

DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

LIMITES, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Coordenadora/Organizadora:
Elen Geraides

Organização:
Alessandra Durante
Dirlene Barros
Gabriela Kaya
Georgete Medleg
Gisele Pimenta
Helen Lopes
Karoline Marques
Katia Belisário
Luma Poletti
Mônica Tenaglia
Paulo Victor Melo
Rafaela Caetano
Ricardo Belinski
Ruth Reis

DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Limites, perspectivas e desafios

Elen Geraldles – Alessandra Durante – Dirlene Barros – Gabriela Kaya –
Georgete Medleg – Gisele Pimenta – Helen Lopes – Karoline Marques –
Katia Belisário – Luma Poletti – Mônica Tenaglia – Paulo Victor Melo –
Rafaela Caetano – Ricardo Belinski – Ruth Reis
(Organização)

1ª Edição

São Paulo

2022



INTERCOM

Dez anos da lei de acesso à informação: limites, perspectivas e desafios | 1ª edição

Copyright © 2022 dos autores dos textos, cedidos para esta edição à Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação - Intercom.

Projeto gráfico e diagramação: Gabriel Pereira

Capa: Ruth Reis

CONSELHO EDITORIAL DA INTERCOM

Presidente: Giovandro Marcus Ferreira (UFBA). **Membros:** Allysson Viana Martins (Unir) Ana Cláudia Gruszynski (UFRGS) Ana Regina Barros Rego Leal (UFPI) Ana Sílvia Lopes D. Médola (Unesp) Antonio Carlos Hohlfeldt (PUCRS) Bruno Guimarães Martins (UFMG) Cicilia Maria Krohling Peruzzo (Uerj) Dario Brito Rocha Júnior (Unicap) Eduardo Barreto Vianna Meditsch (UFSC) Erick Felinto de Oliveira (Uerj) Eula Dantas Taveira Cabral (FCRB) Fernando Oliveira Paulino (UnB) Francisco Machado Filho (Unesp) Iluska Maria da Silva Coutinho (UFJF) Izani Pibernat Mustafá (UFMA) Joaquim Paulo Serra (UBI, Portugal) Luiz Claudio Martino (UnB) Margarida Maria Krohling Kunsch (USP) Margarita Ledo Andión (USC, Galícia) Maria Ataíde Malcher (UFPA) Maria Cristina Gobbi (Unesp) Maria Érica de Oliveira Lima (UFC) Maria Immacolata Vassalo de Lopes (USP) Marialva Carlos Barbosa (UFRJ) Nair Prata Moreira Martins (Ufop) Nélia Rodrigues Del Bianco (UnB) Patrícia Gonçalves Saldanha (UFF) Pedro Gilberto Gomes (Unisinós) Raquel Paiva de Araujo Soares (UFRJ) Raúl Fuentes Navarro (Iteso, México) Roseli Fígaro Paulino (USP) Sandra Lúcia Amaral de Assis Reimao (USP) Sérgio Augusto Soares Mattos (UFRB) Simone Antoniaci Tuzzo (UFG) Sônia Caldas Pessoa (UFMG) Vanessa Cardozo Brandão (UFMG)

Dez anos da lei de acesso à informação: limites, perspectivas e desafios / Organizadores: Elen Geraldese...[et al.]. - São Paulo: INTERCOM, 2022.
260 p.; PDF.

ISBN 978-85-8208-131-0

Inclui bibliografias.

<http://www.portcom.intercom.org.br/>

1. Informação. 2. Legislação. 3. Comunicação - Brasil. I. Geraldese, Elen (org.). II. Título.

CDD-300

Todos os direitos desta edição reservados à:

Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação - Intercom

Avenida Brigadeiro Luís Antonio, 2050 - conjunto 36 - Bela Vista

CEP 01318-002 - São Paulo - SP

Tel.: (11) 3892 7558

Site: portalintercom.org.br - E-mail: secretaria@intercom.org.br

DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Limites, perspectivas e desafios

Equipe Organizadora

Elen Geraldles – Alessandra Durante – Dirlene Barros – Gabriela Kaya –
Georgete Medleg – Gisele Pimenta – Helen Lopes – Karoline Marques –
Katia Belisário – Luma Poletti – Mônica Tenaglia – Paulo Victor Melo –
Rafaela Caetano – Ricardo Belinski – Ruth Reis

Autoras e autores

Alaor José da Silva Júnior - Ana Beatriz Lemos da Costa - Ana Cláudia Ribeiro - Ana
Cristina de Albuquerque - Ana Flávia Dias Zammataro - Andrew Flinn - Anna Petherick -
Azilton Ferreira Viana - Bruno Morassutti - Bruno Rolim - Calebe Mello Cerqueira - Camila
Giovana Ribeiro - Carlo José Napolitano - Daniela Francescutti Martins Hott - Danilo
Borges Garcia Carvalho - Diego Ramalho Freitas - Edmilson Alves dos Santos Júnior -
Eliezer Pires da Silva - Erika Cruz da Silva Tinôco - Fabiano Ribeiro Bueno - Fernando
Oliveira Paulino - Francisco Eduardo Gonçalves - Francisco Verri - Francisco Weliton
Oliveira Araujo Souza - Germana Plácido Mendes - Gilda Olinto - Gillian Leandro de
Queiroga Lima - Henrique Moraes Ziller - Henrique Moraes Ziller - Iara Milreu Lavratti -
Idayane da Silva Ferreira - Isabela Costa da Silva - Isabelle Batista Mitozo - Ívina Flores
Melo - Ivonete da Silva Lopes - Janara Sousa - Jean Marcel Caum Camoleze - Jefferson
Rodrigo da Silva – Jéssica Botelho - João Augusto Pinto Vianna - Jonas da Silva Gomes
Júnior - José Antonio da Silva - José Gustavo Corrêa - Josemar Henrique de Melo - Júlia
Monnerat Barbosa - Jullyana Luporini de Souza - Kátia de Oliveira Rodrigues - Letícia
Telles Barreto - Lorrane Cristina Passos Sezinando - Lucileide Andrade de Lima do
Nascimento - Luiz Fernando Toledo - Makutla Mojaelo - Marcos Lindenmayer - Maria
Blassioli Moraes - Maria Guiomar da Cunha Frota - Maria Leandra Bizello - Maria Vitória
Ramos - Marta Leandro da Mata - Matheus Ramalho Orlando - Maura Leal da Silva -
Monique Menezes - Mpho Ngoepe - Nayara Figueiredo de Negreiros - Normaci Correia
dos Santos Sena - Pablo Gomes - Patrícia Nascimento Silva - Paulo Ferracioli - Pepe
Tonin - Raymundo das Neves Machado - Ricardo Costa Rossi - Rodrigo Rabello - Rogério
Luís Massensini - Rosale de Mattos Souza - Rosane Leal da Silva - Sales Augusto dos
Santos - Sandra Schmitt Soster - Sonia Troitiño - Taís Seibt - Tatiana Stroppa - Terezinha
Elisabeth da Silva - Thiago Gomes Eirão - Tiago Valêncio de Melo - Wellington Batista
Pereira - Wilson Roberto Veronez Júnior

Entrevistados

Carmela Zigoni - Marcia Marques - Pedro Dallari - Perrine Canavaggio - Reginaldo Lopes



INTERCOM

Agradecemos às pessoas e organizações que defendem o acesso à informação e à transparência, mesmo em tempos sombrios, contribuindo para a construção e defesa de um Estado democrático de direito.

Sumário

Prefácio.....	10
Em defesa da LAI.....	13
Os estudos sobre a Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: impactos, interseccionalidade e cidadania Elen Gerales, Georgete Medleg Rodrigues, Gabriela Tyemi Kaya e Janara Sousa.....	17
A Lei de Acesso à Informação: uma nova ferramenta para construção de dados e produção de conhecimento acadêmico-científico? Sales Augusto dos Santos.....	36
Lei de Acesso à Informação: análise da produção científica e vertentes temáticas (2011-2020) Raymundo das Neves Machado, Gillian Leandro de Queiroga Lima, Kátia de Oliveira Rodrigues e Normaci Correia dos Santos Sena.....	50
A LAI sob o viés da Política e Economia da Informação: identificação e contextualização temática de artigos do Enancib Terezinha Elisabeth da Silva e Thiago Gomes Eirão.....	63
Competência em informação: um caminho a seguir a partir da Lei de Acesso à Informação Welington Batista Pereira, Marta Leandro da Mata e Lucileide Andrade de Lima do Nascimento.....	74
Lei de Acesso à Informação: um olhar a partir do campo arquivístico brasileiro Eliezer Pires da Silva e Lorrane Cristina Passos Sezinando.....	90
Lei de Acesso à Informação: um diálogo com a Arquivologia Pós-Custodial e com o conceito de regime de informação Ana Flávia Dias Zammataro e Ana Cristina de Albuquerque.....	104
O Arquivo Público do Estado de São Paulo e a regulamentação da Lei de Acesso à Informação Camila Giovana Ribeiro.....	116
Transparência sob a égide da Lei de Acesso à Informação no Brasil: conjuntura normativa, tecnológica e arquivística no decênio 2012-2021 José Antonio da Silva.....	130
Macroavaliação e a descrição arquivística no tratamento dos pedidos de acesso à informação: o caso da Atenção Especializada do Ministério da Saúde Ívina Flores Melo.....	148

Acesso à informação, governo digital e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: reflexões sobre políticas arquivísticas, ética e direitos humanos na universidade	
Rosale de Mattos Souza.....	166
Observatório de Arquivos do Rio Grande do Sul: uma análise do cumprimento da LAI	
Francisco Weliton Oliveira Araujo Souza.....	178
Máximo de transparência e mínimo de retardo: considerações propedêuticas sobre a transparência das Forças Armadas Brasileiras	
Jonas da Silva Gomes Júnior, Jefferson Rodrigo da Silva e Letícia Telles Barreto.....	189
Transparência da gestão fiscal: dificuldades e soluções a partir da perspectiva municipal	
João Augusto Pinto Vianna.....	208
Conselho Municipal de Transparência como instrumento de aperfeiçoamento da LAI	
Josemar Henrique de Melo.....	221
Inteligência Artificial como ferramenta de acessibilidade à informação: o caso do estado de Goiás	
Danilo Borges Garcia Carvalho, Bruno Rolim, Fabiano Ribeiro Bueno e Alaor José da Silva Júnior.....	230
iPatrimônio: acesso à informação e direito ao patrimônio cultural	
Sandra Schmitt Soster.....	241
A organização do sistema federativo para o cumprimento da LAI no Brasil	
Pepe Tonin e Anna Petherick.....	251
Um século sem transparência sobre pensões: a disputa administrativa entre <i>Fiquem Sabendo</i> e governo federal	
Taís Seibt, Bruno Morassutti, Luiz Fernando Toledo e Maria Vitória Ramos.....	266
As decisões sobre recursos submetidos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (2012-2018)	
Erika Cruz da Silva Tinôco, Georgete Medleg Rodrigues e Rodrigo Rabello.....	278
O acesso sob controle: a permanência da cultura do segredo no acesso à informação	
Maria Blassioli Moraes e Maria Leandra Bizello.....	298
A Lei de Acesso à Informação e a construção das proteções a denunciante no Brasil	
Marcos Lindenmayer.....	313

Bloqueio e revisão: o aprimoramento do atendimento às solicitações de acesso à informação no sistema de ouvidoria do estado de Goiás Henrique Moraes Ziller, Diego Ramalho Freitas, Danilo Borges Garcia Carvalho e Tiago Valêncio de Melo.....	332
Como vai a transparência pública? Uma proposta de análise a partir da aplicação da metodologia MCDA/C em portais da transparência de municípios paulistas Ricardo Costa Rossi e Sonia Troitiño.....	345
Vacinômetro x Proteção de Dados: a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados na <i>accountability</i> horizontal Monique Menezes e Nayara Figueiredo de Negreiros.....	357
Promoção da Lei de Acesso à Informação e suas interfaces com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência: um estudo aplicado Daniela Francescutti Martins Hott.....	370
O acesso à informação no Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra: gênero na Biblioteca da Questão Agrária Iara Milreu Lavratti, Wilson Roberto Veronez Júnior e Edmilson Alves dos Santos Júnior.....	381
Memórias e arquivos dos Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: uma luta pela história Jullyana Luporini de Souza e Jean Marcel Caum Camoleze.....	392
Acesso à informação pública, raça e gênero: uma mirada crítica sobre dados da covid-19 no Brasil Paulo Victor Melo e Ivonete da Silva Lopes.....	404
Entrevista com Marcia Marques sobre redes de mulheres e espaços de poder: Feminismos, ciberfeminismo e a LAI Por Katia Maria Belisário.....	416
A Lei de Acesso à Informação e a discriminação feminina Katia Maria Belisário e Elen Gerales.....	424
Entrevista com Carmela Zigoni: LAI “pegou”, mas ainda é preciso muito em relação a dados públicos sobre gênero e raça Por Paulo Victor Melo.....	436
As dimensões do acesso às informações públicas e os arquivos do regime militar: olhar sobre a função social dos arquivos Isabela Costa da Silva.....	442
As comissões da verdade e o acesso às informações: ditadura civil-militar no Amapá e a busca por memória, verdade e justiça Júlia Monnerat Barbosa e Maura Leal da Silva.....	455

A LAI e a Comissão Nacional da Verdade: mapeamento de fontes de informação e reflexões sobre LGBTs sob a ditadura militar brasileira

Ana Cláudia Ribeiro, Maria Guiomar da Cunha Frota, Azilton Ferreira Viana e Pablo Gomes.....469

Entrevista com Pedro Dallari: “Sem a plenitude do direito à informação não é possível se alcançar a plenitude do direito à memória e à verdade”

Por Georgete Medleg Rodrigues e Mônica Tenaglia.....482

A desconfiança compartilhada: um relato sobre a interação entre jornalistas e servidores públicos no âmbito da LAI

Francisco Eduardo Gonçalves e Fernando Oliveira Paulino.....488

Lei de Acesso à Informação na cobertura jornalística: o caso da newsletter *Don't LAI to me*

Paulo Ferracioli.....501

Direito de acesso à informação no México: origens, mudanças, resultados e desafios

Ana Beatriz Lemos da Costa e Fernando Oliveira Paulino.....513

A Lei de Acesso à Informação no Judiciário mexicano: histórico e avanços

Luma Poletti Dutra.....528

Are we afraid of the dark or the light? A comparative analysis of freedom of information laws in South Africa and Zimbabwe

Mpho Ngoepe e Makutla Mojapelo.....541

International trends in access to information: the Freedom of Information Act 2000, a UK case study

Mônica Tenaglia e Andrew Flinn.....564

Entrevista com Perrine Canavaggio: Por um direito de acesso à informação pública de qualidade e sob a vigilância da sociedade civil

Por Georgete Medleg Rodrigues com a colaboração de Mônica Tenaglia.....580

Transparência invasiva em Goiás: ampliando o engajamento do cidadão por meio do projeto *Adote uma Obra*

Henrique Moraes Ziller, Diego Ramalho Freitas, Calebe Mello Cerqueira e Tiago Valêncio de Melo.....593

O princípio da publicidade e o direito à privacidade: novos contornos de uma antiga discussão

Marcos Lindenmayer.....605

O Acesso do Cidadão à Informação Legislativa: ainda um desafio

José Gustavo Corrêa e Gilda Olinto.....626

Projeto <i>Achados e Pedidos</i>: sem dados para monitorar políticas socioambientais	
Jéssica Botelho, Taís Seibt e Maria Vitória Ramos.....	638
Avanços, riscos e desafios para a implementação da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil	
Rogério Luís Massensini.....	650
Avanços e perspectivas na aplicação da Lei de Acesso à Informação no estado do Maranhão	
Germana Plácido Mendes, Idayane da Silva Ferreira e Isabele Batista Mitozo.....	662
O direito à informação pública: retrocessos e riscos em tempos de pandemia	
Carlo José Napolitano, Matheus Ramalho Orlando, Rosane Leal da Silva e Tatiana Stroppa.....	676
Acesso à informação no Brasil: política de dados governamentais abertos	
Patrícia Nascimento Silva.....	689
Entrevista com Reginaldo Lopes: “a LAI é um sucesso e sua abrangência deveria ser ampliada para quem recebe dinheiro público”	
Por Francisco Verri.....	704
Uma LAI para o futuro	
Elen Galdes, Ruth Reis, Rafaela Caetano, Helen Lopes, Alessandra Durante, Karoline Pires e Gisele Pimenta.....	712
A equipe organizadora.....	728
As autoras e os autores.....	732
As entrevistadas e os entrevistados.....	747

Prefácio

10 anos da LAI

As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei

Mas é claro, é óbvio, que devemos celebrar, com alvoroço e alegria, os 10 anos da promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Por isso mesmo, faço questão de “abrir a festa” recorrendo aos versos de Drummond. Pois a lei, sugere o poeta, deve ser sempre compreendida como uma conquista histórica e, ao mesmo tempo, como uma exigência de realização para o futuro.

Assim, peço licença (com poesia) para prefaciar esta obra – e, oxalá, honrar o convite de seus organizadores – comemorando e recobrando, ao menos, parte das expectativas normativas semeadas ao longo do processo de elaboração da nossa LAI. Até porque coube aos autores e coautores dos textos que compõem este livro o trabalho de análise, de reflexão e de ponderação sobre a aplicação da lei: é delas e deles a avaliação sobre as flores e os frutos dessa semeadura democrática.

E por falar em autor, antes de mais nada, é preciso louvar a iniciativa do Deputado Reginaldo Lopes: o Projeto de Lei (PL) nº 219/2003 não só impulsionou e qualificou a discussão no âmbito do Poder Legislativo como pautou a atuação do Poder Executivo federal ao encaminhar sua proposição ao Ministro da Controladoria Geral da União (CGU), Waldir Pires. A partir desse momento, a CGU passa a trabalhar pela elaboração da LAI, reconhecendo a legitimidade da demanda social por acesso à informação, fortemente vocalizada por organizações da sociedade civil, como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e a ANDI – Comunicação e Direitos, sobretudo, reunidas no “Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas”.

A CGU, então, formula nova minuta de texto normativo e o leva à discussão no “Conselho para a Transparência e Combate à Corrupção”, colegiado criado em 2003, com ampla e significativa representação das instituições do Estado

e da sociedade. Vale lembrar que, à época, dos vinte assentos do Conselho, o Governo Federal tinha oito, ou seja, a minoria; os outros doze representantes provinham: do Ministério Público da União, do Tribunal de Contas da União, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Associação Brasileira de Imprensa, da Transparência Brasil, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, das igrejas evangélicas de âmbito nacional, dos sindicatos de trabalhadores, dos sindicatos de empregadores e um assento era destinado a cidadão brasileiro com “atividade acadêmica, científica, cultural ou artística”. Assim, em 2006, o Conselho apresenta suas contribuições e melhorias ao anteprojeto elaborado pela CGU, reafirmando o princípio constitucional da publicidade como direito à transparência ativa e passiva.

De fato, é a CGU que, legitimada pelas pretensões e expectativas germinadas em seu Conselho, vai promover uma forte coalizão pelo acesso à informação no Brasil. Entre 2007 e 2011, a CGU, já sob a liderança do Ministro Jorge Hage, angariou o apoio de ministérios, recrutou novos servidores públicos, reestruturou suas funções, firmou compromissos internacionais (me refiro especialmente ao *Open Government Partnership* – OGP), promoveu pesquisas com a academia, dialogou com os demais Poderes e, por consequência, acabou “naturalmente” empoderada na posição de órgão garantidor da LAI e de referência no tema em todo país.

Portanto, é mais do que justo reconhecer o protagonismo decisivo da CGU na elaboração e, dando um *spoiler*, na aplicação da LAI: pois, sem dúvida alguma, foi a coalizão liderada pela CGU que fez prevalecer a transparência como regra e o sigilo como exceção. E o fez adotando, a meu ver, a única estratégia política e administrativa possível naquele contexto: a estratégia de “institucionalização incremental”, que, na prática, significou uma implementação da lei sem novos custos para administração pública, com base numa otimização qualificada de serviços existentes. Foi assim que serviços de protocolo de ministérios viraram Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), ouvidores viraram autoridades do art. 40 e a Ouvidoria Geral da União – onde me encontrava, diga-se de passagem – virou “a” instância recursal.

Contudo, do mesmo jeito que é justo reconhecer e recolher os frutos obtidos ao longo de todos esses anos, é preciso admitir que essa estratégia exitosa parece ter murchado. Pois, se há, atualmente, evidências contundentes de óbices burocráticos ao livre exercício do direito de acesso apenas porque o governo de turno não gosta e não quer dar informações, então, evidentemente os arranjos institucionais de outrora já pouco (ou nada) garantem.

Lá na festa de aniversário de dez anos da Lei de Acesso mexicana aprendi, com Jacqueline Peschard (comissária presidente do INAI, 2009-2013), que *“no hay mirada retrospectiva que no tenga en mente el futuro”*. Desta forma, convido a todos a conhecerem e a celebrarem, nos termos desta obra, o que foi a LAI até o presente para que possamos olhar adiante. E, quem sabe, enxergar a criação necessária de uma Agência Brasileira de Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais, capaz de fazer a conjugação constitucionalmente adequada da aplicação da LAI e da LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), juntando a ANPD com uma parte da CGU.

Enfim, tendo transcorrido a primeira década de vigência da norma, nosso presente é constatar que a LAI é lei que floresceu. Ou, como diria o poeta (que foi gauche na vida), “uma flor nasceu”. E talvez não seja o lírio ou a rosa que sonhamos, “mas é flor”. E os dados indicam: “furou o asfalto, o tédio, o nojo”. E, se regada com participação, há de vicejar sobre o ódio.

Saudações a quem tem coragem e esperança!

José Eduardo Romão
Especialista em Direitos Humanos, Mestre e Doutor em Direito
Ouvidor Geral da União de 2011 a 2015

Este livro surge em defesa da Lei de Acesso às Informações Públicas, que completa dez anos da entrada em vigor em 16 de maio de 2022. A Lei 12.527/11 ou LAI, como é conhecida, é inegavelmente um instrumento importante para a promoção da participação e da cidadania para a constituição de um estado democrático previsto na Constituição Federal. Durante a primeira década de existência da LAI é possível constatar que houve avanços importantes na promoção do acesso à informação, pois a vigência da Lei permitiu a adoção de iniciativas de construção da visibilidade de informações antes disponíveis apenas para servidores e agentes políticos que viviam a intimidade da administração pública e estavam habituados à premissa do segredo em detrimento da informação.

Contudo, nesses 10 anos de existência, também é possível mapear fragilidades e ameaças à implementação das premissas e obrigações preconizadas na LAI e à promoção de uma necessária mudança de cultura no trato das informações produzidas no âmbito do Estado, que suplante o sigilo ainda vigente na administração pública brasileira e práticas de governos que ainda se alimentam de visões autoritárias e usam a LAI para tentar encobrir rastros de ações descomprometidas com o estado democrático de direito. Também se observa a precariedade ou ausência de iniciativas que tenham o propósito de estimular os cidadãos e cidadãs a conhecerem a LAI, entenderem seu funcionamento e sua importância para o exercício do direito à informação.

Não há no Congresso Nacional, atualmente, projeto que busque explicitamente extinguir ou limitar a Lei de Acesso à Informação, ao contrário, há propostas para aumentar seu escopo e sua abrangência. As tentativas já realizadas de redução do alcance da LAI foram solenemente rechaçadas pela sociedade e entes governamentais e legislativos, pois colocavam em questão princípios fundamentais que regem o Estado brasileiro, entre eles o princípio da publicidade.

Defender a LAI e aperfeiçoá-la é reconhecer que as políticas públicas são fortalecidas pela participação popular e esta, por sua vez, depende da transparência. São previstas na LAI a transparência ativa – disponibilização de informações públicas em sítios na web, por iniciativa do Estado – e a transparência passiva – disponibilização de informações, pelo Estado, mediante requisição dos cidadãos. Por meio dessas duas formas de acesso à informação é possível construir um mecanismo efetivo de controle social e estabelecer o diálogo entre Estado e sociedade que repercute na melhoria da eficácia e eficiência do uso dos recursos públicos.

No entanto, muitas vezes as informações não são lançadas de forma ágil, em linguagem clara e acessível nos sítios das instituições públicas na internet. As respostas às dúvidas e aos questionamentos dos cidadãos e das cidadãs frequentemente são incompletas, ocorrem fora do prazo e até mesmo são negadas sem justificativas consistentes. Os recursos contra essas negativas de acesso são julgados no âmbito do próprio Estado, tornando o sigilo, em alguns casos, a regra e a transparência, a exceção.

Ademais, a falta de acesso a computadores e à internet de boa qualidade, o baixo letramento informacional – que implica ter conhecimentos e facilidade para pesquisar, compreender e articular informações –, a falta de tempo e a percepção de que não vale a pena se manifestar porque a sua contribuição não é relevante e não será ouvida e acolhida desmotivam a população a participar. Defender a LAI é defender políticas de comunicação que motivem, estimulem e garantam o direito de ouvir e de ser ouvido, independentemente de gênero, raça, etnia ou classe social.

É fundamental que os servidores e as servidoras públicas responsáveis pela organização e lançamento de informações nos sistemas sejam tecnicamente qualificados para cumprir os ritos legais, e dotados de valores éticos para terem consciência da sua responsabilidade sobre os dados que produzem, organizam, sistematizam, compartilham e fiscalizam. Esses princípios também devem estar embutidos nos sistemas robóticos e de inteligência artificial utilizados para regis-

tro, seleção, agregação e visualização das informações públicas. Defender a LAI é defender um serviço público preparado, competente, tecnologicamente bem desenvolvido, ágil e ético.

Os movimentos e organizações sociais, que lutam pela qualidade dos serviços públicos devem ter instrumentos de controle e estar atentos para acompanhar, recomendar e corrigir aspectos de qualquer ação governamental e política. Para isso, precisam de dados sobre as principais demandas e necessidades das regiões ou segmentos que representam, a fim de que obras ou serviços não sejam realizados de forma isolada, mas que integre e complemente as políticas sociais. Defender a LAI é reconhecer a importância do acesso à informação como requisito para subsidiar o ativismo e a mobilização pública.

Outro grupo que deve acompanhar o desenrolar das ações de governo e a implementação de políticas públicas é o dos veículos e profissionais de comunicação. Por meio da LAI, estes devem obter dados que possibilitem a investigação e criação de uma visão mais abrangente e aprofundada das ações de governo, identificando eventuais inadequações, desvios, superfaturamentos ou impactos sociais e ambientais. Na condição de instituições mais equipadas e qualificadas para o levantamento e interpretação de grandes dados (*big data*), os veículos de comunicação têm papel de destaque na promoção do *accountability* e da participação popular. Defender a LAI, portanto, é defender uma comunicação atenta, crítica, investigativa e atuante.

Em tempos de crise econômica, política, institucional, social e de saúde pública, como a que vimos enfrentando, os riscos para a democracia são flagrantes. Por isso é necessário que sejam defendidos, sem reservas, os instrumentos de promoção de participação popular e de fortalecimento dos princípios constitucionais, entre os quais o direito à informação de modo geral e às informações públicas em particular. Defender a LAI, em síntese, é alinhar-se à construção e defesa do estado democrático de direito.

Este livro reúne contribuições diversas que se unificam por um princípio comum: a defesa do direito à informação e a compreensão de que a Lei de Aces-

so à Informação tem sido um instrumento essencial para construir o caminho de uma sociedade mais justa e participativa, bem como para o aperfeiçoamento da gestão pública e do Estado brasileiro. As diferentes contribuições aqui publicadas nos oferecem uma visão abrangente sobre a implementação da LAI em diversas regiões do país e sob múltiplas perspectivas. Esta coletânea nos permite conhecer experiências exitosas de promoção da transparência, examinar o impacto da LAI em diferentes dimensões da vida, mapear e compreender os limites da sua implantação e identificar desafios para que o caminho já transposto se alargue e o terreno onde a LAI se constrói se torne mais firme e consistente. Boa leitura!

Alessandra Durante

Dirlene Barros

Elen Geraldles

Gabriela Kaya

Georgete Medleg

Gisele Pimenta

Helen Lopes

Karoline Marques

Katia Belisário

Luma Poletti

Mônica Tenaglia

Paulo Victor Melo

Rafaela Caetano

Ricardo Belinski

Ruth Reis

Os estudos sobre a Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: impactos, interseccionalidade e cidadania

Elen Geraldles¹

Georgete Medleg Rodrigues²

Gabriela Tyemi Kaya³

Janara Sousa⁴

A Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada no Brasil em 2011, tem sido estudada sob os mais variados aspectos e nos mais diversos campos do conhecimento. O artigo visa identificar se o conceito de interseccionalidade é utilizado nos estudos sobre a LAI e se esses estudos buscam compreender o seu papel para as demandas informacionais de grupos mais vulneráveis.

Como a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, que entrou em vigor em maio de 2012, tem sido pesquisada nas universidades? Quais estudos ela tem motivado, em quais áreas, abordando quais temas? De que forma esses estudos abordam, ou ignoram, os grupos mais vulneráveis e sua intensa demanda por informação? Realizar o estado do conhecimento desses estudos foi o objetivo geral de uma pesquisa de pós-doutorado em Ciência da Informação. Sua justificativa é dupla: de um lado, o reconhecimento da relevância social dessa Lei, que enfrenta uma cultura de silêncio do Estado brasileiro e defende a transparência e a participação como elementos fundamentais para a consolidação da cidadania; de outro, o aspecto original desse tipo de estudo, ao mapear e buscar entender o modo como a universidade olha o tema.

Para atingir esse objetivo, estudamos os conceitos complementares (mas não sinônimos) de direito de acesso às informações públicas, direito à informação

1. Docente na Faculdade de Comunicação (FAC) na Universidade de Brasília, Brasil. E-mail: elenger@unb.br

2. Docente na Faculdade de Ciência da Informação (FCI) na Universidade de Brasília, Brasil. E-mail: medleg.georgete@gmail.com

3. Mestranda em Ciência da Informação na Universidade de Brasília, Brasil. E-mail: tyemikaya@gmail.com

4. Docente na Faculdade de Comunicação (FAC) na Universidade de Brasília, Brasil. E-mail: janara.sousa@gmail.com

e direito à comunicação e o conceito de interseccionalidade. Como fundamento teórico-metodológico, recorreremos ao construtivismo social, que encara a ciência como uma organização com valores, normas, regras, com limites e possibilidades, e não como uma instituição distante e impermeável. As etapas da pesquisa envolveram leituras exploratórias, a criação de descritores, a pesquisa em bases de dados, a leitura do material encontrado, a análise de seus temas e objetivos, as instituições nos quais foram desenvolvidos e em quais regiões geográficas.

Fundamentos teóricos

Pesquisar quem estuda a LAI, no presente artigo, fundamenta-se em um pressuposto: o de que uma lei não se torna efetiva a não ser quando entra na corrente social, quando se faz prática. Portanto, essa não é uma pesquisa sobre os artigos que compõem a LAI para, por exemplo, compará-los, literalmente, a leis similares. Tampouco se trata de uma sistematização, no campo jurídico, das legislações anteriores. Busca-se, sobretudo, compreender os mecanismos sociais e culturais de sua efetivação e apropriação. E, para isso, o olhar da Academia é muito importante. Nessa perspectiva de uma apropriação social da lei, tentamos compreendê-la em sua contribuição para a realização dos Direitos Humanos, vistos aqui em seu potencial emancipatório e transformador. Nesse sentido, concordamos com Boaventura de Sousa Santos (1997) sobre a ambiguidade fundamental desses direitos. De um lado, eles são frutos de um mundo branco, ocidental, europeu, masculino, e muitas vezes simulam uma universalidade quando, de fato, estão mergulhados em um período histórico, a Modernidade, e numa visão de mundo, a eurocêntrica. Mas esses limites não apagam o seu potencial utópico, e a forma como inspiram grupos oprimidos em todo o mundo – sobretudo os periféricos, subjugados e oprimidos – a utilizá-los como horizonte para suas conquistas.

De fato, os Direitos Humanos podem ser uma referência, e diversas sociedades se propõem a reescrevê-los à luz de sua cultura, de sua história, de suas

demandas sociais e políticas, a exemplo da Carta Africana dos direitos humanos e dos povos, de 1981. Como ensina Santos:

Em todo o mundo milhões de pessoas e milhares de ONGs têm vindo a lutar pelos direitos humanos, muitas vezes correndo grandes riscos, em defesa de classes sociais e grupos oprimidos, em muitos casos vitimizados por Estados capitalistas autoritários. Os objectivos políticos de tais lutas são frequentemente explicita ou implicitamente anticapitalistas. Gradualmente foram-se desenvolvendo discursos e práticas contra-hegemónicas de direitos humanos, foram sendo propostas concepções não ocidentais de direitos humanos, foram-se organizando diálogos interculturais de direitos humanos. Neste domínio, a tarefa central da política emancipatória do nosso tempo consiste em transformar a conceptualização e prática dos direitos humanos de um localismo globalizado num projecto cosmopolita (SANTOS, 1997, p.12).

Outra contribuição do sociólogo português diz respeito à interdependência e interrelação entre os direitos. Diferentemente de uma visão que os considera geracionais e hierárquicos, alguns vindo antes e até acima dos demais, Santos (1997) enfatiza as relações entre eles. Um direito depende do outro. Um direito permite a efetiva concretização de outro. Uma consequência dessa abordagem relacional é que a luta por direitos não pode deixar de olhar o cenário, de enxergar, mesmo em questões específicas e movimentos locais, um aspecto do todo.

Assim, três direitos relacionam-se fortemente nessa pesquisa. O direito de acesso às informações públicas é o mais evidente deles. Por meio desse direito, é possível compreender que a cultura brasileira sempre se impregnou de silêncio, beneficiando-se da baixa escolaridade de grande parte da população⁵, das relações hierarquizadas e da opressão dos grupos vulneráveis para determinar quem tinha ou não tinha acesso a informações públicas. O Estado, longe de ser neutro ou equânime com os diversos grupos, restringia o acesso às informações

5. No módulo Educação, da PNAD Contínua 2019 do IBGE, divulgado em 15 de julho de 2020, mais da metade (51,2% ou 69,5 milhões) dos adultos não concluíram o ensino médio. Dados disponíveis em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>. Acesso em: 08 ago. 2020.

públicas a quem já tinha privilégios, de modo a beneficiar os já beneficiados. Nesse sentido, José Honório Rodrigues, então diretor do Arquivo Nacional do Brasil, depois de uma análise sobre o acesso aos arquivos em alguns países, antes da transparência administrativa estar na pauta, já alertava, em um artigo de 1969, e republicado no final dos anos 1980 pela revista *Acervo*, que “a política de sigilo não é uma política esclarecida. Ela revela o temor de ver censurada uma má administração” (RODRIGUES, 1989-1990, p. 12).

Ampliar e disseminar o acesso a informações públicas no Brasil é um projeto recente e inacabado e todos sabemos do marco essencial da Constituição Federal de 1988 quanto a isso. A sua efetivação, entretanto, demanda especialistas e vontade política. Precisa ser uma política de Estado, não de governo. Exige mais e melhor educação, não só para possibilitar a compreensão e o manejo de dados técnicos, mas também para estimular e valorizar a participação política. Necessita uma internet de qualidade para toda a população, gratuita, atingindo inclusive localidades rurais, de baixo poder aquisitivo, periféricas.⁶ Ao lado desse direito mais específico, existe o direito à informação. Ambos são parecidos, mas não sinônimos. Por direito à informação, entende-se o direito de informar, informar-se e ser informado. O direito de informar dialoga com a liberdade de expressão e com a consolidação das leis que regem a imprensa e tentam protegê-la de interesses econômicos e políticos e de todas as formas de censura. A complexidade desse direito é ter virado sinônimo, em alguns momentos, de liberdade para uma empresa manipular e esconder informações para atingir maior lucro, ao usar o álibi de que a liberdade

6. A epidemia do novo coronavírus que suspendeu as aulas presenciais nas escolas e universidades (assim como, em alguns setores, implantou o teletrabalho, confirmou a absurda assimetria no acesso à internet no Brasil. Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua TIC) 2018, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no dia 29 de abril de 2020, “uma em cada quatro pessoas no Brasil não tem acesso à internet. Em números totais, segundo o estudo, isso “representa cerca de 46 milhões de brasileiros que não acessam a rede”. Na Região Norte, segundo o estudo, 13,8% daqueles que não acessam a internet não têm acesso ao serviço nos locais que frequentam. A pesquisa aponta também desigualdades entre áreas rurais e urbanas. O percentual de moradores de áreas rurais que não utilizam a internet porque o serviço não está disponível é 12%, dez vezes maior que a da área urbana, 1,2%. Já o índice daqueles que dizem ser caro o equipamento necessário chega a 7,3% na área rural, enquanto nas cidades é 5%. Dados disponíveis em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet>. Acesso em: 08 ago. 2020.

de expressão não pode ser detida ou limitada. Dessa forma, em nome da liberdade de expressão se comete grande violência simbólica, ao discriminar alguns indivíduos ou grupos, disseminar preconceitos e silenciar sobre temas de interesse público.

O direito à informação compreende, também, o direito de ser informado, ou seja, além do acesso às informações públicas, o acesso a assuntos de interesse público. Por meio desse direito, questiona-se a produção e disseminação de *fake news*⁷ e a circulação quase nula de informações fundamentais para a tomada de decisões.

O terceiro aspecto do direito à informação é o de informar-se. Nessa perspectiva, o indivíduo deixa uma atitude passiva, de aguardar as informações e passa a buscá-las. Por exemplo, em relação à LAI, o Estado tem a obrigação de informar, por meio de seus sites e portais, como gasta o dinheiro público, obedecendo ao princípio da transparência. Mas se o indivíduo tem dúvidas, pois não compreende a linguagem técnica ou desconfia das informações apresentadas, tem o direito de perguntar e de receber respostas ágeis, de qualidade e esclarecedoras. Assim, tanto a LAI quanto o decreto que a regulamentou, preveem a obrigação de o Estado prover os cidadãos de informações públicas (transparência passiva), quanto o direito de o cidadão de solicitar (e receber) essas informações (transparência ativa).⁸

Um terceiro direito associado ao estudo da LAI é o direito à comunicação, que também dialoga com os outros dois. Ratifica o direito à informação de qualidade, e acrescenta igualmente o direito ao entretenimento. Mas o que o diferencia é que ele considera o acesso aos meios de comunicação. Não se trata somente de vencer as omissões da mídia criando um blog de qualidade, por exemplo, mas a capacidade, por meio desse blog, de ser ouvido. Por isso, esse direito só se efetiva quando se pensa a democratização dos meios de comunicação, em que mais grupos têm acesso a concessões e o público é ouvido quando

7. Utilizamos aqui a expressão *fake news* para retomar um tema que vem sendo bastante discutido, especialmente pela mídia. Entretanto, gostaríamos de observar que as *fake news* fazem parte de algo mais amplo, de uma “desordem informacional, na expressão da pesquisadora Claire Wardle (2019).

8. Art. 7º do decreto 7.724: É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011 e Capítulo IV, Artigo 9º do referido decreto.

questiona a programação. O direito à comunicação defende a sobrevivência e a ampliação das rádios comunitárias, o fortalecimento da comunicação pública para complementar as práticas da comunicação dita comercial e o estímulo à mídia regional. Por meio desse direito, a lógica comunicacional promove um Estado mais dialógico, e o convívio e a troca entre grupos diversos, fundamentados nos valores da diversidade e da pluralidade. Nessa perspectiva, Barros (2020) discute e problematiza a atuação da mídia maranhense em relação à divulgação do projeto da LAI e de sua aprovação.

Além de enfatizar a complementação e interação desses direitos, um importante conceito, que é o fio condutor deste estudo, é o de interseccionalidade. Proposto pela teórica feminista estadunidense Kimberlé Williams Crenshaw(2016), em 1989, pressupõe que as condições de opressão se somam e muitas vezes se agravam. O feminismo, por exemplo, não poderia só considerar as condições de discriminação das mulheres brancas, heterossexuais e de classe média, mas também as negras, pobres e lésbicas. Baseando-se em Crenshaw, a feminista canadense Sirma Bilge define interseccionalidade:

A interseccionalidade remete a uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado. Ela refuta o enclausuramento e a hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual. O enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que opera a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais (BILGE, 2009, p. 70).

Nesse artigo buscou-se desvendar se e *como* as pesquisas sobre a LAI abordam essa interseccionalidade; se consideram a grande maioria do povo brasileiro que, por razões históricas e culturais, não teve acesso a informações públicas, ou se se detém nas demandas de grupos específicos, ainda mais carentes e distantes desse acesso?

Para responder a essas questões, construímos procedimentos metodológicos cujas técnicas principais foram o estado do conhecimento e a análise de conteúdo, tendo por instrumento de análise o construtivismo.

Procedimentos metodológicos

Consideramos o método mais que um caminho – de fato, o enxergamos como uma trilha que implica opções por alguns caminhos, e não por outros, permite o enquadramento das perguntas que formulamos e das respostas que encontramos, e um alerta para os riscos, os vieses e os desvios de toda a pesquisa. Ele envolve a escolha de técnicas de pesquisa e instrumentos de análise fundamentais para a compreensão do objeto. Neste artigo, o instrumento de análise escolhido foi o construtivismo, com a inspiração de Latour e Woolgar (1997). Ao analisar o cotidiano da atividade científica, pesquisando a produção do hormônio TRF em um laboratório estadunidense, os autores concluem que os cientistas constroem os fatos científicos, a partir de certas regras que lhes garantam reconhecimento e legitimação, por meio da interação com os pares, suscetíveis a influências, intervenções, acasos. A relação entre a ciência e o mundo exterior é complexa e pode ser expressa da seguinte forma: “Longe de nós a ideia de que os fatos – ou a realidade – não existem. Neste ponto, não somos relativistas. Apenas afirmamos que essa ‘exterioridade’ é a consequência do trabalho científico, e não sua causa” (LATOUR; WOOLGAR, 1997, p. 199).

Um aspecto importante do construtivismo é que ele atribui importância não somente aos grandes princípios e aos principais paradigmas por meio dos quais a ciência é estudada, mas também ao cotidiano, ao jogo de relações relacionado a poder, acaso, circunstâncias, possibilidades. A falta de toner na impressora é importante, o fechamento da lanchonete, a proximidade do feriado... O dia a dia do cientista também escreve a história da Ciência.

Esse instrumento de análise se materializou em um estado do conhecimento, caracterizado, segundo Romanowski e Ens (2006), pesquisadoras da área de edu-

cação, por analisar apenas um tipo de publicação sobre determinado assunto – no caso, elegemos os artigos científicos.⁹ O objetivo foi construir um painel de leitura, observando quais enfoques se destacaram, os que foram deixados de lado e os pesquisadores engajados nessa produção. A partir desses dados, pode-se perceber os movimentos da ciência em determinado campo do conhecimento, construídos sobre afirmações e omissões, sobre ênfases e silenciamentos. Para as autoras citadas, “a realização destes balanços possibilita contribuir com a organização e análise na definição de um campo, uma área, além de indicar possíveis contribuições da pesquisa para com as rupturas sociais”. (ROMANOWSKI; ENS, 2006, p. 39)

Para organizar as informações obtidas, cumprimos as etapas de uma pesquisa de análise de conteúdo, segundo as premissas de Laurence Bardin (2009, p. 42) que a define como um conjunto sistemático de ações “visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção”.

Nessa etapa, em primeiro lugar, fizemos uma pesquisa bibliográfica sobre a LAI, os conceitos de direitos humanos, acesso à informação, direito à informação, direito à comunicação, interseccionalidade e as técnicas de estado do conhecimento e análise de conteúdo, constituindo a etapa de leituras exploratórias.

Em segundo lugar, selecionamos as bases de dados sobre as quais nos debruçaríamos para localizar os artigos, definindo, assim as seguintes bases: Periódicos Qualis Capes, ProQuest e EBSCO, por seu reconhecimento como fundamentais na área de Ciências Sociais Aplicadas, bem como a facilidade de acesso. Definimos o período a ser pesquisado entre 2011, ano de criação da LAI, e o primeiro semestre de 2018. A coleta dos dados ocorreu entre setembro de 2017 e março de 2018. No terceiro momento, escolhemos os descritores mais adequados ao tema da pesquisa – “lei de acesso a informações” e “acesso a informações”, que permitiram, após vários pré-testes, o maior número de resultados.

9. Uma opção de recorte metodológico que não ignora outros meios de comunicação científica, conforme classificação de Meadows (1999).

Como última etapa, selecionamos o material, para realmente considerar apenas os textos que se referissem à LAI, obtendo desse modo 174 resultados positivos. Em seguida, realizamos uma leitura do texto integral de cada um deles e os classificamos a partir de três categorias: o tema dos trabalhos, que aborda o assunto principal de cada um deles; os objetivos, a instituição na qual os estudos foram produzidos e, finalmente, a região geográfica na qual essas instituições se localizam.

Resultados e discussão

Nessa seção vamos apresentar os dados de maneira sistematizada na Tabela 1, com os temas dos 174 estudos sobre a LAI localizados nas três bases de dados citadas. Aproximadamente, metade dos estudos contempla quatro temas: a transparência, a implantação da lei, sua aplicação e uma análise dos portais. A grande incidência da temática da transparência parece estar ligada ao idealismo sobre a norma, por considerar que ela é um sinônimo, ou uma promessa, de abertura do Estado brasileiro. Há um forte viés determinista nesses estudos, pois atribuem um efeito imediato e automático da lei sobre as instituições públicas.

A importância dos estudos sobre a implantação da LAI, isto é, os que abordam os impactos causados pela lei em instituições públicas, bem como os desafios, os limites e as possibilidades trazidos por ela, está ligada ao fato de, no momento da realização das pesquisas, a norma ainda era relativamente nova e exigia ajustes das equipes e recursos técnicos e humanos. Segundo o construtivismo, a ciência está na sociedade, não acima ou fora dela, e seu calendário está diretamente relacionado aos tempos e às demandas da contemporaneidade.

Já os significativos estudos sobre a aplicação da LAI mostram cenários e ambientes mais tensos e conflituos, em que a norma se confronta com resistências e limites. Nesses estudos, a LAI não é uma realidade, mas uma possibilidade em permanente construção. São estudos que priorizam, sobretudo, os aspectos técnicos, aquilo que o construtivismo chama de cotidiano da pesquisa, ou chão de fábrica dos fenômenos sociais.

É curioso observar uma significativa quantidade de estudos sobre os portais e a aplicação da transparência ativa. Esse tipo de transparência, que tem o protagonismo do Estado, é analisada e dissecada. Os pesquisadores se esforçam para entender o que o Estado *tem a dizer, e como o faz*.

A participação e a adesão à LAI por parte do público são muito pouco debatidas. Não são pensadas, discutidas ou planejadas estratégias de acesso à informação para grupos específicos.

No Quadro 1, apresentamos os temas da pesquisa e, no Quadro 2, os objetivos desses estudos.

Quadro 1 - Temas das pesquisas (em porcentagem) entre 2011 e 2018

Temas das pesquisas	Porcentagem
Governo Eletrônico	1,30%
LAI e a mídia	5,16%
Documentação produzida pela LAI	3,87%
Atores Arquivísticos	9%
Eficácia Social da LAI	3,87%
Implantação da LAI	11,00%
Análise dos Portais	11,00%
Formas de Acesso às Informações	5,80%
Aplicação da LAI	10,32%
Transparência	18,06%
Características da LAI	5,80%
Produção científica sobre LAI	1,93%
Política de Informação	1,93%
LAI como construção da Democracia	2,58%
Monitoramento da Burocracia para a LAI	0,64%
Informação, usabilidade e acessibilidade	0,64%
Análise a partir das realidades espanhola e brasileira	0,64%

Temas das pesquisas	Porcentagem
O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário	0,64%
Responsabilidade social e políticas de informação	0,64%
A Construção de Garantias para o Direito de Acesso e a Esfera do Ambiente	3,22%
Avaliação com foco no que diz a LAI	1,30%
Sigilo fiscal e a LAI	0,64%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Quadro 2 - Objetivos principais das pesquisas sobre a LAI (em porcentagem) entre 2011 e 2018

Objetivos	Porcentagem
Analisar o processo de implementação da LAI.	27,27%
Analisar a transparência nos processos de implementação da LAI.	15,15%
Avaliar a conformidade dos sítios eletrônicos em relação a LAI.	12,12%
Compreender quais aspectos da LAI interferem nas atribuições do arquivista.	11,11%
Refletir as novas configurações político-institucionais, estado e sociedade, direito à informação.	6,06%
Analisar os discursos construídos sobre a divulgação da LAI nos meios jornalísticos.	4,04%
Investigar as formas de acesso a LAI.	4,04%
Busca por informações de transparência pelos cidadãos.	4,04%
Analisar documentos produzidos como resultado da regulamentação da LAI.	3,03%
Análises sobre a LAI.	3,03%
Discutir a LAI no âmbito das universidades.	2,02%
Analisar a participação no processo de criação da LAI das organizações não governamentais, transparência Brasil e artigo 19, legislação.	2,02%
Produção de artigos científicos sobre a LAI.	2,02%

Objetivos	Porcentagem
Investigar e analisar o cidadão Baiano não aderiu a LAI.	1,01%
Identificar as categorias informacionais.	1,01%
Analisar o alcance da LAI como combate a corrupção.	1,01%
Analisar a importância da visão sistêmica na implantação da LAI;	1,01%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Ao observarmos o Quadro 2, sobre os objetivos identificados nos estudos sobre a LAI, percebemos que predomina a descrição de como está a sua implementação, de que maneira ela consegue efetivar a transparência e se há uma adequação das práticas e dos profissionais à Lei. Infelizmente, pouco mais de 6% dos trabalhos querem investigar como a LAI contribui para a efetivação do Direito à Informação. Não são objetivos dos estudos perceber demandas interseccionais da norma e, de forma geral, são desconsiderados o público e suas motivações. Ao considerar a Ciência como uma organização social, o Construtivismo Científico não a exclui dos valores e visões de mundo vigentes na sociedade. Nesse caso, em uma sociedade marcada pela baixa participação e pelo pouco acesso à informação, a Ciência não coloca algumas questões, porque não a enxerga. Ela pesquisa a LAI no âmbito do pequeno grupo que a implanta e a vivencia, e não do amplo público que não consegue compreendê-la ou acessá-la.

Ao tentarmos responder quem realiza as pesquisas, nosso olhar se deteve nos aspectos institucional e regional, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 - Distribuição institucional de pesquisas sobre LAI (em números absolutos) entre 2011 e 2018

IES	Quantidade de Pesquisas
UFPB	21
UnB	15

IES	Quantidade de Pesquisas
FGV	11
UFPE	9
UFRJ	9
UFBA	7
UFMG	6
UFSM	5
UFMA	4
UFRN	4
UNESP	4
UFRGS	4
USP	4
University of Pittsburgh	4
UEL	4
PUC RS	4
UNIRIO	3
UVRs	3
UFSC	3
ENAP	3
UFES	2
UFF	2
UFSC	2
UESC	2
UFERJ	2
UFPN	2
University Library System	2
UFG	1
UFSCarlos	1
UFPA	1
PUC SALVADOR	1
UFRGN	1
Embrapa	1
Fundação Oswaldo Cruz	1

IES	Quantidade de Pesquisas
Uniceub	1
FESPSP	1
UFLA	1
IESB	1
UFPEL	1
UPM	1
UFCE	1
UFABC	1
PUC SP	1
UFAM	1
Fio Cruz	1
PUC Campinas	1
UEMaringá	1
UERJ	1
Fundación Dialnet	1
UFSCS	1
Associação dos Servidores do Arquivo Nacional	1
Université Libre de Bruxelles	1
UFRA	1
UENP	1
UPF	1
CESUMAR	1
Ministério da Saúde	1
The Institute of Electrical and Electronics Engineers	1
Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil	1
Gabinete de Estudos a&b	1
TOTAL: 57 instituições	174 pesquisas

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

No Quadro 3, observamos que as 174 pesquisas sobre a LAI foram realizadas em 57 instituições. Há um aspecto positivo nessa dispersão, pois mostra que o tema atravessa vários centros de pesquisa. Por outro lado, essa distribuição identifica um certo insulamento dos pesquisadores, que realizam trabalhos isolados, solitários e muitas vezes sem continuidade. As instituições que mais se dedicam à pesquisa do tema são a Universidade Federal da Paraíba, com 21 trabalhos, seguida pela Universidade de Brasília, com 15, e Fundação Getúlio Vargas, com 11 pesquisas. Nesses centros, os cursos de Ciência da Informação e Gestão Pública estudam a LAI porque consideram, sobretudo, os impactos que ela traz na área pública e sobre os profissionais que nela atuam. O Quadro 4, mostra a distribuição geográfica das pesquisas.

**Quadro 4 - Distribuição regional das pesquisas sobre a LAI
(em números absolutos e em porcentagem) entre 2011 e 2018**

Região	% de pesquisas	Quantidade de pesquisas
SUDESTE	31,70%	52
NORDESTE	29,26%	48
CENTRO-OESTE	15,24%	25
SUL	21,95%	36
NORTE	1,82%	3

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Como mostra o Quadro 4, nas pesquisas analisadas, aproximadamente 39% foram realizadas na região Sudeste (40 estudos), seguida de 32,70% no Nordeste (ou seja, 34), 16,34 no Centro-Oeste (17), 10,57 no Sul (11 pesquisas) e apenas 1,92% no Norte.

A predominância no Sudeste se explica porque é a região com mais universidades e centros de pesquisa, a mais populosa e a que lidera o ranking de produção científica nacional segundo Sidone et al (2015), que apontaram, na área

de Ciências Sociais Aplicadas, quase 60% da produção realizada nessa região. A seguir, segundo os autores, a região de mais destaque é o Sul, porém, em relação à LAI, ocorre o inverso: o predomínio do Nordeste e do Centro-Oeste.

Tal fenômeno, segundo o construtivismo, explica-se também pelas circunstâncias e possibilidades. Centros onde o curso de Ciência da Informação é forte, mais bem avaliado no conceito Capes, acabaram motivando mais pesquisas. Outra motivação é o cenário dessas regiões: no Centro-Oeste, e mais especificamente em Brasília, há um predomínio das instituições públicas, como sede do Governo Federal, justificando o interesse pela LAI. Da mesma forma, o cenário do Nordeste, em que se discutiu, historicamente, a falta de acesso a informações e a manipulação política da população podem ter motivado esse significativo número de pesquisas. A Região Norte, porém, está na periferia dessa discussão.

Em síntese, a lei é estudada sobretudo em seus aspectos técnicos, com o objetivo de ajustá-la ou de se ajustar a ela, por vários pesquisadores e centros de pesquisa dispersos e isolados, com uma concentração de estudos no Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, e com nenhuma preocupação em entender as demandas de públicos específicos.

Considerações finais

Entre as considerações possíveis nesse artigo, a primeira diz respeito aos conteúdos das pesquisas analisadas sobre a Lei de Acesso a Informações. Observamos, nesses estudos, um forte caráter descritivo. Embora a descrição seja um aspecto importante e basilar da pesquisa científica, ela não é suficiente. A maioria dos trabalhos analisados descreve como a LAI está sendo implementada, os mecanismos de gestão dessa implementação e os limites e possibilidades desse processo. O fundamental, nesses estudos, é responder à pergunta “como”.

Ainda são raros os estudos sobre a LAI que destaquem o “porquê”. Para isso, é necessário investir na compreensão dos aspectos históricos e culturais do país, ao analisar o cenário de acesso à informação, no qual se dá um embate

entre a valorização do silêncio e do sigilo e a tentativa de promover rupturas com essa prática. Sem essa dimensão interpretativa, as pesquisas e os pesquisadores ficam reféns de circunstâncias e abrem mão da complexidade.

Além do cenário nacional, os estudos que priorizem o “porquê” devem se debruçar sobre as especificidades da cultura organizacional dos órgãos públicos, que diferem enormemente entre os poderes e entre as esferas municipal, estadual e federal, e muitas vezes são diferenciadas até mesmo de um órgão para outro.

Ao lado da tentativa de buscar os porquês, constatamos nesta pesquisa a ausência de estudos que busquem o “para quem”. São originais, sobretudo, os estudos que visam a analisar as diferentes demandas informacionais de diferentes grupos, olhando especialmente para aqueles que se encontram em posição vulnerável, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, indígenas, negros, mulheres, populações privadas de liberdade etc. Talvez os estudos sobre a Lei de Acesso à Informação precisem verticalizar seus objetivos, investigando, por exemplo, quais as demandas informacionais desses e sobre esses grupos e quais os esforços do Estado brasileiro em contemplá-las; dar relevância ao direito à informação de quem não teve acesso à educação formal, a bons postos de trabalho, à habitação digna etc.

Quando as pesquisas assumem um caráter interseccional, o olhar se torna mais crítico. O Estado é visto como um espaço de interesses, de escolhas e frequentemente de privilégios, e não um ente neutro que quer prover igualmente informações para todas e todos. Essa pauta de pesquisa interseccional demanda novas estratégias metodológicas. Na perspectiva de construção social da ciência, as pesquisas sobre a LAI frequentemente ignoram os públicos, os sujeitos silenciosos e silenciados para os quais são necessários estudos de recepção e grupos focais, a fim de compreender suas aspirações, desejos e necessidades, a forma como buscam ou como não buscam o acesso a informações.

Quanto a quem pesquisa LAI no país, observamos poucos estudos interinstitucionais e interdisciplinares. Os mecanismos de implantação de uma lei, sua apropriação social, as resistências e adesões que ela instaura, a capacidade que

tem de provocar mudanças no Estado e a sensibilização do cidadão são temas muito complexos e que demandam respostas assertivas, pois impactam na possibilidade de efetivação de um direito. Faltam trabalhos em parcerias, pesquisas que transcendam os recortes mais imediatos e proponham leituras longitudinais, reconhecendo mudanças temporais. A LAI de ontem é diferente daquela de hoje e provavelmente será diferente daquela de amanhã. E ela sempre será objeto de disputas e tentativas de manipulações, como vimos recentemente no Brasil e no mundo, em função da pandemia do novo coronavírus.

Mais do que uma discussão exclusiva no campo da Ciência da Informação, do Direito e da Gestão Pública, a LAI tem vocação comunicacional, do Serviço Social, da Saúde, da História, e das demais áreas que compreendem e debatem a correlação entre acesso à informação pública e a possibilidade de exercício da cidadania.

Finalmente, é preciso sinalizar para as possíveis limitações dos resultados da pesquisa tendo em vista que o *corpus* analisado consistiu apenas de artigos científicos, deixando de lado teses e dissertações e trabalhos publicados em Anais de eventos científicos. Entretanto, se considerarmos que teses e dissertações acabam resultando, em algum momento, em artigos científicos, pensamos que as conclusões às quais chegamos se aproximam bastante da realidade.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARROS, D. S. **A Lei Brasileira de Acesso à Informação: uma análise de sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do Estado do Maranhão (2009-2014)**. São Luís: EDUFMA, 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm.

CRENSHAW, Kimberlé Williams *et al.* **Say her name: Resisting police brutality against Black women. African-American Policy Forum.** New York: Center for Intersectionality and Social Policy Studies, 2016.

LATOURE, Bruno; WOOLGAR, Steve. **A vida de laboratório.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

MEADOWS, A. J. **A comunicação científica.** Tradução de Antonio Agenor Briquet de Lemos. Brasília, DF: Briquet de Lemos/Livros, 1999.

PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 15 jul. 2020, Estatísticas Sociais. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>. Acesso em: 08 ago. 2020.

RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos. Sigilo e reserva. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. 2/1, p. 9-18, 1989-1990.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 6, n. 19, p. 37-50, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**, n. 39, p.105-124, 1997.

SIDONE, Otávio José *et al.* A ciência nas regiões brasileiras: evolução da produção e das redes de colaboração científica. **Transinformação**, Campinas, v.28, n.1, 2016.

WARDLE, Claire. Uma nova desordem mundial. Nossa tendência a compartilhar conteúdo sem refletir é usada para disseminar desinformação. **Scientific American Brasil**, São Paulo, p. 46-51, nov. 2019.

A Lei de Acesso à Informação: uma nova ferramenta para construção de dados e produção de conhecimento acadêmico-científico?

Sales Augusto dos Santos¹

Entre os anos de 2017 e 2018, como professor voluntário no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa (UFV), realizávamos uma pesquisa financiada pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq 2017/2018), cujo título era “O ingresso e a presença de estudantes negros/as cotistas em cursos de alto prestígio da Universidade Federal de Viçosa”². Na realidade eram seis cursos, a saber: Agronomia, Direito, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Medicina e Medicina Veterinária (SANTOS; FREITAS, 2019a, 2019b).

Um dos objetivos da pesquisa era investigar as denúncias de fraudes praticadas por estudantes brancos/as nas subcotas destinadas a estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas.³ Denúncias que, em geral, eram feitas por: a) movimentos sociais negros; b) coletivos de estudantes negros/as; c) professores/as negros/as e/ou professores/as brancos/as que apoiavam o sistema de cotas; e d) alguns/mas técnicos/as administrativos/as de universidades públicas que tinham sistema de cotas (NUNES; SANTOS, 2019).

Foi nessa época que descobrimos o valor e a importância inestimável da Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, de 18 novembro de 2011 (BRASIL,

1. Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), com pós-doutorado na Brown University (2012-2013) e na University of Wisconsin Milwaukee (UWM) (2019-2020). É Professor Visitante no Departamento de Ciências Sociais (DCS) da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: salesaugustodossantos@gmail.com

2. Matheus Silva Freitas, estudante de Ciências Sociais, era bolsista de iniciação científica nesse projeto.

3. As subcotas foram determinadas a esses/as estudantes (desde que eles/as sejam oriundos/as de escolas públicas) pela Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012). Muitos/as autores/as as denominam de “cotas raciais” e/ou “subcotas étnico-raciais”. Pensamos ser mais adequado usar a expressão “subcotas destinadas a estudantes negros/as (pretos/as e pardos/as) e indígenas” e não as duas expressões anteriores, até porque a referida lei estabelece cotas para estudantes de escolas públicas e em nenhuma parte da sua redação utiliza a categoria *raça* e/ou a expressão “cotas raciais” (BRASIL, 2012). Mas, mantivemos neste artigo as expressões “cotas raciais” e/ou “subcotas étnico-raciais”, visto que são as mais conhecidas e/ou utilizadas na literatura sobre o tema.

2011), especialmente para a realização de pesquisas acadêmicas exploratórias que investigam temas considerados tabus na sociedade brasileira. Frise-se que pesquisar e estudar sistema de cotas para estudantes negros implica necessariamente debater as relações raciais brasileiras, logo, implica discutir o racismo no Brasil, algo que ainda é um tema tabu no país (GUIMARÃES, 1999), mesmo algumas instituições governamentais renomadas e respeitadas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IPEA (2011) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2019), demonstrando por meio de dados e afirmando, através de argumentos robustos e consistentes, que a nossa sociedade é racista. Ou seja, mesmo com todo o avanço que se teve no campo de estudo e pesquisa das relações raciais no Brasil nos últimos 25 anos, o racismo ainda é um tabu em nossa sociedade porque, no Brasil, ele sempre está nos outros, não em nós mesmos (cf. TURRA; VENTURI, 1995).

Esse tabu impacta inclusive o meio acadêmico brasileiro. Portanto, não foi sem razão que houve debates febris em nossa sociedade nas décadas de 2000 e 2010, especialmente entre intelectuais, sobre a implementação do sistema de cotas para estudantes negros ingressarem nas universidades públicas, com argumentos pró e contra este sistema (SANTOS, 2014). Frise-se que houve autores que publicaram livros afirmando explicitamente que “não somos racistas” (KAMEL, 2006). Entendemos que tal negacionismo ratifica que discutir o racismo no Brasil ainda é um tema tabu em nossa sociedade. Mais do que isso, indica também que essa discussão, a partir da perspectiva dos/as racialmente discriminados/as, abala o sistema nervoso central de produção do conhecimento acadêmico eurocentrado (ou brancocentrado) brasileiro (SANTOS, 2014, p. 220), em face das resistências (manifestas e latentes) de muitos/as intelectuais brasileiros/as à/s ruptura/s com o conhecimento anterior estabelecido sobre relações raciais: de uma suposta harmonia e igualdade racial no Brasil.

Assim sendo, este artigo visa demonstrar como a LAI foi e é útil para superar, ou melhor, driblar resistências individuais (de acadêmicos/as) e institucionais ao fornecimento e/ou publicização de informações não sigilosas a qualquer cida-

ção, especialmente sobre temas tabus, como o racismo (a discriminação e o preconceito raciais) no ambiente acadêmico contra estudantes negros/as (pretos/as e pardos/as) e indígenas (SANTOS, 2021a), ajudando, assim, a construirmos uma cultura da transparência na administração pública. Mais do que isso, objetiva-se demonstrar também que a LAI pode ser uma nova e indispensável ferramenta à realização de pesquisas exploratórias, mas indicaremos similarmente que ela não é a panaceia para a realização de investigações, visto que algumas instituições públicas (e/ou alguns/mas de seus/suas gestores/as: docentes e técnicos/as administrativos/as) podem desrespeitar o seu cumprimento.

Usando a LAI para trincar resistências acadêmicas individuais e/ou institucionais

Como citado anteriormente, entre 2017 e 2018, conduzíamos a pesquisa “O ingresso e a presença de estudantes negros/as cotistas em cursos de alto prestígio da Universidade Federal de Viçosa”. Para melhor entendimento deste artigo é fundamental esclarecer que os cursos considerados de alto prestígio nas universidades federais estão entre aqueles em que há maior quantidade de denúncias de fraudes nas subcotas étnico-raciais (NUNES; SANTOS, 2019). Mais ainda, naquele momento eram raras as publicações acadêmico-científicas sobre fraudes no sistema de cotas, como, por exemplo, os artigos de Nunes e Santos (2019) e Carvalho, Seidl e Assis (2018). Assim sendo, fraudes nessas subcotas eram um assunto praticamente não pesquisado, logo, pouco investigado, não havendo conhecimento consolidado ou prévio sobre ele, o que nos obrigou a realizar pesquisas exploratórias para investigá-lo. Essas pesquisas

[...] têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas 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 (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 35).

Portanto, sem um referencial teórico e metodológico consolidado ou, se se quiser, um conhecimento científico estabelecido sobre o tema “fraudes praticadas por estudantes brancos/as nas subcotas étnico-raciais” não somente fomos obrigados a realizar pesquisas exploratórias, como percebemos que para realizá-las dependeríamos muito da nossa criatividade, conforme nos ensina o sociólogo Boaventura Santos (1989). Assim, buscamos fazer uso dessa criatividade para realizar nossa pesquisa. Contudo, a nossa criatividade não emergiu exclusivamente em razão de um esforço reflexivo e/ou do conhecimento obtido em nossa formação sociológica, senão também das condições com que nos deparamos para a condução da pesquisa na UFV, como, por exemplo, a negação, a nós, do acesso a dados (que deveriam ser públicos) sobre apuração de fraudes nas subcotas étnico-raciais.

Como se sabe, na UFV também houve denúncias de fraudes nas subcotas para estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas (SANTOS; FREITAS, 2019a e 2019b). Em razão dessas delações, a universidade criou a *Comissão de Verificação de Autodeclaração Étnico-Racial* (CVAER) para apurá-las (BRASIL, 2017). Um/a colega docente da UFV que era membro dessa comissão nos comunicou, em uma conversa casual/informal, que havia recebido, no final do mês de dezembro de 2017, o relatório do trabalho realizado pela CVAER, ao tempo em que também nos informou sobre alguns dados do relatório.

Como as informações recebidas do/a colega docente eram úteis ao desenvolvimento de nossa pesquisa, no dia 21 de maio de 2018, solicitamos, por e-mail, uma cópia do relatório à então presidente da *Comissão de Verificação de Autodeclaração Étnico-Racial* (CVAER) da UFV⁴. Passados sete dias após essa solicitação, ainda não havíamos obtido retorno da presidente da CVAER⁵. As informações/dados que solicitamos: a) não eram sigilosos (afinal de contas todos os membros da CVAER já haviam recebido essas informações/dados);

4. Não temos como citar literalmente o e-mail supracitado como prova de nossa afirmação, assim como os pedidos que encaminhamos à UFV, fundamentados na LAI, em razão do espaço que temos para escrever este artigo.

5. Na realidade, nunca recebemos uma resposta a esse e-mail.

b) eram de interesse público; c) ajudavam a fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e d) ajudavam a fomentar o desenvolvimento de uma cultura de controle social da administração pública (cf. BRASIL, 211). Assim, solicitamos, no dia 28 de maio de 2018 o referido relatório (de 2017) à UFV, bem como o relatório de 2018, via Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2018).

Para nossa surpresa, em um prazo rápido, no dia 29 de maio de 2018, a UFV respondeu a nossa solicitação, mas negando-a, em razão de o “Relatório Final (de 2017) não ter sido elaborado” e o Relatório da Comissão de Validação de Autodeclaração de Candidatos Pretos, Pardos ou Indígenas (de 2018) “encontrar-se em fase de elaboração” (BRASIL, 2018). Diante dessa negativa, imediatamente solicitamos ao/a docente que havia nos comunicado sobre a existência do relatório de 2017 da CAVER que confirmasse a sua existência. Ele/a não somente ratificou a existência do “Relatório Parcial, de 20 de dezembro de 2017”, como nos enviou, posteriormente, uma cópia do mesmo via e-mail. Como houve a confirmação da existência do relatório, imediatamente, no dia 29 de maio de 2018, apresentamos um pedido de recurso à denegatória da UFV (BRASIL, 2018).

No dia 06 de junho de 2018, a UFV/Pró-Reitoria de Ensino (PRE) deferiu o nosso pedido recursal, ao mesmo tempo em que nos enviou o “Relatório Parcial, de 20 de dezembro de 2017 (Síntese Parcial dos Trabalhos - Denúncias Realizadas no período de 07/02 a 11/07/2017)” (BRASIL, 2018). Os dados contidos nesse relatório eram idênticos aos dados do “Relatório Parcial” que o/a colega docente havia nos enviado, comprovando a existência de um relatório elaborado pela CAVER que, na nossa primeira solicitação (via LAI), a PRE da UFV não afirmou existir. Porém, no relatório obtido de nosso/a colega docente, além dos dados supracitados, havia uma relação com 53 nomes “de estudantes identificados como pretos e pardos pela comissão”, mas essa relação não constava no relatório enviado pela UFV/PRE. Portanto, ao que tudo indica, a UFV/PRE não nos forneceu o “Relatório Parcial, de 20 de dezembro de 2017” completo. Ela fez cortes no relatório que nos encaminhou.

Relatar o processo acima é importante por vários motivos como, por exemplo, mostrar que, se não fosse a LAI, nós não teríamos acesso a informações importantes para nossa pesquisa, o que provavelmente prejudicaria o seu desenvolvimento, descrição, análise e conclusão. As informações ficariam restritas a um pequeno grupo de pessoas naquele momento, os membros da CAVER da UFV, e talvez nunca fossem usadas para produzir conhecimento acadêmico-científico. Outro motivo, e talvez o mais importante, é que ao usar a LAI descobrimos uma ferramenta nova (muito poderosa) para obtenção de informações e dados para pesquisas acadêmico-científicas exploratórias.

LAI: uma nova ferramenta de coleta/construção de dados para pesquisas exploratórias

O uso da LAI para obter dados e/ou informações da UFV (que, em um primeiro momento nos foram negados) ampliou o nosso leque de ferramentas para tal, bem como potencializou a nossa capacidade para coletarmos/construirmos dados em pesquisas exploratórias. Por exemplo, por meio de demandas, fundamentadas na LAI, a todas as 69 universidades federais, construímos o “Mapa das Comissões de Heteroidentificação Étnico-Racial das Universidades Federais Brasileiras” (SANTOS, 2021c), onde pudemos quantificar e descrever a existência de 94 dessas comissões criadas pelas universidades (44 de Verificação e 50 de Validação⁶), com diversos *modus operandi*, para aferição da identidade étnico-racial dos/as estudantes que se autodeclararam pretos/as, pardos/as e indígenas às universidades federais, quando concorreram às subcotas destinadas a eles/as.

A elaboração desse Mapa foi um trabalho mais descritivo, em que pudemos, entre outros fatos, constatar 3.958 (três mil novecentos e cinquenta e oito) denúncias de fraudes nas subcotas étnico-raciais, entre os anos de 2013 a 2020, conforme relataram as próprias universidades federais (SANTOS, 2021c). Frise-se que nenhuma pesquisa anterior havia constatado tal fato, que, se por um lado, é reve-

6. A distinção/caracterização de ambas será feita abaixo.

lador quanto à escandalosa tentativa de usurpação de uma política pública por um grupo racial (branco), por outro lado, o fato é extremamente importante para se pensar o combate de fraudes que prejudicam estudantes negros/as e indígenas.

Mas a partir do Mapa também elaboramos textos analíticos, como o “Comissões de heteroidentificação étnico-racial: *locus* de constrangimento ou de controle social de uma política pública?” (SANTOS, 2021b). Nesse texto aprimoramos a definição de “comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais”⁷, assim como caracterizamos dois tipos dessas comissões⁸, entre outras análises e/ou produções de conhecimento. Ou seja, ampliamos e aprofundamos a discussão sobre fraudes nas subcotas étnico-raciais, bem como sobre alguns mecanismos usados para averiguar e evitar tais fraudes.

Todavia, ao usar a LAI, percebemos que poderíamos realizar pesquisas exploratórias sobre outros temas, como, por exemplo, sobre a existência de con-

7. “(...) as entendemos como um dos mecanismos de fiscalização ou controle social de uma política pública, a reserva de subcotas a estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas, que foi estabelecida pela Lei nº 12.711/2012. Ou seja, essas comissões são um dos mecanismos que visam a impedir o desvio de finalidade deste tipo de política pública” (SANTOS, 2021b, p. 16).

8. “(...) há pelo menos dois tipos de comissões de heteroidentificação nas universidades públicas federais: a) as **comissões de verificação** de supostas fraudes praticadas por alunos/as (brancos/as ou amarelos/as) da universidade nas subcotas étnico-raciais; e b) as **comissões de validação** da autodeclaração étnico-racial dos/as estudantes candidatos/as às subcotas étnico-raciais. As primeiras, em geral, são provisórias (...) foram e são criadas para convocar e fazer a heteroidentificação étnico-racial de todos/as alunos/as da universidade que foram denunciados/as como não sujeitos de direito das subcotas étnico-raciais estabelecidas na Lei nº 12.711/2012. Portanto, essas comissões têm função fiscalizadora e repressiva e, teoricamente, existirão enquanto houver alunos/as supostamente fraudadores/as das subcotas, visto que foram denunciados/as e necessitam ser heteroidentificados/as para que não haja suspeição sobre eles/as, assim como sobre a ocupação indevida das vagas destinadas aos/as estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas. Em resumo, essas comissões são necessárias para verificar se houve apropriação indevida ou não das vagas destinadas a estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas. (...) essas comissões foram criadas e implementadas em universidades em que houve denúncias e comprovação de fraudes nas subcotas étnico-raciais (...). Já as **comissões de validação da autodeclaração** étnico-racial dos/as estudantes candidatos/as às subcotas étnico-raciais são, teoricamente, permanentes e têm função preventiva. Isto é, caso as universidades queiram ter mecanismos de controle e monitoramento da política pública estabelecida pela Lei nº 12.711/2012, especialmente enquanto estiver em vigor o estabelecimento de subcotas para estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas, essas comissões poderão existir para se evitem tentativas de fraudes no momento das matrículas dos/as candidatos/as às subcotas supracitadas. Portanto, esse tipo de comissão não faz a heteroidentificação da autodeclaração étnico-racial de alunos/as já matriculados/as na universidade, mas de candidatos/as a alunos/as da instituição. Somente após a heteroidentificação desses/as candidatos/as, tendo as suas autodeclarações sido homologadas e/ou ratificadas pela comissão de validação, eles/as poderão se matricular na universidade” (SANTOS, 2021b, p. 16-18).

flitos raciais violentos nas universidades federais, assim como sobre a implementação do ensino da Educação das Relações Étnico-Raciais⁹ nos cursos de Ciências Sociais, Comunicação e Direito. Iniciamos essas investigações no ano de 2021 e elas têm se mostrado muito promissoras, embora haja algumas universidades que têm se recusado a responder às nossas demandas via LAI.

Com relação à implementação do ensino da Educação das Relações Étnico-Raciais, fizemos pesquisas de levantamento (com *survey*) com os 03 cursos supracitados nas 69 universidades federais, embora ainda não tenhamos feito a pesquisa documental (análise dos programas das disciplinas), que é imprescindível não somente à descrição e análise dos dados, mas principalmente para confirmar se esse ensino está sendo implementado de fato nos respectivos cursos. Embora em andamento, podemos indicar alguns dados obtidos com a pesquisa nos cursos de Direito, em que a investigação está mais adiantada (SANTOS, 2022).

Invocando a LAI, em agosto de 2021 enviamos um questionário às 69 universidades federais brasileiras, onde, entre outras questões, perguntamos: a) se o Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de Direito contemplava o ensino da “Educação das Relações Étnico-Raciais”, conforme estabelece a Resolução CNE nº 01/2004; b) se o PPC contemplava esse ensino, de que forma ele o fazia? Seis universidades não responderam a nossa solicitação, mesmo ela sendo amparada pela LAI. Portanto, obtivemos resposta de 63 universidades (91,30%).

Dessas 63 universidades, 41 (65%) afirmaram que ofertavam curso de Direito na graduação. Dessas 41 universidades, 23 (56,10%) de seus cursos de Direito afirmaram em seus PPCs que contemplam o ensino da Educação das Relações Étnico-Raciais, enquanto 18 (43,90%) afirmaram o contrário (SANTOS, 2022). Contudo, primeiro, como afirmamos acima, ainda se faz necessário pesquisar os programas das disciplinas indicadas como contempladoras do referido ensino para se confirmar se esse ensino está, de fato, sendo ministrado de acordo com

9. Esse ensino foi determinado às universidades pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução CNE/CP 01, de 17 de junho de 2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (BRASIL, 2004).

o “espírito” da Resolução CNE nº 01/2004. Segundo, nenhuma das pesquisas em que usamos a LAI para coletar dados é financiada por instituições públicas ou privadas. Isso limita significativamente a nossa capacidade de trabalho, não sendo sem razão o fato de ainda não termos tido tempo para analisar os programas das disciplinas, assim como todas as respostas dos respectivos cursos (ao nosso questionário) para a análise e confirmação (ou não) do ensino da Educação das Relações Étnico-Raciais.

Quanto à realização da pesquisa sobre conflitos raciais violentos nas universidades federais, a fizemos porque queríamos verificar se era procedente um dos argumentos ou, melhor, suposição, contrário ao sistema de cotas para estudantes negros, o de que sua implementação implicaria conflitos raciais violentos nos *campi* universitários brasileiros, conforme sustentava (e ainda sustenta), entre outros/as, a renomada antropóloga Yvonne Maggie (2019). Assim, em novembro de 2021, enviamos um questionário às 69 universidades federais brasileiras, via LAI, e perguntamos, entre outras questões, a seguinte questão: “Após a implementação da Lei nº 12.711/2012 (a Lei das Cotas), entre 2013 e 2021, houve denúncia ou registro de algum conflito racial violento (como agressão física ou até mesmo assassinato de estudante/s, docentes, técnicos/as administrativos/as, entre outras pessoas) no *campus* da universidade em razão da implementação do sistema de cotas e/ou das subcotas étnico-raciais?”.

Das 53 (78,60%) universidades que objetivamente (isto é, guardando simetria com o que perguntamos) responderam a esta e a outras questões do questionário, todas, portanto 100% delas, afirmaram que não houve ocorrência de conflitos raciais violentos em seus *campi* (SANTOS e FREITAS, 2022). A resposta demonstra que suposições de cientistas sociais sem lastro empírico podem ser desfeitas ou “colocadas em xeque” por meio de pesquisas que utilizam a LAI. Frise-se que, ao lembrarmos da e utilizarmos a LAI, estamos a indicar que com essa norma conseguimos driblar resistências individuais, assim como resistências institucionais, ao fornecimento de informações não sigilosas que qualquer cidadão pode e deve ter acesso, como vimos anteriormente. Dessa forma, também demos um passo a mais

na construção de uma cultura da transparência na administração pública. Para além disso, descobrimos que a LAI pode ser utilizada como uma nova e indispensável ferramenta na realização de pesquisas acadêmico-científicas, especialmente no que diz respeito a temas considerados tabus socialmente, como, por exemplo, o racismo (GUIMARÃES, 1999). Não se pode esquecer de que há acadêmicos/as brasileiros/as que têm fortes resistências e/ou dificuldades em debater pública, ampla, profunda e francamente o racismo no meio acadêmico, assim como têm resistências à implementação de políticas públicas para a sua superação e/ou mitigação por meio do sistema de cotas para estudantes negros/as.

Como alguns/mas desses/as intelectuais são renomados professores/as e pesquisadores/as, como, por exemplo, Yvonne Maggie (2019), e, além disso, têm amplo espaço nos meios de comunicação de massa, eles/as acabam influenciando (de alguma forma) outros/as docentes e/ou técnicos administrativos das universidades a evitarem o fornecimento de informações/dados sobre o tema racismo (e/ou temas correlatos) no meio acadêmico. Por exemplo, ao enviarmos a nossa demanda (por questionário) para realizamos a pesquisa sobre existência de conflitos raciais na Universidade Federal do Amazonas (UFAM), alicerçada na LAI, essa instituição, fundamentada em uma interpretação descabida sobre o processo de realização de pesquisa, recusou-se a dar informação sobre o assunto. Segundo a UFAM, “solicitações dessa natureza, por se tratar de pesquisa, devem ser encaminhadas à Comissão de Ética e Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Amazonas” (BRASIL, 2021). Recorremos dessa resposta, até porque a nossa investigação envolve apenas pesquisa documental, revisão bibliográfica e dados de domínio público que não identificam os seus participantes. À universidade apenas solicitamos informações sobre fatos ocorridos ou não no campus universitário. Portanto, a nossa pesquisa sobre esse tema não envolvia (e não envolve) seres humanos diretamente, visto que não estávamos entrevistando estudantes, docentes, nem técnicos/as administrativos/as da universidade. Não havia participação de seres humanos, mas solicitação de informações e dados sem inclusão de nome de qualquer pessoa. Por conseguinte, este tipo de pes-

quisa não precisa ser aprovado na CEP das universidades. Mas a UFAM negou o nosso pedido de recurso. Portanto, manteve a sua recusa de fornecer dados.

Houve mais problemas semelhantes ao acima citado, como, por exemplo, a recusa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em atender a uma das nossas solicitações, feitas por questionário, via LAI, em 4 de outubro de 2020. Buscávamos obter informações a respeito da existência de comissões de heteroidentificações, denúncias de fraudes nas subcotas étnico-raciais, entre outras questões, para a construção do mapa dessas comissões, citado anteriormente. Em 3 de novembro de 2020 recebemos a resposta de que o questionário não seria respondido porque se tratava de “uma verdadeira pesquisa científica” (BRASIL, 2020). A UFRJ solicitou que enviássemos um novo pedido onde constasse o nosso “projeto de pesquisa cadastrado em programa de pós-graduação, [a] anuência do pesquisador responsável (se for o caso) e [o] parecer de Comitê de Ética em Pesquisa” para aprová-lo (BRASIL, 2020). Não apresentamos recurso a essa negativa, por se tratar de uma exigência absurda e do indicativo de que mais exigências seriam feitas caso apresentássemos um pedido recursal.

Por meio das respostas negativas da UFRJ e da UFAM se observa que há gestores/as em universidades que não sabem quando uma pesquisa deve ou não ser submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da instituição. Demonstra também o despreparo de alguns/mas gestores/as quanto à compreensão e execução da LAI, assim como o descaso da instituição quanto à qualificação dos seus/suas funcionários/as (docentes e/ou técnicos/as administrativos/as) para atender adequadamente às demandas feitas às instituições via LAI. Mas pode estar demonstrando também que informações sobre alguns temas, especialmente os considerados tabus, são boicotadas e/ou negadas, mesmo quando solicitadas pela LAI, o que pode prejudicar significativamente o uso dessa norma como uma ferramenta de coleta/construção de dados a pesquisas exploratórias.

Conclusão

Buscamos demonstrar neste artigo como a LAI foi e é útil para superar, ou melhor, driblar resistências individuais e institucionais ao fornecimento de informações não sigilosas que qualquer cidadão pode e deve ter de órgãos públicos. Demonstramos também que o seu uso ajuda, de fato, a darmos passos na construção de uma cultura da transparência na administração pública, algo que ainda não está consolidado em nosso país. Para além disso, descobrimos que a LAI pode ser utilizada como uma nova e indispensável ferramenta na realização de pesquisas acadêmico-científicas, especialmente no que diz respeito a temas considerados tabus socialmente, como, por exemplo, o racismo (a discriminação e o preconceito raciais) no ambiente acadêmico contra estudantes negros/as (pretos/as e pardos/as) e indígenas.

Por fim, se enfatizamos que a LAI é útil a pesquisas acadêmicas, devemos salientar também que ela não é panaceia para tal. Como foi visto, a LAI pode driblar resistências, mas não necessariamente superá-las, visto que algumas instituições e/ou alguns/mas de seus/suas docentes e técnicos/as administrativos/as desrespeitam as determinações da norma não somente por falta de compreensão da LAI (em razão das instituições não qualificá-los/las para operacionalizá-la), mas também por causa das suas convicções ideológico-políticas.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP 01, de 17 de junho de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações ÉtnicoRaciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2004. Seção 1, p. 11. <https://bityli.com/946VLt>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Acesso à Informação. **Manifestação nº 23546.079599/2021-85**, de 16 de novembro de 2021, 2021.

BRASIL. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Acesso à Informação. **Manifestação nº 23546.048482/2020-79**, de 20 de outubro de 2020, 2020.

BRASIL. Universidade Federal de Viçosa (UFV). Acesso à Informação. **Manifestação nº 23480.012214/2018-14**, de 28 de maio de 2018, 2018.

BRASIL. Universidade Federal de Viçosa (UFV). **ATO nº 8/2017/CEPE, de 13 março de 2017**. Viçosa: UFV, 2017. Disponível em: https://www2.dti.ufv.br/noticias/files/anexos/phpdSOiJz_26847.pdf. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Seção 1 p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 19 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.527, de 18 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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição Extra, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 19 dez. 2020.

CARVALHO, José Jorge; SEIDL, Mylene Pereira Ramos; ASSIS, Valdirene Silva de. Fraudes nas cotas raciais, comissões de verificação e autodeclaração confrontada. In: ASSIS, Valdirene Silva de (org.). **15 anos de coordigualdade**. Brasília: Gráfica Movimento, 2018, p. 163-187.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/52806>. Acesso em dez. 2020.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, Editora 34, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/plu-ginfile.php/2128310/mod_resource/content/1/ASG_racismo_e_anti_racismo_NE%2043_1995.pdf. Acesso em dez. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101681>. Acesso em dez. 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília: IPEA/ONU Mulheres/SPM/SEPPPIR, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em dez. 2020.

KAMEL, Ali. **Não somos racistas**: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

MAGGIE, Yvonne. Racialismo e violência nos campi. **Portal G1**. Blog da Yvonne Maggie. 07 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pop-arte/blog/yvonne-maggie/post/2019/06/07/racialismo-e-violencia-nos-campi.ghtml>. Acesso em: 13 ago. 2021.

NUNES, Georgina Helena Lima; SANTOS. Sales Augusto dos. Sistema de cotas, fraudes e hiper-racismo en Brasil. **Revista Mexicana de Sociología**, vol. 81, n. 3, p. 637-663, jul.-set., 2019.

SANTOS, Boaventura de S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

SANTOS, Sales A. dos. Educação das relações étnico-raciais e enfrentamento do racismo no Judiciário: para além da ação punitiva? No Prelo, 2022.

SANTOS, S. A. dos. Ambiente acadêmico brasileiro: branquidade e exclusão de direitos dos estudantes negros. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 24, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/65859>. Acesso em: dez. 2020.

SANTOS, Sales A dos. Comissões de heteroidentificação étnico-racial: lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública?. **O Social em Questão**, ano XXIV, n. 50, p. 11-62, mai./ago, 2021. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/52256/52256.PDF>. Acesso em dez. 2020.

SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, [S.l.], v. 13, n. 36, p. 365-415, maio 2021. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/1255>. Acesso em: dez. 2020.

SANTOS, Sales A dos. **Educação**: um pensamento negro contemporâneo. Jundiá: Paco Editorial, 2014.

SANTOS, Sales A dos; FREITAS, Matheus S. **Sistema de cotas e conflitos raciais violentos no Brasil em tempo de políticas de ação afirmativa**: fato ou suposições infundadas?. No Prelo, 2022.

SANTOS, Sales A dos; FREITAS, Matheus S. Fraudes en el sistema de cuotas brasileño: una mirada hacia la remarginalización de las mujeres negras. **Revista argentina de sociología**, vol. 15, n° 25, jul.-dez., p. 142-169, 2019a.

SANTOS, Sales A dos; FREITAS, Matheus S. Comissão de heteroidentificação étnico-racial: averiguação, impedimento e legitimação de fraudes. **Revista Liberdades**, nº 28, junho/dezembro, p. 44-61, 2019b.

TURRA, Cleusa; VENTURI, Gustavo. **Racismo cordial**. São Paulo: Ática, 1995.

Lei de Acesso à Informação: análise da produção científica e vertentes temáticas (2011-2020)

Raymundo das Neves Machado¹

Gillian Leandro de Queiroga Lima²

Kátia de Oliveira Rodrigues³

Normaci Correia dos Santos Sena⁴

No inciso XXXIII, o art. 5.º da Constituição afirma que é direito de todos ter acesso à informação por meio das instituições públicas, conforme orienta a lei, exceto àquelas informações que interfiram na segurança social e do Estado (BRASIL, 1988). Contudo, no Brasil, o marco regulatório do acesso à informação ocorreu em 2011, com a Lei n.º 12.527, também denominada Lei de Acesso à Informação (LAI). Inicialmente, as discussões acerca da LAI estavam associadas à transparência das informações produzidas e preservadas pelos órgãos públicos, que até então permaneciam invisíveis para o cidadão, a exemplo das informações geradas durante o período ditatorial e dos atos de corrupção no país.

Considerando a proeminência que a Lei de Acesso à Informação vem apresentando no campo científico, associada ao aumento significativo de pesquisadores que abordam esse objeto de estudo, observa-se que as pesquisas possibilitaram grandes contribuições ao campo da Ciência da Informação. Contudo, existem pontos ainda a serem explorados, a exemplo de estudo de abordagem quantitativa e qualitativa e de natureza descritiva, pautado na análise da produção científica. Ao escolher a exploração da proposta em foco, pretende-se

1. Professor Associado do Departamento de Fundamentos e Processos Informacionais do Instituto de Ciência da Informação/UFBA. Doutorado em Ciência da Informação - IBICT/UFRJ. E-mail: raymacha@ufba.br

2. Professor Adjunto do Departamento de Fundamentos e Processos Informacionais do Instituto de Ciência da Informação/UFBA. Doutorado em Difusão do Conhecimento/UFBA. E-mail: gillianqueiroga@ufba.br

3. Professora Adjunta do Departamento de Fundamentos e Processos Informacionais do Instituto de Ciência da Informação/UFBA. Doutorado em Ciência da Informação/UFGM. E-mail: katiarodrigues10@gmail.com

4. Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal da Bahia (PPGCI/UFBA). Bibliotecária na Câmara Municipal de Salvador. E-mail: normaci.correia@yahoo.com.br

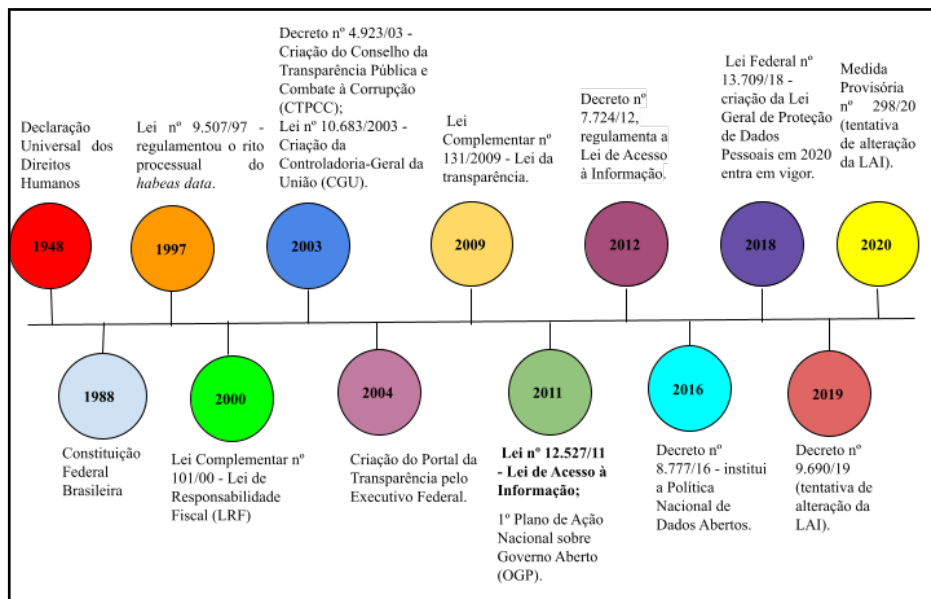
acrescentar contribuições sobre os pontos supracitados, ao delinear como objetivo de pesquisa, caracterizar a produção científica sobre a temática, a partir dos indicadores de produção científica e da análise de coocorrência para compreender o estado da arte.

Este capítulo está estruturado em cinco seções. Nesta primeira seção, apresenta-se uma breve contextualização, o objetivo da pesquisa e a justificativa. Na segunda – “Dez anos da Lei de Acesso à Informação: marcos legais e institucionais” –, exibem-se as restrições de acesso à informação, a exemplo dos dados pessoais. Na terceira seção – “Metodologia” –, propõe-se o caminho percorrido para alcançar o objetivo desta pesquisa, assim como o seu *corpus*, os instrumentos de coleta de dados e como se procedeu a análise dos dados. A quarta seção revela a “Análise e interpretação dos dados”, com base na literatura estudada. A quinta seção – “Considerações finais” –, indica as principais reflexões sobre os resultados da pesquisa.

Dez anos da Lei de Acesso à Informação: marcos legais e institucionais

No Brasil, ocorreram vários avanços fundamentais para tornar o país mais transparente, com participação social. No que diz respeito à transparência, os normativos: instituem o princípio fundamental do acesso à informação como regra e o sigilo como exceção; determinam a obrigatoriedade dos órgãos públicos a divulgarem informações de maneira assídua e proativa; garantem não apenas a divulgação de dados em formato aberto, mas seu livre uso de fácil processamento; demandam a construção e a implementação, pelos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos, incluindo um cronograma para a abertura das bases consideradas prioritárias; protegem, ao mesmo tempo, as pessoas, sua privacidade, seus dados, impondo deveres e limitações aos agentes de processamento (Figura 1).

Figura 1 - Marcos legais e institucionais da Lei de Acesso à Informação



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

No cenário histórico da democracia brasileira, a avidez por informações da administração pública, pela sociedade, tornou-se um grande debate para o rompimento das modalidades de controle social que fortaleciam o poder do Estado. O direito de acesso à informação pública, previsto no art. XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, e incluído, em 2003, nas Convenções das Nações Unidas contra a corrupção, foi uma das medidas adotadas pelo Brasil para combater as práticas corruptivas que se afluaram no país. Esse direito ultrapassa secretismo e abrange a publicidade dos fatos considerados públicos, mas que, por fins políticos, ficavam sob sigilo, ameaçando, segundo Norberto Bobbio (1986, p. 84), o futuro da democracia. Para ele, a democracia é como o “poder público em público”, isto é, a verdade precisa ser colocada à vista.

Nesse ínterim, Hannah Arendt (1972) entende que o binômio verdade-política caminha em direções opostas. Essa relação, quando aplicada no âmbito político, é naturalmente vivida de modo equivocado, com tendência de omissão, obscuridade e manipulação da verdade dos fatos. Arendt (1972), ao abordar sobre a verdade factual (os fatos em si), afirma que o conteúdo de interesse da sociedade civil deve estar sob a luz do mundo público para análise, contestação e deliberação. No entanto, na política, por ser considerada um instrumento necessário e legítimo na profissão de um político ou de um homem de estado, é comum a mentira ocupar o lugar da verdade, afirma a autora:

Jamais alguém pôs em dúvida que a verdade e política não se dão muito bem uma com a outra, e até hoje ninguém, que eu saiba, incluiu, entre as virtudes políticas a sinceridade. Sempre se consideravam as mentiras como ferramentas necessárias e justificáveis ao ofício não só do político ou do demagogo, como também do estadista (ARENDR, 1972, p. 283).

Obviamente, a Declaração Universal trouxe o entendimento de que o direito à informação se torna universal e democrático; contudo, as primeiras iniciativas só foram consolidadas e concretizadas após o fim da ditadura militar (1964-1985). A Constituição Brasileira de 1988 assegura a todos, no seu art. 5.º, o acesso à informação, e resguarda o sigilo como fonte quando necessário ao exercício profissional (BRASIL, 1988).

Mesmo após o fim do período ditatorial e com a promulgação da Carta Magna, os resquícios da obscuridade informacional prevaleciam. Ademais, vários países, a partir de 1990, criaram leis específicas que garantissem o direito ao acesso à informação. Em razão das adoções cada vez mais crescentes de países nesse movimento, e do avanço dos debates ocorridos no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), órgão vinculado ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) – principalmente pela avidez da sociedade civil por informações mais claras a respeito da administração pública –, houve a necessidade de criar uma

política de transparência informacional e, consequentemente, uma legislação nacional apropriada para esse fim.

A Lei n.º 12.527, de 2011, que regula o acesso às informações públicas previsto na Constituição Federal, foi o marco. Entretanto, outras leis relativas à implantação de políticas de transparência e controle têm evoluído a cada ano, e constituem um conjunto legislativo de uma cultura de opacidade e patrimonialismo no Brasil, conforme apresentado na Figura 1.

Passados dez anos de sua promulgação, a lei ainda traz discussões a respeito da transparência pública. A LAI refere-se à transparência ativa (dever dos órgãos públicos de publicar) e à transparência passiva (informações que devem ser divulgadas pelos portais dos governos, independente de solicitação), como forma de obter a informação. Isso evidencia, além da participação social em decorrência do acompanhamento que é realizado na gestão pública, uma mudança de comportamento no que tange à disposição de informação com qualidade e eficácia. Porém, estão ressalvadas as exceções legais de sigilo, pois a referida lei exige uma organização de informação mais eficiente e, consequentemente, profissionais especializados para atuar nesse processo.

Nesse período, a LAI, de fato ampliou os discursos e aproximou a sociedade civil da administração; todavia, enfrentou alguns entraves para sua consolidação: negativa de acesso por parte de órgãos e instituições públicas, que têm o prazo de 20 dias para indicar as razões da negativa; falta de regulamentação de acesso nas esferas estaduais e municipais, visto que o Decreto n.º 7.724, de 2012, regulamenta apenas o acesso às informações na esfera federal (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021), embora seja um obstáculo, houve uma crescente no número de municípios e estados que se inseriram no movimento de transparência das informações e definiram suas regras específicas em legislação própria obedecidas as normas gerais estabelecidas na LAI; e um governo que ameaçou, por decretos, retroceder pontos relevantes, mas não produziu resultado.

Ao abordar a publicidade como regra e o sigilo como exceção, possibilitam-se alguns questionamentos, dentre os quais: que sigilo cada órgão deve

manter? Essa discussão é, talvez, a brecha para que os governos, apoiados na própria lei, voltem ao tempo da obscuridade. A exemplo da medida realizada no início de 2019, pelo então presidente interino Hamilton Mourão, quando assinou um decreto mudando as regras de aplicação da LAI, ampliando o número de autoridades que poderiam tornar as informações protegidas por 25 anos (BRASIL, 2019). Essas autoridades poderiam classificar os dados do governo federal como informações “secretas” e “ultrassecretas”. Evidentemente que, por conta da oposição da sociedade e Poderes Legislativo e Judiciário – atentos a tais mudanças –, esses decretos foram revogados. No entanto, isso mostra que o sigilo destacado pela LAI precisa ser melhor definido.

O direito de receber informações de órgãos públicos, de todas as esferas de poder, tem suas restrições, e os dados pessoais são um deles. Os dados públicos são respaldados pela LAI e referem-se àqueles disponibilizados por órgãos oficiais da administração pública; no entanto, não é porque esse dado está disposto que se deve divulgar de forma ilegítima.

Quanto aos dados pessoais, são respaldados pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), sancionada em 2018 e em vigor desde 2020. Isto é, embora a própria LAI contemple o compartilhamento de dados, ela não regulamenta de forma robusta o tratamento desses dados pessoais no Brasil. A LGPD é que normatiza, de acordo com os princípios e a bases legais para o armazenamento dos dados: finalidade, adequação, necessidade livre acesso, qualidade, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização e prestação de contas. Conforme visto, tanto a LAI (direito público e coletivo) quanto a LGPD (direito individual, disponibilizada ao titular dos dados pessoais) são marcos legais que se complementam, pautadas na confidencialidade, integridade e disponibilidade. Essas leis, cuja finalidade é dar transparência e acessibilidade informacional à sociedade, são equiparadas aos princípios da prevenção e segurança.

Todas essas alterações legais e institucionais, implementadas na sociedade e no Estado, refletiram em várias áreas do conhecimento, dentre elas: a Arquivologia, a Biblioteconomia e a Ciência da Informação (CI). Compreendendo

a relevância do acesso à informação, desde a implementação da LAI, pesquisadores e profissionais da área – bibliotecários, arquivistas e cientistas da informação – têm utilizado, além de instrumento legal de efetivação desse acesso, também como ferramenta para discussão acerca de teoria e pesquisa no campo, quer seja na discussão epistemológica quanto na execução e aplicação da LAI nos ambientes administrativos públicos.

Metodologia

Este estudo é de natureza quantitativa e qualitativa, de cunho descritivo. Quanto ao recorte temporal, pesquisou-se o período de 2011 a 2020, tendo como fonte a Base de Dados em Ciência da Informação (Brapci)⁵. O levantamento bibliográfico ocorreu no mês de janeiro de 2022.

O protocolo de busca constou das seguintes palavras: “lei de acesso à informação”, “LAI” e “Lei n.º 12.527”, utilizado o filtro de palavras-chave, sendo realizado individualmente para cada expressão. A escolha por esse filtro deveu-se às políticas de indexação de assunto adotadas pelos periódicos brasileiros da área da CI, que, ao submeter um artigo, o(s) autor(es) seleciona(m) as palavras-chave representativas do conteúdo da submissão, nesse caso, o artigo (OLIVEIRA *et al.*, 2020). Desse modo, entende-se que, quando o autor condensa o conteúdo numa palavra-chave, ela é dotada de relevância, viabilizando a recuperação do artigo, em bases de dados, tornando o item recuperado fidedigno ao conteúdo da obra.

Os registros recuperados foram salvos em planilha eletrônica (.xls), totalizando 81, sendo 69 para a palavra-chave “lei de acesso à informação”, 10 para “LAI” e 2 para “Lei 12.527/2011”. Em seguida, esses registros foram migrados para uma planilha eletrônica a fim de aplicar os critérios de exclusão, entre eles registros duplicados e registros referentes a comunicações apresentadas em eventos científicos. Ficaram 66 registros, os quais constituíram as unidades

5. Disponível em: <https://www.brapci.inf.br/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

amostrais deste estudo, passando a compor o banco de dados para posterior análise. Ressalta-se, ainda, que, como unidade de análise, selecionaram-se os artigos científicos, pois essa publicação constitui registro do conhecimento, além de ser importante veículo de disseminação científica.

A partir do banco de dados já estruturado, efetuou-se a análise exploratória dos dados para compreensão da natureza das variáveis a serem analisadas e, em seguida, realizou-se a análise da produção científica elencando os indicadores bibliométricos. Finda essa etapa, deu-se início à análise dos conteúdos dos artigos representados pelas palavras-chave. Empregou-se a análise de agrupamentos (FREI, 2006), tendo por objetivo a reunião de palavra-chave segundo o critério de coocorrência; para tanto, recorreu-se ao *software* Gephi, versão 0.9.2.

Análise e discussão dos resultados

A análise de dados está dividida em dois eixos, isto é, produção científica e vertentes temáticas.

Produção científica

As métricas relacionadas à produção científica tomam por base a contagem do número de publicações num período previamente definido. Desse modo, refere-se à contagem absoluta. A Tabela 1 apresenta essa contagem, que totalizou 66 artigos – mínimo de 1 e máximo de 11 –, e 165 autorias mínimas de 2 e máxima de 7 –, correspondendo ao período de 2011 a 2020. Além disso, observou-se que o primeiro registro foi realizado em 2012, inferindo-se que provavelmente se deve à implementação da Lei de Acesso à Informação, ocorrida em maio de 2012. Assim, tem-se o primeiro registro em 2012 e um crescimento de 800% no ano seguinte. Isto é, passando de 1 (1,52%) para 9 (13,64%) artigos, chegando ao ápice de distribuição nos anos de 2016 e 2020, quando foram registrados 11 (16,64%) e 10 (15,15%) artigos, respectivamente. A média para o período analisado foi 7,3 [IC95% (5,09 – 9,57)] artigo/ano.

Tabela 1 – Distribuição do número de artigos e autores na produção científica na temática Lei de Acesso à Informação (2001-2020)

Ano		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Artigo	Total		1	9	6	6	11	8	7	10	8	66
	%		1,52	13,64	9,09	9,09	16,67	12,12	10,61	15,15	12,12	100
Autoria	Total		2	16	13	13	25	18	16	32	30	165
	%		1,21	9,70	7,88	7,88	15,15	10,91	9,70	19,39	18,18	100

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Quanto à distribuição das autorias, totalizaram 165 (Tabela 1), agrupadas em duas tipologias; ou seja, 13,85% referentes a autoria única e 86,15% autorias múltiplas (coautoria), com predominância da autoria dupla (51,52%). Essa tipologia se fez presente em todo o período analisado (2011-2020). Observa-se que 94,55% dos autores publicaram no mínimo com um autor e no máximo com seis autores; nesse caso específico, com a autoria sétupla, totalizando 4,55% dos artigos.

O periódico também foi uma variável analisada, a fim de identificar os principais títulos para este estudo. Os 66 artigos foram publicados em 24 títulos, sendo que 2 se destacaram pelo volume de artigos publicados: *Ágora* com 18 (18,18%), e, em seguida, *Informação & Informação* que apresentou 7 (10,61%). Identificaram-se 13 títulos que publicaram entre 4 e 2 artigos e 9 títulos com um artigo.

Vertentes temáticas

Para a identificação dos agrupamentos referentes à pesquisa, foram identificadas as palavras-chave de cada um dos artigos selecionados, seguindo manualmente as seguintes etapas: (a) identificação e separação das palavras-chave em um novo arquivo de texto; (b) quantificação da frequência das palavras; e (c) realização da análise de agrupamentos. Optou-se por excluir da análise a palavra-chave “lei de acesso à informação”, visto que tal palavra-chave estaria presente em todos os artigos identificados.

temática compreende a estrutura subjacente representada pelos agrupamentos que contêm um determinado número de palavras-chave.

O agrupamento A1, representado pela cor rosa, ocupa 16,98% da rede (Figura 2), sendo, por isso, o maior agrupamento. Este direciona para a vertente temática referente a temas ligados à disseminação da informação, compreendendo as palavras-chave “arquivologia”, “biblioteconomia”, “arquivos públicos”, “acesso” e “acessibilidade”.

O agrupamento A2, representado na cor verde, é o segundo maior agrupamento, detendo 16,04% da rede. Sua estrutura é voltada para uma vertente temática dedicada a assuntos como “direito”, “informação”, “lei de arquivos”, “saúde” e “saúde coletiva”. Portanto, acoplados no que se pode denominar de Informação Pública e Privada.

Ocupando 13,21% da rede, encontra-se o agrupamento A3 (cor azul). Esse agrupamento apresenta a vertente temática do direito à Informação, associada a assuntos como “transparência”, “administração pública”, “ciência contábil”, “conta pública” e “universidade pública federal”.

O agrupamento A4, representado pela cor marrom, ocupa 12,26% da rede e possui temáticas referentes à “gestão de documentos”, “patrimônio documental”, “acesso ao patrimônio documental e à informação”, “diplomática” e “identificação arquivística”, direcionando-se ao conjunto de ações relacionadas aos Arquivos.

Os demais agrupamentos ocupam, cada um, 10,38% da rede, por isso são agrupamentos menores, inferindo-se que são vertentes temáticas ainda sendo exploradas pelos pesquisadores. Nesse escopo, tem-se o agrupamento A5 (cor laranja), que apresenta, como vertente temática, temas ligados ao Acesso à Informação e possui as seguintes palavras-chave: “acesso à informação”, “arquivística”, “controle social”, “gestão da informação” e “transparência pública”. O agrupamento A6 (cor vermelha) apresenta temas relacionados à “ciência da informação”, “administração”, “portal da transparência”, “política de informação” e “brasil”, conduzindo para um núcleo de assuntos dedicado a Políticas Públicas de Informação.

O agrupamento A7 (cor verde turquesa) apresenta uma inclinação para temas relacionados a universidades e instituições públicas, abordando, em seu núcleo, assuntos como “universidade” e “institutos”, dedicados ao ensino e pesquisa e transparência ativa. Por fim, o agrupamento A8 (cor marrom claro) possui estrutura voltada para a vertente temática dedicada a assuntos relacionados ao contexto da ciência aberta, vertente essa considerada emergente no cenário das discussões relacionadas à LAI.

O conjunto desses agrupamentos evidencia, no período estudado, as vertentes temáticas dos estudos e pesquisas conduzidas acerca da Lei de Acesso à Informação.

Considerações finais

Com base nos resultados alcançados, infere-se que as políticas de informação – o caso da LAI – demandam um processo de grande entendimento, desde sua origem, como texto legal, até a efetivação das normas constantes do texto normativo. Se o objetivo é o acesso, torna-se relevante compreender a organização de um eixo de ideias em torno do regime de direito à informação e, consequentemente, das formas de promoção do acesso à informação pública.

As vertentes temáticas identificadas sugerem que a LAI possui uma amplitude de pesquisa, o que viabiliza sua interseção entre as áreas da Arquivologia, Biblioteconomia e Ciência da Informação, as quais estão em constante aperfeiçoamento, acompanhando os avanços sociais e possibilitando o surgimento de novas vertentes de estudo.

Referências

ARENDT, H. **Verdade e política [1964/1967]**: entre o passado e o futuro. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 1972.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1880415/mod_resource/content/1/Bobbio%20O%20Futuro%20da%20Democracia.pdf. Acesso em 14 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 maio 2012. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7724-16-maio-2012-612993-norma-atualizada-pe.pdf](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7724-16-maio-2012-612993-norma-7724-16-maio-2012-612993-norma-atualizada-pe.pdf). Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº. 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9690.htm?msckid=cb9c5c6da86411ec94566a-792ae0499b. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. **Diário Oficial da União**: edição extra, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 04 fev. 2022.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

FREI, F. **Introdução à análise de agrupamentos**: teoria e prática. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

OLIVEIRA, L. P. de *et al.* Política de indexação em periódicos da Ciência da Informação: um estudo das diretrizes para atribuição de palavras-chave aos artigos. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 25, n. 4, p. 140-169, 2020. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/3876>. Acesso em: 9 fev. 2022.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **10 anos de LAI**: atendimento em risco. São Paulo, nov. 2021. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/atendimento_lai_governo_federal_10_anos.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

A LAI sob o viés da Política e Economia da Informação: identificação e contextualização temática de artigos do Enancib

Terezinha Elisabeth da Silva¹

Thiago Gomes Eirão²

Os dez anos de vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011) representam marco importante para a democratização do acesso à informação no Brasil. Desde 2012, quando a LAI foi regulamentada, estudos sobre seus efeitos foram produzidos nas Ciências Humanas e Sociais, a exemplo das temáticas desenvolvidas na Ciência da Informação.

Este artigo trata da análise dos trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Política e Economia da Informação (GT5), do Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (Enancib), um evento de caráter nacional, abrangente e de grande importância para a divulgação de pesquisas e trabalhos desenvolvidos no âmbito dos programas de Pós-Graduação em Ciência da Informação no Brasil. O escopo do estudo é o período de 2011 a 2021, e tem como objetivo a identificação e contextualização temática dos artigos apresentados sobre a LAI.

O texto dá sequência a um conjunto de trabalhos resultantes de pesquisas que desenvolvemos desde 2012 sobre a LAI, ao mesmo tempo que toma por base nossa apresentação no XX Enancib (SILVA; EIRÃO, 2019) acerca dos artigos do GT5 de 2011 a 2018. Mas este cumpre a função específica de concentrar-se na LAI, no período de 2011 a 2021, que corresponde ao ano de promulgação e aos dez anos de efeitos da Lei, respectivamente.

1. Residência pós-doutoral em Ciência da Informação (UFMG), Doutorado em Multimeios (UNICAMP), Mestrado em Ciência da Informação (UFPB). Docente do Programa de Pós-Graduação em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados e do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade Estadual de Londrina (PPGCI/UEL).

2. Doutorado e Mestrado em Ciência da Informação (UnB). Docente do Programa de Pós-Graduação em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados.

Fundamentos da pesquisa

Após oito anos de tramitação, o Projeto de Lei nº 219/2003³ (BRASIL, 2003), apresentado pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG) foi transformado na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011). Regulamentando o inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a LAI obriga que órgãos dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas da Federação, Estados e Municípios e o Distrito Federal, forneçam informações relativas às suas ações, tanto proativa quanto reativamente.

A LAI reflete o movimento internacional rumo a maior transparência às ações do Estado em favor do cidadão, como o da organização não-governamental de direitos humanos Artigo 19 e as legislações antecedentes de outros países, a exemplo de França (1978), Estados Unidos (1974) e Austrália (1981), como pontuam Nazareno e Pinheiro (2020).

O caráter complexo da LAI permite que ela seja estudada por várias áreas do conhecimento, mas, principalmente pelas Ciências Humanas e Sociais: Administração, Comunicação, Direito, Política e Relações Internacionais. No âmbito da Ciência da Informação as leis de acesso à informação se inserem no campo de estudos da política de informação, entendida como qualquer tipo ou conjunto de leis, regulamentos, princípios políticos ou doutrinários, programas que tratam da informação em seus ciclos e que produzem efeitos na sociedade (BRAMAN, 2011).

E na esfera da Ciência da Informação brasileira, os resultados de pesquisas sobre política de informação são apresentados principalmente no GT5 do Enancib.

Criado em 2005, o GT5 desenvolve seus debates em torno da atual ementa, reformulada em 2014:

3. Além desse projeto houve outros sobre o tema, tais como: PL 1204/1988, PL 4392/1989, PL 2304/1989, PL 7168/2002, PL 7005/2002, PL 345/2003, PL 1019/2007, PL 1924/2007, PL 5228/2009, PL 7376/2010.

Políticas e regimes de informação. Informação, Estado e governo. Propriedade intelectual. Acesso à informação. Economia política da informação e da comunicação. Produção colaborativa. Poder, ativismo e cidadania. Conhecimento, aprendizagem e inovação. Ética da informação. Informação e ecologia (ANCIB, [2022]).

Esta ampla designação mostra a complexidade de temas possíveis de serem abarcados nos domínios da “Política e Economia da Informação”. A maioria dos temas do GT5 possui estreita relação teórica ou prática com as ações do Estado concernentes às políticas públicas de informação. Dentre a abundância de assuntos, entre 2011 e 2021 a LAI se destaca como a principal política pública de informação.

Assim, envolvidos em um estudo de meta conhecimento, investigamos a produção dos pesquisadores do GT5 como forma de compreender a temática LAI nos anos em evidência, gerando aos nossos pares novos conhecimentos sobre o campo de pesquisa, reconhecendo que todo conhecimento é provisório e impermanente (POPPER *apud* GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2001).

Trilha metodológica

Utilizamos como ponto de partida dados de trabalhos anteriores agora complementados com os metadados do período de 2011 a 2021, incluídos em uma planilha comum,⁴ com destaque para os temas dos artigos, os autores e as instituições de origem. Tais dados devem demonstrar o percurso da LAI no GT5 ao longo desses dez anos. Os anais disponíveis nos sites dos eventos serviram de base de dados para extração das informações.

Entretanto, a exemplo das pesquisas anteriormente desenvolvidas, enfrentamos problemas na coleta dos dados e no acesso aos artigos. A auto atribuição de metadados gera dificuldades relacionadas à falta de padronização nas entradas de autores e inconsistências das palavras-chave. Algu-

4. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1KgWEwaCyIODIFdC_tn_TDpSKVwTeQ-9jZ6Mwi05pasc/edit?usp=sharing

mas edições do Enancib não exigiram origem institucional, palavras-chave e formação dos autores.

Assim, mesmo que alguns trabalhos não apresentassem as palavras-chave “Lei de Acesso à Informação”, “Lei de Acesso à Informação Pública”, “Lei 12.527/11” ou “LAI”, havia indícios, pelo título ou por outras palavras-chave, que poderiam se tratar da temática principal. Com esse rastreio manual, identificamos mais três artigos sobre a LAI e outros seis artigos que mencionaram a LAI como assunto secundário. Um trabalho manual e dedicado como esse reduz erros e inconsistências da base, mas demanda tempo.

Mas o mais grave, porém, é a falta de uma base de dados única para os Anais dos Enancib. Outro fato é que devido à pandemia da Covid-19 o Enancib não foi realizado no ano de 2020.

Mergulhando nos números

Os dados coletados permitem identificar a quantidade considerável de trabalhos apresentados no GT5 e que artigos sobre política de informação dominam o grupo, dentre os quais, os 63 sobre a LAI entre 2011 e 2021 (Quadro 1).

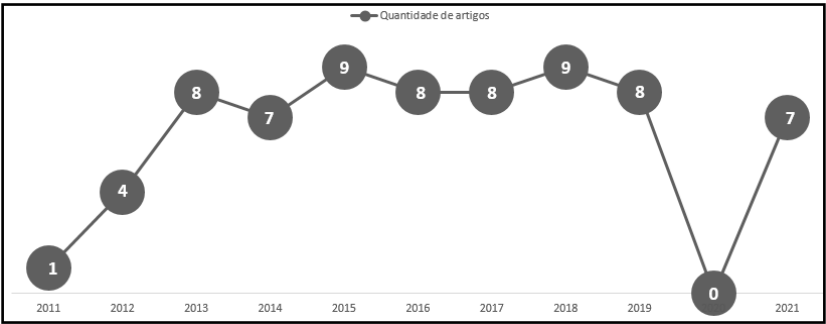
Quadro 1 – Artigos sobre Política de Informação (PI) e LAI no GT5 (2011-2021)

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	Totais
Artigos GT5	27	31	25	31	24	25	32	45	41	41	322
Artigos PI	17	25	24	28	21	23	29	36	36	33	272
Artigos LAI	1	4	8	7	9	7	8	8	6	5	63
% total	3,7	12,9	32	22,6	37,5	28	25	17,8	14,6	12,2	19,57

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Ainda refletindo sobre esses dados (Quadro 1), entre 2012 e 2015 há um crescimento importante de artigos sobre a LAI no GT5, chegando a 37,5% do total de trabalhos de 2015. Inicia-se então uma queda significativa ano a ano, indicando, provavelmente, saturação da temática ou falta de interesse dos pesquisadores. A Figura 1 mostra esse crescimento e essa queda.

Figura 1 – Artigos com LAI como palavra-chave no GT5



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Revisão sistemática de literatura abrangendo artigos brasileiros sobre a LAI publicados entre 2011 e 2019 revela movimento semelhante (PINTO FILHO; FINGER; PINTO, 2021), conforme Figura 2.

Figura 2 – Evolução quantitativa de publicações sobre a LAI por ano



Fonte: Pinto Filho, Finger e Pinto (2021, p. 140).

Comparando-se ambas as figuras, nota-se que a entrada em vigor da LAI teve um impacto significativo nos estudos relativos à informação pública, seja nas questões de aplicação da lei ou sobre a consolidação do direito à informação pública.

Importante observar que o trabalho de 2011, que inicia e instiga as discussões sobre um normativo jurídico específico regulando o acesso à informação pública, não possui “lei de acesso à informação” em suas palavras-chave. Com o título “O acesso aos arquivos sigilosos: um estudo comparado entre o Brasil e França”, a professora Georgete Medleg Rodrigues chama atenção da comunidade científica quanto à necessidade de aprovação de uma lei específica de acesso à informação e aponta a demora na tramitação da LAI no Congresso Nacional.

Sobre as características dos trabalhos sobre a LAI apresentados no período de 2011 a 2021, predominam as comunicações orais indicando maturidade e profundidade nas pesquisas. Há instituições de vários estados brasileiros, perfazendo 54 instituições representadas. Destacam-se Universidade de Brasília (UnB), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como as que tiveram o maior número de trabalhos apresentados.

Ao todo, são 121 autores principais e coautores com trabalhos sobre a temática, mostrando a preferência por autorias múltiplas. Vários autores têm mais de um trabalho apresentado no período de 2011 a 2021 o que indica pesquisas continuadas e densas sobre a LAI. Nove desses autores destacam-se: Georgete Medleg Rodrigues (UnB) (12), Ana Maria Barcellos Malin (IBICT-UFRJ) (7), Dirlene Santos Barros (UFMA/UnB) (6), José Maria Jardim (UFF/UNIRIO) (5), Sandra de Albuquerque Siebra (UFPE) (5), Marco André Feldman Schneider (IBICT-UFRJ) (4), Kátia Santiago Ventura (UFPE) (3), Maria Guiomar da Cunha Frota (UFMG) (3) e Rogério Luís Massensini (Ultramig/UFMG) (3). Cabe ressaltar que alguns destes autores se fazem presentes desde 2011.

Em relação às temáticas, a palavra-chave LAI é tanto principal, quanto secundária. Visando dar mais especificidade aos trabalhos, os autores selecio-

nam outras palavras-chave para representarem os conteúdos. A ordem aqui apresentada não reflete a importância da palavra na ordem que os autores indicaram nos metadados, mas apenas as ocorrências no período estudado, conforme Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Ocorrências de palavras-chave (2011-2021)

Palavras-chave	Nº de ocorrências
Transparência, Transparência informacional, Transparência Pública, Transparência Brasil, Transparência passiva, Transparência ativa, Portal/Portais de Transparência	21
Acesso à Informação, Acesso à informação governamental, Acesso à informação pública, Acesso legal	15
Políticas de informação, Políticas Públicas de Informação e Políticas Públicas de Arquivo	15
Gestão da Informação, Gestão da Informação Pública, Gestão de Documentos	12
Dados Abertos, Dados Governamentais, Dados Governamentais Abertos	8
Arquivo Nacional, Arquivos públicos, Arquivos universitários, Administração de arquivos	8
Direito à Informação, Direito de acesso à informação	8
Informação governamental, Informação pública	6
Estado, Estado informacional, Poder Informacional	5
Regime de Informação, Regime Informacional	5
Universidades, Universidade Federal	4

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Ao observar a listagem acima, verifica-se que há 107 ocorrências de palavras-chave principais atribuídas que, segundo os autores dos trabalhos,

se relacionam com a LAI. Algumas guardam alto grau de proximidade com o tema LAI, outras aparentam ter contato apenas de maneira tangencial. Além disso, é possível notar que algumas são apenas variações de palavras-chave já atribuídas, como “Acesso à informação pública” e “Acesso à informação governamental”. O mesmo ocorre com “Políticas de informação” e “Políticas Públicas de Informação”, uma vez que a LAI é uma política de informação pública. Com cinco ocorrências as palavras-chave “Regime de Informação” e “Regime Informacional”, redundam em significado, dificultando um trabalho mais acurado.

Tais diversidades de termos podem prejudicar a representação da área, além de resultar em problemas na recuperação da informação, seja pela variedade de termos, seja pelo registro de formas diferentes da mesma ideia.

De qualquer forma, o número elevado de termos para representar a LAI demonstra a amplitude da temática das pesquisas e, ao mesmo tempo, uma multiplicidade de assuntos que orbitam no território das investigações sobre ela. A maioria dos trabalhos é de ordem prática, ou seja, cumprem uma função avaliativa dos efeitos da lei.

Adicionalmente, constata-se o problema de representação dos conteúdos dos trabalhos quanto à auto atribuição das palavras-chave pelos autores. Considerando-se que as primeiras palavras-chave deveriam representar o assunto do documento de maneira mais clara e concisa, nota-se ocorrências de atribuições de palavras-chave vagas ou que não cumprem a função de representar o conteúdo.

A exemplo do que foi verificado em pesquisas realizadas anteriormente, as atribuições genéricas de palavras-chave são bastante comuns, da mesma forma que a atribuição de termos sem representação do conteúdo dos documentos.

Tais situações não comprometem os resultados deste trabalho, mas dificultam um estudo rigoroso e aprofundado do campo por meio de auto atribuição dos assuntos.

Considerações finais

Considerando o Enancib, por meio das atividades dos GTs, uma arena fértil de análise e discussão acerca da LAI, encontram-se ali fatores relevantes de representação do tema. Conforme foi possível observar, o GT5 vem recebendo contribuições consideráveis sobre a LAI, sendo abordada de diversas maneiras e aspectos. Fica latente que esse é um tema de grande expressão para os autores que submeteram seus trabalhos ao GT5 e, de maneira análoga, tema que encontra acolhida e se faz representativo no conjunto de temas de interesse do GT.

É perceptível que o termo mais genérico referente a LAI, “política de informação”, esteja presente em diversos trabalhos apresentados no período estudado, nota-se que essa situação decorre primeiro pela ampla aplicação do tema e pela existência de temáticas mais específicas, tais como: “informação pública”, “lei de acesso à informação”, “regime de informação”, dentre outros

Os dados coletados permitem afirmar que as discussões sobre a política de informação e conseqüentemente, a LAI, ainda ocorrem com importância nas pesquisas desenvolvidas nos programas de pós-graduação em Ciência da Informação e que as discussões realizadas figuram como itens fundamentais para a consolidação da temática e do campo, e de sua aplicabilidade na sociedade e no funcionamento do Estado.

Não resta dúvida de que a LAI representa uma mudança de paradigma do acesso à informação no Brasil e marca a trajetória de consolidação do estado democrático, cuja fragilidade, sempre bom lembrar, o expõe a riscos de retrocesso.

Como o tema e a prática da Política de Informação fragmentaram-se em diversos focos e ações ao longo dos anos, a LAI tornou-se, de fato, a principal Política de Informação do país. Desde a tramitação da proposição legislativa iniciada em 2003, até a sanção da Lei nº 12.527 em 2011 e regulamentação nos anos seguintes, a LAI aqueceu o debate nas comunidades das Ciências Humanas e Sociais de maneira significativa.

Embora observemos uma queda de interesse nas pesquisas sobre a LAI, o debate não deve se encerrar aqui, persistindo a necessidade de investigações, uma vez que ainda há uma miríade de problemas relativos à LAI que precisam ser desvelados pelos pesquisadores. É desta maneira que a Ciência pode contribuir para a consolidação das ações em favor da sociedade.

Observa-se, ademais, que discussões sobre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), tendem a aparecer com maior intensidade nos trabalhos do GT5 nos próximos anos. Tendo como ponto de partida que LAI e LGPD possuem forte diálogo e pontos de intersecção, vislumbra-se que haverá um número considerável de pesquisas que trabalhem os dois temas, que ora se complementam, ora funcionam como regulamentadores entre si. Tais circunstâncias abrem significativas oportunidades de pesquisa no campo da CI, especialmente no GT5 do Enancib.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ANCIB). **Coordenações e ementas de GT**. [S.l.]: ANCIB, [2022]. Disponível em: <https://ancib.org/coordenacoes-e-ementas-de-gt/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRAMAN, S. Defining information policy. **Journal of Information Policy**, v. 1, p. 1-5, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/10.5325/jinfopoli.1.2011.0001.pdf?refreqid=excelsior%3Ab6a76e-18271d958fc9cbc3368ed4f632>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2011]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 219, de 26 de fevereiro de 2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública.. Brasília: Câmara dos Deputados, [2003]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 15 mar. 2022.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Para uma reflexão epistemológica acerca da Ciência da Informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2001. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/433/243>. Acesso em: 15 mar. 2022.

NAZARENO, C.; PINHEIRO, G. P. Contextualização da era da informação e do arcabouço legislativo. In: NAZARENO, C.; PINHEIRO, G. P. (org.). **Legislação sobre acesso à informação, proteção de dados pessoais e internet**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/39939/legisla%C3%A7%C3%A3o_acesso_informa%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=12&isAllowed=y. Acesso em: 15 mar. 2022.

PINTO FILHO, J.; FINGER, A. B.; PINTO, I. M. B. S. Acesso à informação: traçando um panorama da Lei 12.527/2011 a partir de uma revisão sistemática de literatura. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Novo Hamburgo, v. 18, n. 3, p. 131-156, set./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.25112/rgd.v18i3.2359>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, T. E.; EIRÃO, T. G. Mapeamento e tendências do gt5 do Enancib: um estudo dos trabalhos apresentados de 2011 a 2018. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 20., 2019, Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: UFSC, 2019. Disponível em: <https://conferencias.ufsc.br/index.php/enancib/2019/paper/view/1103>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Competência em informação: um caminho a seguir a partir da Lei de Acesso à Informação

Welington Batista Pereira¹

Marta Leandro da Mata²

Lucileide Andrade de Lima do Nascimento³

O desenvolvimento tecnológico aliado à conectividade proporcionada pela internet aumentou a velocidade de comunicação e o compartilhamento de conteúdos e documentos disponíveis em grandes bases de dados digitais por todo o planeta. Essa realidade coloca a humanidade frente a seguinte pergunta: por que a sociedade contemporânea permanece suscetível à falta de informação e a um excesso de desinformação?

As competências em utilizar e compartilhar informações vão além do uso da tecnologia e se relacionam fundamentalmente com desenvolvimento de características individuais e coletivas que permitam “[...] usá-la de forma inteligente, proporcionando a construção de conhecimento aplicável às questões de sustentabilidade, desenvolvimento social e inovação no cenário de mudanças [...]” (BELLUZZO, 2020, p. 9). Nesse sentido, o ponto inicial dessa questão é a oportunidade de acesso à informação, ou seja, a visão da informação como um direito.

Segundo Santos (2020), a informação como um direito é entendida como garantia universal e inviolável em diversos aparatos jurídicos internacionais. O contexto brasileiro de normativas que regem os direitos individuais, sociais e políticos tem acompanhado tal movimentação internacional a passos lentos.

O acesso à informação pública no Brasil é operacionalizado por meio de transparência ativa e passiva em páginas na internet (BRASIL, 2011). Esses

1. Mestrando em Ciências da Informação na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Graduado em Administração pela Faculdade São Geraldo (FSG). Administrador na Ufes, lotado na Ouvidoria/ Serviço de Informação ao Cidadão. E-mail: welington.b.pereira@ufes.br

2. Docente do Depto. de Biblioteconomia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: marta.mata@ufes.br

3. Docente do Depto. de Biblioteconomia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: lucileide.nascimento@ufes.br

espaços virtuais de transparência possuem a incumbência de fornecer dados e informações relacionadas à gestão de recursos públicos advindos da arrecadação de impostos e aplicados nas várias frentes de prestação de serviço à sociedade. Dessa forma, o acesso à informação pública oportuniza incluir a sociedade nas discussões políticas que influenciam diretamente a vida da população e estão relacionadas à alocação de recursos, por meio dos orçamentos públicos, para efetivação de políticas públicas de saúde, educação e segurança (BRASIL, 2000).

Mesmo que a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) tenha ampliado a capacidade de transparência pública, ainda existem barreiras de acesso aos equipamentos tecnológicos, como a capacidade de compreender as informações, de lidar com grande volume de dados e de se ter consciência sobre os direitos de interagir com o coletivo e com o próprio Estado.

A presente pesquisa buscou trazer o retrato dessa problemática a partir da aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Isto é, teve-se como objetivo caracterizar o perfil dos solicitantes de informação em transparência passiva, no que se refere à escolaridade, por meio da Plataforma Fala.BR, disponibilizada pela Controladoria Geral da União (CGU)⁴. No que se refere aos aspectos metodológicos, foram emparelhadas as bases de dados de pedidos de informação e aquelas de solicitantes, relacionando-as com pesquisa estatística do âmbito educacional brasileiro desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e comparando aspectos teóricos de Competência em Informação e normativos de utilização da transparência pública como um fenômeno de dependência e mutualidade (GIL, 2009).

4. Órgão de controle interno do Governo Federal. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-da-transparencia-e-controladoria-geral-da-uniao-cgu>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Acesso à informação como direito

Segundo Rodrigues, Simão e Andrade (2003), o processo de informatização da administração pública contribuiu com a disseminação da informação de forma universal e gratuita para fins de exercício da cidadania. Takahashi (2000, p. 10) complementa que esse procedimento permitiu “[...] integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação de forma a contribuir para a inclusão social de todos os brasileiros [...]”. Tanto as iniciativas de implementação das TIC quanto a capacidade de utilizá-las aproximam o cidadão da competência de operacionalizar medidas que garantam o desenvolvimento nacional baseado na redução das desigualdades sociais e regionais para acesso à informação pública.

A LAI foi sancionada no ano de 2011, regulamentando o acesso à informação assegurado pela Constituição Federal de 1988. Foram mais de 20 anos desde a promulgação da Carta Magna, para que o cidadão brasileiro passasse a dispor de normativo que definisse prazo para resposta ao pedido de informação pública. A lei evidencia o sistema eletrônico para solicitação de informação e destaca a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção no trato da disponibilização da informação à sociedade (BRASIL, 2011).

Gama e Rodrigues (2016) reforçam que as disposições normativas relacionadas ao acesso à informação pública, que exigem a disponibilização de páginas e de tecnologias da informação e comunicação, voltadas a esse fim, são apenas um dos pontos necessários para se efetivar uma política pública de informação. Para que o disposto nas normativas seja usufruído, é necessário o desenvolvimento de competências em informação, as quais sustentarão tanto a prática de acesso à informação como a oportunidade de compreendê-la para interação junto à gestão de recursos públicos por meio da participação social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz um exemplo de aplicação do acesso à informação a partir da sua compreensão, desvencilhando-a da prática de participação social: “A transparência será assegurada também mediante

incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000, n.p). Entretanto, há uma lacuna no fato de a sociedade desenvolver de forma igualitária características de competência em informação voltadas ao fim pretendido pela lei.

Segundo Belluzzo (2020) a Competência em Informação (CoInfo) é uma prática que subsidiará características pessoais e coletivas na ação de obtenção de conhecimento através da informação, tornando o sujeito social e civicamente atuante no que se refere às demandas individuais e organizacionais.

Anteriormente à LRF, a Constituição de 1988 já garantia aos natos, naturalizados e estrangeiros residentes no país direitos e deveres individuais e coletivos, sendo que “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]” (BRASIL, 1988, n.p). De acordo com a filósofa política alemã e autora do livro *Origens do totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo, totalitarismo* (2012):

A igualdade de condições, embora constitua o requisito básico da justiça, é uma das mais incertas especulações da sociedade moderna. Quanto mais tendem as condições para igualdade, mais difícil se torna explicar as diferenças que realmente existem entre as pessoas, assim, fugindo da aceitação racional dessa tendência, os indivíduos que se julgam de fato iguais entre si formam grupos que se tornam mais fechados com relação a outros e, com isto, diferentes. (ARENDT, 2012, p. 93)

Ao constituir toda a sociedade como igual perante a lei, a Carta segrega parte da população, já que considera existir uma igualdade de competências em informação que sustenta o exercício de direitos expostos em diversas leis, como as já citadas LAI, LRF e a própria Constituição. Segundo o cientista político e historiador brasileiro José Murilo de Carvalho, no livro *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (CARVALHO, 2002), a noção de igualdade passa pela garantia de conjugação de direitos civis, políticos e sociais, que levam à capacidade de exercício da cidadania plena, conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1 - Os três direitos para um cidadão pleno

Direitos civis	São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos.
Direitos políticos	Referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade.
Direitos sociais	Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022) a partir de Carvalho (2002).

Há uma relação de dependência entre oportunizar o acesso à informação e a capacidade de compreendê-la para efeito de consciência de direitos. De acordo com Carvalho (2002, p. 9) existem três grupos de cidadãos: cidadão pleno, consciente dos três direitos, citados no quadro 1 (direitos civis, políticos e sociais), decaindo para os ‘cidadãos incompletos’, sem acesso à totalidade dos direitos e, por último, para os ‘não cidadãos’, que não se beneficiam de nenhum dos direitos.

Características de Competência em Informação são fundamentais para alavancar o acesso aos direitos e vão além, pois impactam a noção e a compreensão da realidade do cidadão e a sua interação com contextos onde está inserido. Segundo Le Coadic (1996), o indivíduo busca constantemente compreender o contexto onde está inserido a fim de satisfazer necessidades individuais e coletivas, dentre elas as necessidades informacionais que o subsidiam nessa ação de compreensão e exercício do direito.

Mata e Alcará (2018, p. 81) suscitam que as competências inerentes à capacidade de satisfazer os cidadãos na compreensão do contexto onde estão inseridos podem ser influenciadas positivamente a partir de oportunidades de “[...] orientá-los quanto ao uso das habilidades para a busca e seleção de informações, mostrando-lhes ferramentas e recursos para aprender a usar as diferentes fontes de informação, selecionar as informações principais, avaliá-las e utilizá-las de forma crítica”.

Dessa forma, a informação é insumo essencial e a competência em utilizá-la deve ser agregada ao cidadão para contribuir em sua consciência de direitos. Essa preocupação é percebida segundo o exposto no artigo 5º da Lei de Acesso à Informação (LAI): “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011, n.p).

De acordo com Gama e Rodrigues (2016), o reconhecimento do valor da informação no âmbito de cada cidadão, a competência em utilizá-la, a transparência de informações públicas e a garantia do direito de acesso à informação pública oportunizam ao indivíduo e à sociedade participar de modo mais efetivo da tomada de decisões que os afeta.

Transparência pública

O Estado é o gestor dos recursos, das organizações públicas e das políticas públicas que impactam toda a sociedade sob sua guarda, cabendo aos cidadãos conscientes de seus direitos interagir com a gestão governamental, provendo maior eficácia e direcionamento das ações à sociedade (MELO; GARCIA; DANTAS e ESTEVES, 2020).

O aspecto garantidor do acesso à informação vai além do conteúdo e passa a atentar-se a procedimentos que busquem tornar claro o caminho do cidadão na procura e no acesso à informação pública, como a utilização de linguagem clara e de fácil compreensão (BRASIL, 2012). Porém, como se trata de uma população exposta a desigualdades de acesso e permanência em todos os níveis educacionais, a noção de linguagem clara e de fácil compreensão pode variar muito, do ponto de vista do público e de sua escolaridade, em relação ao da percepção do profissional da informação que operacionaliza a transparência ativa e passiva.

A inserção da sociedade dependerá da

[...] ampla disseminação e da circulação da informação e, ainda, de um processo comunicativo de discussão crítica sobre as diferentes questões relativas à construção de uma sociedade mais justa e com maiores oportunidades para todos os cidadãos (ARAÚJO, 1999, p. 155).

Segundo Santos *et al.* (2020, p. 233) “[...] só a transparência pode quebrar as estratégias de silenciamento e manutenção de poder por uma determinada classe social.”. O acesso à informação e o desenvolvimento de competências em informação corroboram com a capacidade de efetivação desse direito e, consequentemente, com a possibilidade de descontinuar realidades sociais advindas da má gestão de recursos públicos ou da alocação diversa daquela realmente necessária para a população, propositalmente ou não, quase sempre voltada a atender prioritariamente o público que detém tais competências e, assim, efetiva o exercício de direitos.

De acordo com a LAI, a disseminação de informação pública ocorre de forma ativa quando o próprio órgão ou entidade divulga, independentemente de solicitação do cidadão, informações de interesse coletivo nas sessões específicas de seus sítios na internet (BRASIL, 2011). Já a transparência passiva é aquela operacionalizada pelas unidades do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Plataforma Fala.BR)⁵ (BRASIL, 2012).

O panorama de utilização da transparência pública no Brasil, insumo para este estudo, foi obtido a partir dos dados de pedidos de informação e de seus solicitantes registrados na Plataforma Fala.BR, disponibilizada pela Controladoria Geral da União (CGU),⁶ responsável por este sistema.

No decorrer da vigência da LAI, de 2012 até o ano de 2021, 436.158 pessoas físicas solicitaram 956.547 pedidos de informação a 310 órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo Federal. Para fins desta pesquisa, a tabela 1 expõe o perfil de escolaridade desses solicitantes a seguir.

5. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/>. Acesso em: 09 mar. 2022.

6. Órgão de controle interno do Governo Federal. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-da-transparencia-e-controladoria-geral-da-uniao-cgu>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Tabela 1 - Número de solicitantes e pedidos de informação, por nível educacional e escolaridade

Nível educacional	Escolaridade	Nº de solicitantes	Nº de pedidos de informação
Educação superior	Mestrado/Doutorado	30.737 (7,05%)	102.820 (10,75%)
	Especialização	61.945 (14,20%)	152.020 (15,89%)
	Graduação	134.872 (30,92%)	292.018 (30,53%)
Educação básica	Ensino Médio	91.422 (20,96%)	136.678 (14,29%)
	Ensino Fundamental	17.741 (4,07%)	21.558 (2,25%)
Sem instrução formal		3.012 (0,69%)	3.735 (0,39%)
Não informado		96.429 (22,11%)	247.718 (25,90%)
Total		436.158 (100%)	956.547 (100%)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022) a partir de download da LAI desenvolvido pela CGU⁷.

De acordo com a Tabela 1, em quase 10 anos de aplicação da LAI⁸, os solicitantes com nível de educação superior (Graduação, Especialização, Mestrado ou Doutorado), excluídos os que não informaram esse dado, representaram cerca de 66,98% desse público, ou seja, mais da metade do público que utilizou a transparência passiva no período. Esse grupo também foi responsável por 77,15% da demanda informacional, uma média de 2,4 pedidos por solicitante. Já os solicitantes em nível de educação básica (Ensino Fundamental e Médio) registraram uma média de 1,4 pedidos por solicitante. Nota-se que o grau de instrução teve influência na proporção de demanda e frequência de uso da transparência passiva.

No que tange à influência do nível de escolarização e a utilização da transparência passiva, a Tabela 2, traz o resultado da interação dos solicitantes junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, expondo o efeito dessa interação de demandas de informação pública no período em análise.

7. Disponível em: [Download de Dados LAI](#). Acesso em: 11 mar 2022.

8. Orientar os órgãos e entidades federais sobre os procedimentos sobre pedidos de informação. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/guia-de-procedimentos-para-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-utilizacao-do-e-sic#N-34Revisarareposta>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Segundo o Guia de procedimentos para atendimento à LAI, o órgão ou entidade, para responder a uma solicitação, deve efetuar a marcação adequada do campo “Decisão” com cada tipo de resposta. Considerando as hipóteses de tipos de respostas adequadas, 19.120 pedidos de informação tiveram esse campo preenchido com dados diversos aos definidos no referido guia, logo foram excluídos da análise da Tabela 2.

Tabela 2 - Proporção de decisões sobre pedidos de informação, por nível educacional

Decisão	Educação Superior	Educação Básica	Sem instrução formal	Não informado	Total
Acesso Concedido	393.137 (73,33%)	92.441 (59,29%)	1.801 (48,74%)	171339 (70,88%)	658.718 (70,27%)
Não se trata de solicitação de informação	39.056 (7,29%)	30.223 (19,39%)	967 (26,17%)	25493 (10,55%)	95.739 (10,21%)
Acesso Negado	41.688 (7,78%)	14893 (9,55%)	462 (12,50%)	18860 (7,80%)	75.903 (8,10%)
Acesso Parcialmente Concedido	27.113 (5,06%)	7.486 (4,80%)	269 (7,28%)	11.726 (4,85%)	46.594 (4,97%)
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto	16.912 (3,15%)	6.873 (4,41%)	134 (3,63%)	6.661 (2,76%)	30.580 (3,26%)
Informação Inexistente	18.204 (3,40%)	3.987 (2,56%)	62 (1,68%)	7.640 (3,16%)	29.893 (3,19%)
Total	536.110 (100%)	155.903 (100%)	3.695 (100%)	241.719 (100%)	937.427 (100%)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022) a partir de download da LAI desenvolvido pela CGU⁹.

Na Tabela 2 é possível identificar que a decisão de “Acesso concedido” às informações advindas de solicitantes com educação superior alcança 73%,

9. Disponível em: [Download de Dados LAI](#). Acesso em: 11 mar 2022.

distante do resultado dos solicitantes com educação básica e sem instrução, com 59% e 49%, respectivamente. Esse resultado demonstra maior tendência dos pedidos terem seu acesso negado ou definidos como “não se tratarem de solicitação de informação” nos níveis de educação básica e sem instrução. Esse resultado pode indicar dificuldade de assimilação destes solicitantes sobre o objetivo do canal de acesso à informação pública, ou então sobre a forma de utilizá-lo. Pode indicar ainda dificuldade de entendimento sobre a legislação que rege o direito de acesso à informação.

A quantidade de 436.158 mil pessoas físicas solicitando informações nos quase 10 anos de vigência da LAI aponta para uma baixa consciência desse direito ou de competência para usufruí-lo. Essa afirmação considera a estimativa da população brasileira com faixa etária de 18 anos ou mais de idade, a qual, em 2012, era de 75,8% da população (IBGE, 2021). Essa proporção é ainda maior ao considerar que o exercício da cidadania por meio do voto pode se iniciar aos 16 anos.

Competência em informação para cidadania

A relação entre o tamanho da população e o montante de solicitações e solicitantes de informação pública aponta para a necessidade de maior atenção quanto ao trato da informação como direito e quanto ao direito de compreendê-la e utilizá-la. De acordo com estudo da Dra. Marta Leandro da Mata, a partir de perspectivas teóricas de diversos pesquisadores, a Competência em Informação sob uma perspectiva prática para seu desenvolvimento passa por três vieses:

[...] a Competência em Informação como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes ligadas ao universo informacional; a competência em informação como um processo de ensino-aprendizagem e a competência em informação como uma área disciplinar (MATA, 2021, p. 233).

Tais aproximações conceituais, junto à prática de aplicação da Competência em Informação para compreensão e técnicas para acesso e utilização da transparência, além de novas perspectivas, agregam conhecimentos ao indivíduo que busca, usa e compartilha tais informações. De acordo com Vitorino e Piantola (2009):

Hoje, a ideia inicialmente aceita de que a competência informacional consiste essencialmente em conjunto de habilidades individuais ligadas à manipulação da informação em um suporte digital constitui apenas uma das muitas dimensões sugeridas pelo termo, que vem crescendo em complexidade à medida que as pesquisas sobre o tema evoluem. (VITORINO; PIANTOLA, 2009, p. 135)

O conjunto Competência em Informação e transparência pública são dependentes entre si e se somam para efetivação do exercício da cidadania, o que corresponde a dizer que: “[...] a cidadania não se constrói apenas a partir do acesso material à informação, mas deve compreender também a capacidade de interpretação da realidade e de construção de significados pelos indivíduos” (VITORINO; PIANTOLA, 2011, p. 101).

Carvalho (2002) complementa que a cidadania entendida como a presunção de coexistir dentro de uma sociedade os direitos civis, políticos e sociais garantidos não apenas por normativos ou pela mera disponibilização da informação por meio da tecnologia, mas pela capacidade de compreender e utilizar essa informação.

Os ambientes escolares são férteis para aplicação de Competência em Informação. Segundo Kleba e Wendausene (2009) podem ser núcleos potenciais formados por profissionais que podem impulsionar o desenvolvimento de espaços que oportunizem e deem subsídio a processos de desenvolvimento de Competência em Informação voltados ao exercício da cidadania como formas de empoderamento social, a fim de almejar a ruptura e a mudança do curso de vida por meio de atuação, de participação e de controle de políticas públicas.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2016/2019 aponta que, no segundo trimestre de 2019, o nível de instrução

identificado foi de que 48,8% das pessoas com 25 anos ou mais de idade concluíram ao menos a etapa de ensino básico obrigatório. Destas, o percentual de pessoas com o ensino superior completo representou 17,4% (IBGE, 2019), resultado inversamente proporcional à demanda de acesso à informação em transparência passiva apresentada na tabela 2.

Tabela 3 - Número de solicitantes e pedidos de informação, por nível educacional, excluído ‘não informado’

Nível educacional	Nº de solicitantes	Nº de pedidos de informação
Educação superior	227.554 (66,98%)	546.858 (77,15%)
Educação básica	109.163 (32,13%)	158,236 (22,32%)
Sem instrução formal	3.012 (0,89%)	3.735 (0,53%)
Total	339.729	708.829

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), baseado no Tabela 1.

A partir da estimativa populacional e dos dados apresentados na Tabela 1, nota-se que o exercício da cidadania, uma das finalidades da educação básica brasileira, teve um recorte de comprometimento social em cerca da metade da população brasileira que concluiu a educação básica (IBGE, 2019). Esse retrato confirma o que consta nas Tabelas 1 e 3 como panorama de utilização da transparência passiva, representado majoritariamente pela população com nível de educação superior.

Quanto mais cedo são desenvolvidas ações de desenvolvimento de competência em informação para o exercício da cidadania, maior será a propensão para geração de necessidades informacionais que serão supridas pelo acesso à informação pública. Consequentemente, ocorrerá maior participação social no

desenvolvimento de políticas públicas que impactam os contextos sociais nos quais estão inseridos os cidadãos.

Sob perspectiva freiriana, o processo de desenvolvimento de competências em informação leva, segundo Baquero (2012, p. 181) a um “[...] empoderamento individual, fundado numa percepção crítica sobre a realidade social, é fundamental, mas tal aprendizagem precisa ter relação com a transformação mais ampla da sociedade.” Segundo Freire (1986):

Mudamos nossa compreensão e nossa consciência à medida que estamos iluminados a respeito dos conflitos reais da história. A educação libertadora pode fazer isto – mudar a compreensão da realidade. Mas isto não é a mesma coisa que mudar a realidade em si. Não. Só a ação política na sociedade pode fazer a transformação social, e não o estudo crítico em sala de aula. (FREIRE, 1986, p. 106)

Os direitos civis, políticos e sociais em uma democracia advêm de buscas contínuas do equilíbrio social, da defesa da ética e do bem estar. Uma maior amplitude de exercício pleno da cidadania é fundamental para que se estabeleça uma relação de equidade na garantia de direitos.

Considerações finais

Apesar de o arcabouço legal garantir o direito de acesso à informação pública no Brasil, os índices educacionais apontados pela PNAD Contínua resultam em recorte social na utilização da transparência passiva como fonte de informação pública (Tabela 1), sendo esta utilizada majoritariamente por solicitantes com nível superior de escolaridade (66,98%).

O nível educacional impacta o acesso à informação dos cidadãos, levando em consideração a análise das decisões proferidas pela administração pública em decorrência da avaliação de conteúdo dos pedidos (Tabela 2), como as selecionadas como “não se trata de solicitação de informação”. Esses resul-

tados reforçam a necessidade de ações de desenvolvimento de Competência em Informação (ColInfo) para o exercício da cidadania e para o efetivo direito de acesso à informação.

Neste sentido, considera-se que as unidades que prestam serviço informacional à sociedade, como os Serviços de Informação ao Cidadão, instituídos pela LAI, sejam formadas por profissionais da informação voltados ao desenvolvimento de ColInfo e formadores de conhecimentos, habilidades e atitudes ligadas ao universo informacional da gestão pública. Sugere-se também acrescentar a ColInfo no processo de ensino e aprendizagem desde a educação básica, oportunizando maior abrangência social de atuação cidadã a partir do acesso à informação pública.

Por fim, a presente pesquisa obteve sucesso na identificação da relação de dependência entre o direito de acesso à informação e o desenvolvimento de competência em informação associada mutuamente por maior acessibilidade à transparência pública.

Esta pesquisa faz parte de estudo em andamento e que comporá dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGCI-Ufes).

Referências

ARAÚJO, Eliany Alvarenga De. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. **Ci. Inf.**, v. 28, n. 2, p. 155-167, mai./ago., 1999. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/846>. Acesso em: 7 jan. 2022.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 827 p.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: Instrumento De Emancipação Social? – Uma Discussão Conceitual. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 173-187, jan./abr., 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/26722>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BELLUZZO, Regina Célia Baptista. Competência em Informação: das origens às tendências. **Revista Informação&Sociedade**, Est. João Pessoa, v. 30, n.4, p.1-28, out./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/57045/32504>. Acesso em 21 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 191, p. 1-32, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf. Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 8 nov. 2021

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei de Acesso à informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 8 nov. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <https://necad.paginas.ufsc.br/files/2012/07/CARVALHO-Jos%C3%A9-Murilo-de.-Cidadania-no-Brasil1.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Download de dados LAI: Banco de dados.** Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>. Acesso em: 11 jan. 2022.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Perspectivas e Desafios na Transparência das Contas Públicas: um estudo numa Instituição de Ensino Superior brasileira. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 21, n. 45, p. 2-20, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2016v21n45p2>. Acesso em: 31 ago. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informativo PNAD 2019 – Educação.** 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conheça o Brasil – População: Pirâmide Etária.** 2019. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902009000400016&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 20 out. 2021.

LE COADIC, Yves-François. **A Ciência da Informação.** Brasília: Brique de Lemos, 1996.

MATA, Marta Leandro da. Contribuições dos estudos acerca da competência em informação para a ciência da informação: uma análise a partir da produção científica do ENANCIB entre 2015 a 2019. **Revista Informação & Informação**, Londrina, v. 26, n. 1, p. 232-263, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/158642>. Acesso em 23 jul. 2021.

MATA, Marta Leandro da; ALCARÁ, Adriana. A competência em informação em ambientes de informação, educação e cultura. In: GERLIN, Meri Nádia Marques. **Competência em informação e narrativa numa sociedade conectada por redes.** Brasília: Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32703>. Acesso em: 30 ago. 2021.

RODRIGUES, Georgete Medleg; SIMÃO, João Batista; ANDRADE, Patrícia Simas De. Sociedade da Informação no Brasil e em Portugal: um panorama dos Livros Verdes. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 89-102, set./dez. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652003000300011&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 31 ago. 2021.

SANTOS, Vanderlei Batista dos; MELO, Josemar Henrique de; GARCIA, Gabriela; DANTAS, Aurora Maia; ESTEVES, Rita de Cássia São Paio de Azeredo. Transparência e informação pública. **Revista Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, João Pessoa, v. 15, n. 3, p.232-246, 2020. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/151475>. Acesso em: 15 jun. 2021.

TAKAHASHI, Tadao (Org). **Sociedade da informação no Brasil: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <http://livroaberto.ibict.br/handle/1/434>. Acesso em: 17 nov. 2021.

VITORINO, Elizete Vieira; PIANTOLA, Daniela. Dimensões da Competência Informacional (2). **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 40, n. 1, p. 99-110, jan./abr., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ci/a/SjcbWRPPfNPjhF5DhFTSkcv/?lang=pt>. Acesso em: 29 out. 2021.

Lei de Acesso à Informação: um olhar a partir do campo arquivístico brasileiro¹

Eliezer Pires da Silva²

Lorrane Cristina Passos Sezinando³

A Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira, nº 12.527, promulgada em novembro 2011, é um dispositivo jurídico, de apoio à transparência e de cidadania. A LAI, que recém completou dez anos de sua promulgação, no art. 1º aponta que todos os órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os órgãos da administração indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como as Cortes de Contas e o Ministério Público estão subordinados ao cumprimento da legislação. A abrangência da Lei impacta todas as esferas de governo e poderes no Brasil.

Nas últimas décadas a LAI foi objeto de estudo de muitos pesquisadores em diferentes áreas do conhecimento, elencando elementos como o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC), prazos e qualidade das respostas fornecidas pelos órgãos e falta de cumprimento da LAI. Neste sentido, na Arquivologia não foi diferente, a LAI é uma realidade, e, portanto, faz-se necessário identificar quais são as dimensões arquivísticas dessa Lei, quais pontos apresentam fundamentos e procedimentos arquivísticos.

A partir da institucionalização do campo arquivístico no Brasil, com base na revisão da literatura da área da Arquivologia, no presente texto são apresen-

1. Este capítulo incluiu parcela dos resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da UNIRIO, intitulada "A participação de atores arquivísticos na implementação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo dos estados brasileiros (2011-2015)".

2. Arquivista (2006) e especialização em História do Brasil (2011) pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Ciência da Informação (2009) pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), no convênio estabelecido com a UFF. Doutor em Memória Social (2013) pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). É arquivista do Arquivo Nacional e professor efetivo do Departamento de Arquivologia da UNIRIO.

3. Arquivista (2014) e Mestre (2016) em Gestão de Documentos e Arquivos pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). É Técnica em Documentação – Arquivista da Seção de Iconografia da Fundação Biblioteca Nacional.

tadas as dimensões arquivísticas de LAI, considerando-se um comparativo entre a LAI e os fundamentos e procedimentos arquivísticos.

O campo arquivístico e sua institucionalização no Brasil

Bourdieu (1989) define o campo como área de conflito, de interseção e de demarcações que envolvem os indivíduos e seu meio. O autor menciona que os campos são formas de conhecimento relacionadas a uma dada percepção de uma realidade social. A constituição de um campo não é restrita a uma única realidade, outros campos e fatores podem influenciar na sua demarcação, como fatores religiosos, científicos, familiares, culturais, geográficos, ideológicos e políticos.

Bourdieu e Wacquant (1992) indicam que:

[...] um campo pode ser definido como uma rede ou uma configuração de relações objetivas entre posições. Essas posições são definidas objetivamente em sua existência e nas determinações que elas impõem aos seus ocupantes, agentes ou instituições, por sua situação (situs) atual e potencial na estrutura da distribuição das diferentes espécies de poder (ou de capital) cuja posse comanda o acesso aos lucros específicos que estão em jogo no campo e, ao mesmo tempo, por suas relações objetivas com outras posições (dominação, subordinação, homologia, etc.) (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 97).

Na definição de campo apresentada por Bourdieu e Wacquant (1992), nota-se a presença das estruturas hierárquicas. Dessa maneira, o campo se constitui a partir de definições de competências, de características e de seus atores. A composição dos campos envolve a concentração de poder e disputas, pois o mesmo campo pode caminhar com interesses divergentes entre os seus componentes, caracterizado por um jogo de forças entre os distintos membros. Crespo (2000, p. 49) afirma que “[...] o reconhecimento de uma teoria e das práticas é sempre um embate sobre e com o poder. O que se evidencia é a ocupação de um lugar reconhecido”.

A delimitação de um campo científico, a configuração dos objetos e objetivos de pesquisa, da epistemologia da área, são exemplos de disputas, convergências e discordâncias do campo. Gomes em 2011 apontou que o campo arquivístico era um objeto de pesquisa pouco explorado e incipiente. Fazia-se necessária a abrangência do campo arquivístico para além do arquivo, seus fazeres, produtores e usuários.

Silva (2013) apresenta uma proposta, uma noção de campo arquivístico:

[...] nota-se que a noção de campo arquivístico apreende as práticas discursivas e a distribuição de posições relacionadas entre trabalhadores dos arquivos, instituições custodiadoras de acervos arquivísticos, associações de profissionais da área, instituições de ensino de arquivologia, produtores de conhecimento arquivístico, usuários de arquivos e organizações servidas pelas funções arquivísticas. (SILVA, 2013, p. 80)

Na noção apresentada por Silva (2013), pode-se observar a abrangência do campo, a prática associada a vários atores arquivísticos. São apresentados os profissionais, instituições custodiadoras, de ensino, associações profissionais, produtores de conhecimento, usuários e organizações que possuem os serviços arquivísticos. A composição do campo arquivístico, como proposto, ultrapassa a dimensão somente das instituições, dos profissionais e da universidade, sendo composto, portanto, por múltiplos atores.

Gomes (2011) indica que a constituição e institucionalização do campo arquivístico no Brasil é herdeira da ação do Estado e das ações associativistas, sobretudo relacionadas à Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB), na década de 1970. Os arquivos, os documentos, o saber e a prática estavam relacionados à Administração Pública.

Outro aspecto, além dos mencionados pelos autores acima, foi a atuação do Arquivo Nacional, principal instituição arquivística brasileira, sobretudo, entre as décadas de 1970 – 1980. Jardim (2014) indica que:

Em que se pese a sua singularidade, não parece ser o caso de atribuir ao processo que ocorreu nos anos 1980 um caráter de ruptura com o quadro arquivístico brasileiro que emerge nos anos 1970. Tampouco se trata de uma continuidade, se isolamos dessa noção a ideia de linearidade. Por outro lado, parece convidativa a hipótese de que parte da renovação do campo nos anos 1990 encontra referência na década anterior. (JARDIM, 2014, p. 170).

A Lei nº 8.159, conhecida como a Lei de Arquivos, de janeiro de 1991, passa a regulamentar a situação dos arquivos públicos e privados, que anteriormente não estavam amparados legalmente. A aprovação desta lei, após quase 10 anos de debates⁴, como evidenciado por Jardim (2014, p. 160), pode ter sido uma das grandes conquistas arquivísticas na década de 1980.

Em 2011, aconteceu a I Conferência Nacional de Arquivos, relevante encontro que reuniu parte da comunidade arquivística para dialogar e debater questões da área e o futuro técnico e político dos arquivos. Neste evento, a LAI foi amplamente debatida, destacando-se a sua importância para os arquivos. Conforme ressaltado pelo Relatório da I Conferência Nacional de Arquivos (2012):

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12527 - 2011), recentemente sancionada pela presidente da República, já vem sendo compreendida pelos diferentes atores do setor arquivístico como um novo e moderno instrumento, indispensável as boas práticas da gestão pública no campo dos arquivos. (BRASIL, 2012, p. 39).

Após uma década da promulgação da LAI, notam-se alterações consideráveis, no campo arquivístico brasileiro, sobretudo, a partir do desenvolvimento científico. Freire e Rocha (2022, p.2) indicam que a Arquivologia brasileira se desenvolve com os novos cursos de graduação e a criação de repositórios institucionais. E, ainda, que, “a produção científica acompanha a linha histórica, com grande expansão a partir da segunda década do Século XXI, traduzindo-se em trajetória auspiciosa que inclui a primeira Pós-Graduação na área.”. À medida

4. Desde 1981 circulou um projeto de legislação elaborado no âmbito da direção do Arquivo Nacional, formalizado no Congresso Nacional em 1984, mas paralisado a partir de 1986, durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte. Em 1989 a tramitação foi retomada e sua aprovação concluída no segundo semestre de 1990.

que a formação profissional é ampliada, novos sujeitos são inseridos no campo arquivístico, dinamizando o espaço.

A comunidade arquivística é um espaço político e social, que abrange arquivos, instituições, serviços, profissionais, pesquisadores, associações profissionais, redes de pesquisa, universidade e sociedade (SEZINANDO, 2016). E a LAI é um marco jurídico que impacta nesse universo arquivístico.

Dimensões arquivísticas da Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação brasileira tem um extenso percurso anterior à sua promulgação. Segundo Sezinando (2013) as instituições arquivísticas, associações profissionais, cursos de graduação em Arquivologia e, em especial, o Conselho Nacional de Arquivos tiveram uma ínfima participação no processo de criação e tramitação dos diferentes projetos de lei na época – 2003 a 2011 –, o que pode ser observado com base nas análises dos processos legislativos que tramitaram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e nas atas de reuniões do Conselho Nacional de Arquivos.

Desde a Constituição de 1988, passaram-se vinte e três anos para que fosse aprovada uma lei que tratasse diretamente do direito de acesso às informações públicas no País. Esse período pode ser encarado como parte do processo de amadurecimento da democracia no Brasil. Sobre essa questão, Jardim (2013) afirma:

Os vinte anos que separam a Lei 8.159 da LAI não garantiram, em linhas gerais, condições arquivísticas que favorecessem a implantação da Lei de Acesso. Certamente ocorreram avanços na gestão arquivística em duas décadas, especialmente no plano federal, em alguns estados e, de forma menos acentuada, nos municípios. No entanto, a ausência de políticas públicas e ações técnico-científicas de caráter arquivístico na maioria dessas instâncias confrontam os diversos setores do Estado brasileiro com as exigências da LAI. Neste confronto, o ônus da opacidade informacional do Estado recai em especial sobre a cidadania. (JARDIM, 2013, p. 387)

Anteriores à LAI, outras leis e iniciativas foram desenvolvidas no país sob a ótica da transparência. Malin (2012) destaca:

A LAI é uma construção da sociedade brasileira em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil e a uma sequência de decisões e políticas de Estado. Dentre os movimentos da sociedade civil atuantes durante o período monitorado, identificamos: Transparência Brasil – fundado em 2000, por organizações não-governamentais e entidades empresariais⁵ com foco no combate à corrupção; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações⁶ sem vínculo partidário; Contas Abertas – fundado em 2005, como entidade da sociedade civil, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União; Movimento Brasil Aberto – criado em 2011, em São Paulo, visando pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado; ARTIGO 19 – organização cujo nome vem do Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, atuante em vários países, e desde 2005 no Brasil, com foco na promoção da liberdade de expressão e informação. (MALIN, 2012, p. 6).

Além de instrumentos jurídicos, a popularização das tecnologias da informação e o acesso cada vez mais frequente a esses dispositivos, o seu alcance para um maior número de pessoas, a rápida comunicação e a divulgação dos dados contribuem para a circulação de informações, incluindo as públicas e governamentais. A expansão de mecanismos democráticos e de acesso às informações tendem a contribuir para uma Administração mais transparente e auditável.

Rousseau e Couture (1998, p. 155), no clássico *Os Fundamentos da Disciplina Arquivística*, capítulo 6, abordam questões referentes à legislação que se referem de alguma forma aos arquivos e sua regulamentação. Nesse contexto os autores afirmam que: “[...] o arquivista deve, no caso presente, participar ativamente nas alterações jurídicas que lhe dizem respeito. Trata-se da sua credibilidade e da sua eficácia enquanto gestor, bem como da evolução da arquivística contemporânea”.

Mediante argumentação de Rousseau e Couture (1998), pode-se considerar que o arquivista, bem como os demais profissionais que exerçam atividades

referentes aos arquivos, devem estar inseridos nos processos legislativos, participando, atuando, assessorando os legisladores. O legislador é a autoridade competente para formular o instrumento jurídico, porém não necessariamente possui vasto conhecimento sobre as amplas necessidades do tema em pauta. Para tal, é relevante que os interessados se manifestem mediante os mecanismos disponíveis, como em audiências públicas, com o envio de suas considerações e propostas, e no monitoramento do processo legislativo, dos projetos de lei, das emendas.

Conforme pesquisa desenvolvida por Sezinando (2013), com base na análise das atas do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), entre os anos de 2008 e 2012, identificou-se que poucas foram as discussões sobre o processo anterior à promulgação da LAI. No contexto dos projetos de lei que tramitaram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, foi identificada apenas a participação do Conarq e do Arquivo Nacional em uma das audiências públicas. Destaca-se como a participação mais relevante o envio do Projeto de Lei desenvolvido pela Comissão Especial do Conarq em 2009⁵. A presença de atores do campo arquivístico não foi identificada. Nesse sentido, pode-se afirmar que a participação do campo arquivístico no contexto pré-LAI foi bastante reduzida. Jardim (2013, p. 285) corrobora tal afirmação ao pontuar que “[...] a comunidade arquivística, de forma geral, pouco participou desse processo pelas suas associações profissionais e instituições arquivísticas”.

A LAI foi sancionada em novembro de 2011 e regulamentada, no âmbito do Executivo Federal, pelo Decreto nº. 7.724, em 16 de maio de 2012. A aplicação da lei gerou novas situações e evidenciou outras já existentes na estrutura do Estado e das instituições. Acerca disso, Jardim (2013) destaca:

O cenário que emerge desse novo marco legal envolve um conjunto complexo de elementos relacionados às formas de produção, uso e preservação das informações pelos aparatos do

5. De acordo com a ata da 53ª reunião do Conselho Nacional de Arquivos, realizada em 20 de maio de 2009, foi emitido um parecer pela Comissão Especial do Conarq que objetivava examinar e apreciar o projeto de lei em vigor. O parecer é sobre o projeto de lei enviado à Câmara dos Deputados em abril de 2009.

Estado e suas relações com a sociedade. Outros elementos são aqueles relacionados às reais condições, na atualidade, do uso da informação governamental pela sociedade brasileira, considerando-se o déficit histórico do Estado brasileiro em termos de transparência informacional. (JARDIM, 2013, p. 384).

Os cenários arquivístico e governamental são os contextos que merecem reflexão por parte da sociedade, em relação ao uso que esta pode fazer das informações arquivísticas. A expectativa – seja da parte governamental, seja das organizações da sociedade civil, como as ONGs envolvidas nesse processo – é que a LAI auxilie na diminuição do déficit histórico de transparência e de predomínio da opacidade do Estado brasileiro.

A publicidade, a disponibilização, o fomento à transparência, o controle social são conceitos destacados no artigo 3º da LAI. Este artigo apresenta as diretrizes a serem observadas para garantir o pleno estabelecimento de sua finalidade. São princípios relevantes para a consolidação no Estado democrático brasileiro:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 - II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
 - III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 - IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
 - V - desenvolvimento do controle social da administração pública.
- (BRASIL, 2011c).

A Lei de Acesso à Informação é um instrumento jurídico que pode provocar interferências diretas nos procedimentos dos arquivos dos órgãos públicos. Cabe, no entanto, apresentar os aspectos expressos na legislação que podem ser considerados dimensões arquivísticas da LAI, como as questões referentes ao acesso, aos serviços que deverão ser prestados aos cidadãos e à classificação de documentos sigilosos.

O artigo 4º da LAI define os seguintes termos: informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade. Os termos arquivísticos são abordados na lei, sobretudo, derivações dos tipos de informação, objeto central do dispositivo. A compreensão dos termos é um dos fatores determinantes para a aplicabilidade da lei.

A ausência do termo gestão de documentos pode ser justificada, talvez, por sua menção e maior detalhamento na Lei de Arquivos, no entanto, acredita-se que a inclusão do termo no corpo da lei seria pertinente. O termo arquivo foi mencionado uma única vez, no artigo 7º, que dispõe sobre o direito de se obter informações: “II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos”. Percebe-se, portanto, que, parte da nomenclatura arquivística foi contemplada, ainda que alguns termos ainda pudessem ser inseridos na LAI, sobretudo, os relativos à gestão de documentos.

O artigo 11 dispõe sobre o prazo em que o acesso deve ser facultado, caso não seja de forma imediata, deve ocorrer em 20 (vinte) dias, prorrogável por mais 10 (dez). Somente ao observar o prazo estabelecido, verifica-se que os arquivos necessitam de uma organização eficaz. Para garantir o acesso no prazo determinado por lei, a aplicação da gestão de documentos nos serviços arquivísticos deve ser uma realidade já implementada. Uma política institucional, com um conjunto de diretrizes, normas e práticas que em seu desenvolvimento culminarão com o acesso às informações.

Outra dimensão, que se aproxima das atividades arquivísticas, é a classificação de documentos sigilosos. Os prazos previstos no artigo 24 são os seguintes: ultrassecreto: 25 anos; secreto: 15 anos; e reservado: 5 anos. Entende-se que a classificação de sigilo é um desdobramento das exceções constitucionais ao acesso a determinadas informações e difere da classificação, como uma função arquivística⁶.

6. Segundo Gonçalves (1998, p. 11), “a ‘classificação’ corresponde às operações técnicas destinadas a organizar a documentação de caráter corrente, a partir da análise das funções e atividades do organismo produtor de arquivos”.

Embora a LAI não seja uma legislação propriamente arquivística, a exemplo da Lei dos Arquivos de 1991 e outras regulamentações voltadas especificamente para os arquivos, a ela também compete a regulamentação do prazo para o acesso, as responsabilidades dos servidores e os procedimentos de classificação de documentos sigilosos, conforme aponta Bernardes (2015):

A gestão documental no setor público é, sobretudo, um dever legal e uma ação governamental com finalidade social: o direito à informação. Por essa razão, deve ser concebida e praticada como política pública, mesmo porque o acesso à informação antecede e viabiliza o exercício de outros direitos sociais, como a participação popular e o controle social. (BERNARDES, 2015, p. 165).

A aplicação dos procedimentos da gestão de documentos, que implica intervenção no ciclo documental – da criação à sua destinação final –, são um conjunto de ações e diretrizes determinantes para atender às necessidades dos arquivos, de preservar e de garantir acesso. Apesar do texto da LAI não mencionar o termo gestão de documentos, Smit e Lattouf (2014) assim se posicionam:

Os arquivos devem aperfeiçoar seu sistema de gestão documental, do nascedouro até a destinação final, pois os mesmos podem ser, de acordo com o anteriormente exposto, solicitados ou mesmo devem ser disponibilizados de forma ativa e rotineira. O aperfeiçoamento da gestão dos documentos guarda relação direta com o prazo determinado pela LAI para fornecer respostas às perguntas encaminhadas: 20 dias que podem ser ampliados, mediante justificativa da Administração, para 30 dias. Fornecer uma resposta nos limites destes prazos aponta para uma necessidade premente de aperfeiçoamento da gestão documental, particularmente no que diz respeito ao rigoroso controle na nomeação de funções, atividades, órgãos produtores e tipos documentais. (SMIT; LATTOUF, 2014, p. 137-138).

Entende-se, portanto, que a gestão de documentos se faz necessária e é central na construção de uma Administração Pública transparente. A gestão de documentos é um dever legal da Administração previsto na Constituição Federal de 1988,

artigo 216, parágrafo 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.”. E na Lei nº. 8.159\1991, artigo 1º: “É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumentos de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.”

A implementação do programa de gestão de documentos é um requisito para que os arquivos possam facultar o acesso às informações públicas. Nesse sentido, Indolfo (2013) afirma que:

[...] somente serviços arquivísticos públicos bem estruturados e equipados e dotados de recursos humanos capacitados, para desenvolver e executar as atividades de gestão de documentos, poderão enfrentar alguns desses desafios e assegurar o acesso às informações públicas. (INDOLFO, 2013, p. 18)

A afirmação de Indolfo corrobora a tripla dimensão do acesso às informações nos órgãos públicos: necessidade de infraestrutura institucional adequada; servidores capacitados e procedimentos de gestão de documentos. Nesse sentido, ao associar a gestão de documentos ao acesso às informações, pode-se pensar em uma nova perspectiva dos arquivos a partir da LAI.

Considerações finais

O direito à informação é um direito universal com relação íntima e direta na vida dos cidadãos. O acesso à informação insere-se como um procedimento que possibilita maior transparência e controle social para com a Administração Pública e seus recursos. Garantir o acesso através de regulamentos jurídicos é uma tendência de escala global, na qual o Brasil foi o 90º país a aprovar e regulamentar sua legislação.

A LAI é um instrumento jurídico com relações diretas e inerentes ao campo arquivístico, consequentemente, é um assunto afeto a seus atores e tem

sido objeto de inúmeras pesquisas. No último decênio, a Lei de acesso à Informação atravessou os debates, as atividades, as pesquisas e os objetivos arquivísticos. A LAI trouxe maior visibilidade aos arquivos e, com isso, acrescentou usuários, além de reconhecimento da sociedade sobre o quanto os arquivos são um local com potencial para atender às suas demandas informacionais. Pode-se afirmar que a Lei de acesso às informações tem o potencial para se tornar um mecanismo de ampliação dos procedimentos e usos das informações arquivísticas governamentais.

A LAI incide sobre o fenômeno arquivístico, seus atores, instituições arquivísticas, setores de arquivo, profissionais, associações profissionais, usuários, a comunidade acadêmica tem suas atividades impactadas pelo assunto. A Arquivologia brasileira, desde a década de 70, com o fortalecimento do associativismo, a criação de novos cursos de Arquivologia e a presença na pós-graduação tem avançado no campo da pesquisa e de sua institucionalização. Contudo, embora os avanços científicos, a prática da gestão de documentos ainda carece de adesão e de políticas públicas.

Ao considerar o acesso à informação como uma das funções dos arquivos, é possível concluir que o espaço de diálogos entre os atores do campo arquivístico deve aumentar. A implementação da LAI é um exemplo disso, o seu impacto como instrumento jurídico desdobra-se em agenda de pesquisa e atividades efetivas nas instituições e serviços arquivísticos.

Referências

BERNARDES, Ieda Pimenta. Gestão documental e direito de acesso: interfaces. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n.2, p. 164-179, jul./dez. 2015.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc J. D. **Réponses**; pour une anthropologie réflexive. Paris: Seuil, 1992.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 02 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. Governo do Brasil. **Relatório da I Conferência Nacional de Arquivos.** Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/Relatorio_cnarq_completo.pdf. Acesso em: 07 fev. 2022.

CRESPO, Cláudio Dutra. **O campo da arquivística e os arquivos setoriais:** conhecimentos e práticas. 2000. Dissertação (Mestrado em Comunicação, Imagem e Informação) – IACS, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2000.

FREIRE, I. M.; ROCHA, M. M. V. da. Arquivologia brasileira: formação e informação científica . **ÁGORA: Arquivologia em debate**, [S. l.], v. 32, n. 64, p. 1–20, 2022. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/1083>. Acesso em: 4 abr. 2022.

GOMES, Yuri Queiroz. **Processos de institucionalização do campo arquivístico no Brasil (1971-1978):** entre a memória e a história. 2011. 151f. Dissertação (Mestrado em Memória Social) - Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GONÇALVES, Janice. **Como classificar e ordenar documento de arquivo.** São Paulo: Arquivo do Estado, 1998. 37 p. Disponível em: http://www.arqsp.org.br/arquivos/oficinas_colectao_como_fazer/cf2.pdf. Acesso em: 28 jan. 2022.

INDOLFO, A. C. Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia. **Arquivística.net**, [s. l.] v. 3, n. 2, 2007. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/50444>. Acesso em: 07 fev. 2022.

JARDIM, José Maria. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, [s. l.], v. 9, p. 383-405, 2013. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_implantacao_da_lei_de_acesso_a_informacao_publica.pdf. Acesso em: 06 fev. 2022.

JARDIM, José Maria. O cenário arquivístico brasileiro nos anos 1980. In: MARQUES, Angelica Alves da Cunha; RODRIGUES, Georgete Medleg; SANTOS, Paulo Elian dos (Org.). **História da Arquivologia no Brasil:** instituições, associativismo e produção científica. 1. ed. Rio de Janeiro: AAB/Faperj, 2014. p. 143-172.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3EjcRpX>. Acesso em: 07 fev. 2022.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina Arquivística.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

SMIT, Johanna Wilhelmina; LATTOUF, Regis. Os documentos da pesquisa científica na ótica da Lei de Acesso à Informação: algumas propostas e alguns desafios. In: SILVA, M.C.S. de M.; Oliveira, L.M.V.

(Org.). **Lei de acesso à informação: Impacto e limites nos arquivos de ciência e tecnologia.** Rio de Janeiro: Museu de Astronomia e Ciências Afins, 2014. p.115-143.

SEZINANDO, Lorrane Cristina Passos. **A participação do Conselho Nacional de Arquivos na tramitação e aprovação da lei de acesso às informações públicas.** 2013. 66 f. Monografia (Graduação em Arquivologia). – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SEZINANDO, Lorrane Cristina Passos. **A participação de atores arquivísticos na implementação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo dos estados brasileiros (2011-2015).** 2016. 114 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) - Universidade Federal Estado do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/handle/unirio/11128>. Acesso em: 31 mar. 2022.

SILVA, Eliezer Pires da. **Memória e Discurso do movimento associativo na institucionalização do campo arquivístico no Brasil (1971-1978).** 2013. 130 f. Tese (Doutorado em Memória Social) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Lei de Acesso à Informação: um diálogo com a Arquivologia Pós-Custodial e com o conceito de regime de informação

Ana Flávia Dias Zammataro¹

Ana Cristina de Albuquerque²

Sancionada no Brasil em 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI) - nº 12.527/2011 configura-se como um marco regulatório no que diz respeito ao acesso à informação pública no país, garantindo a disponibilização das informações de natureza pública a qualquer cidadão que as solicite.

Desde a sua publicação, a LAI incita debates entre pesquisadores do campo da Ciência da Informação (CI). No presente capítulo, toma-se a lei como objeto para questionar como são constituídas as relações entre ela, a Arquivologia Pós-Custodial e o conceito de regime de informação. Para tanto, o objetivo é propor uma análise sobre a LAI, partindo da corrente Pós-Custodial da Arquivologia no âmbito da Ciência da Informação e as possíveis interações resultantes dessa discussão sobre o conceito de regime de informação.

As bases teóricas para se discutir a corrente Pós-Custodial da Arquivologia são encontradas em Terry Cook (1998; 2012), historiador e arquivista canadense precursor dessa corrente e à luz do paradigma epistemológico social da Ciência da Informação, amparada nas proposições de Rafael Capurro (2003), que considera os condicionamentos sociais inerentes aos processos informativos, o que contribui para evidenciar o papel social das informações de arquivo e a promoção do direito de acesso à informação como uma de suas funções.

Os fundamentos para discutir o conceito de regime de informação são trabalhados com autores como Bernd Frohmann (1995), Sandra Braman (2004) e

1. Doutoranda em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Estadual de Londrina. Mestra em História Social e graduada em História e em Arquivologia pela Universidade Estadual de Londrina.

2. Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Estadual de Londrina (PPGCI UEL). Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP – Marília).

González de Gómez (2012). De modo geral, o conceito é percebido a partir da ideia de relações de poder, envolvendo a concepção de que artefatos científicos e tecnológicos são constituídos com base em disputas, em controle sobre os fluxos de informação e nas demandas de “[...] um modo informacional dominante.” (GÓMEZ, 2012, p. 43).

Apresenta-se também um breve histórico da LAI, incorporando o contexto de sua criação até os desdobramentos decorrentes de sua aplicação em seu decenário.

A metodologia é pautada em revisão bibliográfica, documental e de caráter qualitativo. Os resultados buscam demonstrar a influência de regimes de informação na constituição da LAI, e em que medida os pressupostos teóricos da Arquivologia Pós-Custodial fomentam iniciativas que promovem o acesso à informação.

A Arquivologia Pós-Custodial

A Arquivologia Pós-Custodial inaugura um novo pensamento entre as teorias arquivísticas, propondo reflexões que compreendem os arquivos de maneira contextualizada e assim como expressões significativas do contexto histórico (COOK, 1998). A corrente emerge no início da década de 1990, sobretudo a partir das publicações de Terry Cook (1947-2014).

Na concepção da corrente Pós-Custodial, os arquivistas não são compreendidos apenas como custodiadores dos arquivos, tampouco como sujeitos imparciais diante desses objetos. Os arquivos, por sua vez, passam a ser vistos como portadores dos valores daqueles que os criaram. Para Terry Cook (1998, p.135), as proposições da nova corrente “[...] representam uma infinita riqueza de quase todo tipo concebível de inter-relacionamento contextual entre documentos, criadores e funções.”

A propósito da preservação dos arquivos na corrente Pós-Custodial, Terry Cook (2012) esclarece que há uma mudança significativa, que desloca uma justificativa jurídico-administrativa, pautada no poder do Estado, “[...] para uma jus-

tificativa sociocultural, ancorada em políticas e em usos públicos mais amplos. [...]” (FONSECA, 2005, p. 60). Isso está ligado à discussão sobre a preservação dos arquivos fundamentada no papel sociocultural que cumprem, o que inclui preocupações da própria área de Arquivologia com questões ligadas ao direito de acesso às informações que os arquivos devem exercer, colocando em evidência seu papel e valor social.

Tognolli (2010, p. 64), destaca que essa concepção de “direito à informação”, esteve inerente às discussões mais recentes da Arquivologia, entre elas, a corrente Pós-Custodial. Conforme a autora, esses debates reconheceram o cenário de mudanças sociais e tecnológicas, promovendo reflexões entre os pesquisadores da área, que passaram a considerar a informação contextualizada e a compreender a importância social dessas informações nas instituições tanto públicas quanto privadas.

As discussões sobre a importância social das informações de arquivo, que competem à Arquivologia Pós-Custodial, podem ser ancoradas nas proposições do paradigma epistemológico social da Ciência da Informação proposto por Rafael Capurro (2003). Por considerar os condicionamentos sociais inerentes à informação, o autor aponta fatores como as necessidades dos usuários, a realidade organizacional e as relações de poder envolvidas nos processos informativos e na construção da informação, evidenciando a constituição de regimes informacionais específicos nesses processos (CAPURRO, 2003).

Nesse sentido, esclarece a relação entre o potencial informativo do conhecimento e seu compartilhamento: “[...] Só tem sentido falar de um conhecimento como informativo em relação a um pressuposto conhecido e compartilhado com outros, com respeito ao qual a informação pode ter o caráter de ser nova e relevante para um grupo ou para um indivíduo.” (CAPURRO, 2003, não paginado).

No processo de troca de informação e conhecimento e de promoção de acesso aos arquivos, estão envolvidas então diversas relações de poder, as quais julgam o que devem ou não ser colocados à disposição dos usuários e dos

cidadãos, de modo geral, quando se tratam de informações relativas à transparência pública ou à memória histórica.

Ao evidenciar a função social dos arquivos pautada em uma justificativa sociocultural muito mais que apenas jurídico-administrativa, a Arquivologia Pós-Custodial revela relações de poder subjacentes aos processos antes considerados neutros na arquivística: a produção, a organização, a representação, o uso, a avaliação e o arquivamento dos documentos. Conforme esclarece Terry Cook: “No começo do século XXI, as normas públicas para arquivos na democracia têm mudado fundamentalmente desde o modelo estatal inicial: os arquivos são agora, na memorável frase de Eric Ketelaar, do povo, para o povo, até pelo povo. [...]” (COOK, 2012, p. 140-141).

As relações de poder envolvidas nesse processo revelam regimes informacionais específicos, capazes de promover acesso às informações públicas por meio da consolidação de leis que asseguram esse direito aos cidadãos.

O conceito de regime de informação no âmbito da Ciência da Informação

Considerando-se Bernd Frohmann o primeiro autor a trazer o conceito de regime de informação para o campo, na 23ª Conferência Anual da Associação Canadense de Ciência da Informação, o autor assinalou que: “[...] descrever um regime de informação significa mapear os processos agonísticos que resultam em estabilizações provisórias e incômodas de conflitos entre grupos sociais, interesses, discursos e até mesmo artefatos científicos e tecnológicos.” (FROHMANN, 1995, p. 5, tradução nossa).

Atentando que o mapeamento dos regimes de informação dá a possibilidade de identificar diferentes tipos de discursos e interesses, compreende-se que desses regimes podem fazer parte discussões sociais promovidas entre determinados grupos para requerer e aprovar leis que possam garantir o acesso à informação.

O conceito de regime de informação para Braman (2004) remete a relações de poder e assim à manipulação das bases informacionais realizadas por determinado grupo. Por estar inserido nas práticas sociais de certa comunidade, esse regime de informação seria aceito por meio de um acordo social e controlaria o conhecimento e o estabelecimento de fluxos e de dispositivos informacionais.

Em trabalho dedicado a discutir as mudanças de regimes de informação atreladas às variações tecnológicas, Gómez e Chicanel (2008) argumentam que os regimes informacionais podem ser identificados com base na conjunção de forças e potencialidades de diferentes contextos e direções, que, ao serem combinadas, definem os modos de distribuição de poder entre diferentes regiões e diferentes atores sociais no que diz respeito aos processos de geração, circulação, acesso e uso da informação (GÓMEZ; CHICANEL, 2008).

Dentro dessa concepção, é possível perceber o conceito de regime de informação como capaz de exercer influências sobre a constituição da própria identidade de uma sociedade, o que inclui o estabelecimento de processos padronizados de trabalho com a informação, bem como a criação de normas jurídicas que versem sobre o seu acesso. Trata-se então da informação como objeto de poder, fator que contribui diretamente na formação do que Braman (2004, p. 12) denomina como *“emergent global information policy regime”*, ou seja, um quadro normativo que regula e estabelece valores em escala global.

No âmbito da Ciência da Informação, compreende-se que o conceito de regime de informação é abrangente, uma vez que diz respeito a elementos em rede, aos atores sociais envolvidos no contexto e às regras de poder estabelecidas, além das políticas de informação que irão viabilizar – ou não - as práticas com a informação (BEZERRA et. al., 2016). Isso significa que, ao mesmo tempo em que é possível identificar regimes de informação hegemônicos, existe a possibilidade de desconstruí-los a fim de edificar novos regimes, esses pautados em princípios democráticos e inclusivos.

Essas forças contrárias irão apoiar, por exemplo, o estabelecimento de políticas que estejam alinhadas com as necessidades da população, no que diz

respeito à uma gestão política transparente e assim equiparada com a verdade, a exemplo da constituição da Lei de Acesso à Informação.

A Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, foi sancionada em 18 de novembro de 2011, durante a gestão da presidenta Dilma Rousseff (PT/RS), institucionalizando o acesso à informação pública em nosso país. De acordo com Barros e Rodrigues (2014), sua promulgação foi resultado de uma série de reivindicações que competem ao Estado Democrático de Direito, e esteve em consonância com avanços ocorridos tanto em âmbito nacional quanto internacional.

Em 1948, por exemplo, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos já prescrevia a liberdade de opinião e expressão como um direito: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” (ONU, 1948, não paginado).

Acontecimentos como esse fomentaram debates em torno do acesso à informação pública nos países democráticos e contribuíram para convergir em leis que dispusessem sobre esse acesso aos cidadãos. No Brasil, o marco regulatório que deu início a discussões mais abrangentes sobre essa questão ocorreu somente 20 anos após o fim da ditadura civil-militar. No processo de redemocratização do país, o direito de acesso à informação é colocado como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 (BARROS; RODRIGUES, 2014).

O *status* conferido ao direito de acesso à informação, pela Constituição de 1988, propiciou, por exemplo, a sanção da Lei 8.159 de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos e estabelece critérios envolvendo a guarda, o acesso e a conservação dos documentos arquivísticos (RODRIGUES, 2011).

Embora a Lei 8.159/91 tenha representado um passo à frente no que diz respeito à discussão envolvendo a gestão dos documentos arquivísticos e às

informações no Brasil, de modo geral, foi necessária uma série de debates para se chegar à promulgação da LAI, em 2011. Sua promulgação, nesse sentido, representou um grande avanço para a sociedade brasileira:

[...] podemos afirmar que foi somente com a LAI que o Estado brasileiro conseguiu, pelo menos do ponto de vista legal, entregar à sociedade um instrumento que não somente respaldasse o seu direito de obter acesso às informações públicas, mas, também, e talvez o mais importante, o modo com que isso seria feito. (CAMPOS; RODRIGUES, 2020, p. 7).

Diversos setores da sociedade brasileira foram envolvidos nesse debate, desde órgãos do Executivo Federal (Ministério da Justiça, Associação Brasileira de Imprensa, Ordem dos Advogados do Brasil, Universidade de Brasília, Arquivo Nacional, entre outros) até representantes da sociedade civil (CAMPOS; RODRIGUES, 2020), todos eles requerentes da criação de um regime de informação que garantisse aos cidadãos o efetivo direito de buscar informações comprometidas com a transparência e com a verdade.

Importante salientar que existiram forças contrárias à implantação plena desse regime de informação por meio da promulgação da LAI, no intuito de “[...] restringir ao máximo as possibilidades da sociedade em obter acesso às informações do Estado.” (CAMPOS; RODRIGUES, 2020, p. 19). A atuação dessas forças resultou em algumas alterações no texto da Lei, que, no entanto, não foram impeditivos para que toda a sua tramitação fosse realizada com respeito aos princípios democráticos e para que ela, de fato, se tornasse realidade no país.

Somado a isso, Barros e Rodrigues (2014) destacam o aspecto plural que caracterizou a concepção da LAI, posto que elaborada em um diálogo entre administração pública e a sociedade civil. Assim, as autoras pontuam: “Ela fortalece o direito humano do cidadão de buscar informação, de ser informado e de informar com vistas (entre outras finalidades) a efetivar o direito à verdade e à memória.” (BARROS; RODRIGUES, 2014, não paginado).

Nesse sentido, torna-se possível afirmar que a promulgação da LAI foi fundamental para revestir os arquivos de sua função social, discussão tão cara à Arquivologia Pós-Custodial, evidenciando seu papel na promoção da democracia por meio do acesso à informação e à memória. Zammataro e Albuquerque (2021) lembram ainda da importância da LAI para o debate sobre a abertura dos arquivos da ditadura, resultando na criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), exatamente no mesmo dia em que a LAI é instituída. Sancionada pela Lei nº 12.528, a CNV tem o objetivo de investigar crimes cometidos contra os direitos humanos, no período compreendido entre 1946 a 1988, no Brasil.

Em conformidade com seu artigo 5º: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011, não paginado), a Lei de Acesso à Informação avançou ao tornar a transparência das informações públicas a regra e o sigilo delas, a exceção. Passados mais de 10 anos de sua promulgação, a LAI já recebeu mais de um milhão de solicitações de acesso, de acordo com o Painel Lei de Acesso à Informação, contabilizando mais de 60% de acessos concedidos (BRASIL, 2022).

É inegável, no entanto, a existência de alguns entraves nesse acesso, em decorrência de lacunas existentes na Lei – frutos das dificuldades que caracterizaram seu próprio trâmite, a exemplo dos que se colocaram contrários à implantação desse regime de informação – e também pelo retrocesso político, econômico, social e cultural que caracteriza a administração do atual governo federal no ano de 2022. De acordo com Tammaro (2021), o atual presidente impôs sigilo de 100 anos em casos como o do processo administrativo contra o ex-ministro da saúde Eduardo Pazuello, por ter participado de ato político.

Apesar desses impasses, a Lei de Acesso à Informação continua representando um grande passo no exercício da democracia e na salvaguarda dos direitos humanos, por ser respaldada em regimes de informação que visam à transparência, à verdade e ao pleno direito à memória histórica, em conformidade com o papel social que os arquivos devem cumprir.

A Lei de Acesso à Informação, a Arquivologia Pós-Custodial e o conceito de regime de informação: um diálogo possível

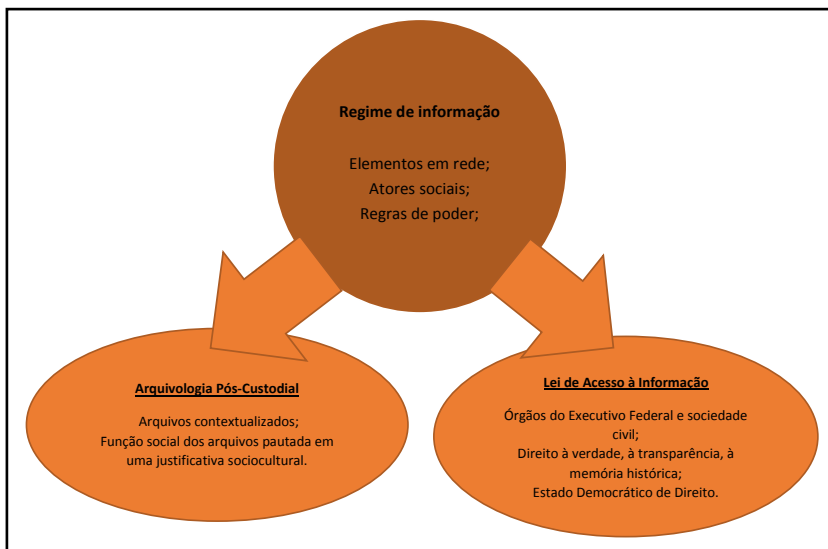
A trajetória teórica apresentada no decorrer deste capítulo corrobora com a ideia de que existem relações entre a constituição da Lei de Acesso à Informação (2011), a Arquivologia Pós-Custodial e o conceito de regime de informação.

Por ser este último compreendido a partir da concepção de relações de poder e de manipulação de bases informacionais por determinado grupo social (BRAMAN, 2004), infere-se a respeito da perspectiva abrangente do conceito de regime de informação: ao mesmo tempo em que ele pode ser expresso por meio de forças que se opõem ao estabelecimento de leis alinhadas com a democracia, o regime de informação pode vigorar por meio de demandas que reivindicam a elaboração dessas leis, como é o caso de todos os atores, regras e artefatos científicos e tecnológicos envolvidos na promulgação da LAI.

Para além disso, confirma-se a LAI como um regime de informação criado com base na noção do Estado Democrático de Direito, no qual o direito de acesso à informação é iniciativa básica para que o cidadão se veja como sujeito participe nas tomadas de decisão de seu país.

Alinhada com as incursões teóricas da Arquivologia Pós-Custodial, que conferem às informações de arquivo uma perspectiva mais socializante e, portanto, voltadas à função social que cumprem, afirma-se que tanto os preceitos dessa corrente teórica quanto a LAI, estabelecem diálogos com o conceito de regime de informação. Os arquivos em sua função social expressam relações de poder sobre o que deve ser disponibilizado ou não ao acesso dos cidadãos, revelando então seus próprios regimes informacionais. O esquema a seguir, adaptado de Zammataro e Albuquerque (2021), expressa as possíveis relações entre a Arquivologia Pós-Custodial e a constituição da Lei de Acesso à Informação com o conceito de regime de informação.

Figura 1 – Lei de Acesso à Informação, a Arquivologia Pós-Custodial e o conceito de regime de informação: um diálogo possível



Fonte: ZAMMARATO; ALBUQUERQUE (2021), com adaptações.

Considerações finais

Ao evidenciar a função social dos arquivos pautada em uma justificativa sociocultural (COOK, 2012), as incursões teóricas da Arquivologia Pós-Custodial fundamentam uma perspectiva contextual da área, que possibilitou abranger discussões envolvendo escolhas e relações de poder inerentes a todos os processos envolvendo os arquivos. Embasada no paradigma epistemológico social do campo da Ciência da Informação proposto por CAPURRO (2003), essas incursões entregam a existência de regimes informacionais em todas as etapas de trabalho com os documentos.

Do mesmo modo, a Lei de Acesso à Informação foi criada a partir de demandas específicas, cujas iniciativas partiram de atores e regras almejantes de uma sociedade democrática e que fizesse jus à Constituição Federal de 1988. Esses

atores, regras, artefatos e instituições constituíram seus próprios regimes informacionais recorrendo a uma lei que garantisse o acesso às informações relativas à transparência pública e à memória a qualquer cidadão que as solicitasse.

Considerando que o mapeamento dos regimes de informação pode identificar diferentes tipos de discursos e interesses, compreende-se que desses regimes podem fazer parte discussões sociais promovidas entre determinados grupos para requerer e aprovar leis que garantam o acesso à informação, como é o caso da Lei de Acesso à Informação.

Referências

BARROS, Dirlene Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg. A lei brasileira de acesso à informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014). In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 18, 23 a 27 out. 2017, Marília. **Anais** [...] Marília: Unesp, 2017. 21 pp. Disponível em: http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/XVIII_ENANCIB/ENANCIB/paper/viewFile/119/600. Acesso em: 7 mar. 2022.

BEZERRA, Emy Pôrto *et al.* Regime de informação: abordagens conceituais e aplicações práticas. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 60-86, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/89054>. Acesso em: 7 mar. 2022.

BRAMAN, Sandra. The emergent global information policy regime. In: BRAMAN, Sandra (ed.). **The emergent global information policy regime**. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Painel Lei de Acesso à Informação**. [2022]. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 7 mar. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 mar. 2022.

CAMPOS, Phillipe de Freitas; RODRIGUES, Georgete Medleg. A construção da Lei de Acesso à Informação no Congresso nacional brasileiro: sistematização de sua tramitação legislativa. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 25, n. 4., p. 1-29, out./dez. 2020.. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/39099/pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.

CAPURRO, Rafael. Epistemologia e Ciência da informação. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 5, 10 nov. 2003, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: UFMG, 2003. 18 p. Trad. Ana Maria Rezende Cabral, Eduardo Wense Dias, Isis Paim, Ligia Maria Moreira Dumont, Marta Pinheiro Aun e Mônica Erichsen Nassif Borges. Disponível em: http://www.capurro.de/enancib_p.htm. Acesso em: 7 mar. 2022.

COOK, Terry. Arquivologia e pós-modernismo: novas formulações para velhos conceitos. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas do Estado do Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 123-148, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/9>. Acesso em: 7 mar. 2022.

COOK, Terry. Arquivos pessoais e arquivos institucionais: para um entendimento comum da formação da memória em um mundo pós-moderno. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro: CPDOC/FVG, v. 1, n. 21, p. 129-149, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2062/1201>. Acesso em: 7 mar. 2022.

FONSECA, Maria Odila. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

FROHMANN, B. Taking information policy beyond information science: applying the actos network theory. In: ANNUAL CONFERENCE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE, 23, 1995, Edmonton, Alberta. **Annals** [...]. Edmonton, 1995. 14 p. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=5E0EF0CB76AEA2AD7B0D9FDE0EDEFCA6?doi=10.1.1.521.6657&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.

GÓMEZ, Maria Nélide González de; CHICANEL, Marize. As mudanças de regimes de informação e as variações tecnológicas. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 9, 2008, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2008. p. 1-14. Disponível em: <http://200.20.0.78/repositorios/bits-tream/handle/123456789/1626/A%20mudan%c3%a7a.pdf?sequence=1>. Acesso em: 7 mar. 2022.

GÓMEZ, Maria Nélide González de. Regime de informação: construção de um conceito. **Informação & Sociedade**, João Pessoa, v. 22, n. 3, p. 43-60, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/14376/8576>. Acesso em: 7 mar. 2022.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 7 mar. 2022.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-286, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/45479>. Acesso em: 7 mar. 2022.

TAMMARO, Rodrigo. Lei de Acesso à Informação completa dez anos em meio a avanços e ameaças. **Jornal da USP**, São Paulo, 19 nov. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/lei-de-acesso-a-informacao-completa-10-anos-em-meio-a-avancos-e-ameacas/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

TOGNOLI, Natalia Bolfarini. **A contribuição epistemológica canadense para a construção da arquivística contemporânea**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Estadual Paulista – Unesp, Campus de Marília, Marília, 2010.

ZAMMATARO, Ana Flávia Dias; ALBUQUERQUE, Ana Cristina de. A construção de regimes de informação para acesso à memória: a Declaração Universal sobre os Arquivos (DUA - Unesco/ICA, 2010) e a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011). In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 11, 2021, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: IBICT/UFRJ, 2021. 14 p. Disponível em: <https://enancib.ancib.org/index.php/enancib/xxienancib/paper/viewFile/583/358>. Acesso em: 7 mar. 2022.

O Arquivo Público do Estado de São Paulo e a regulamentação da Lei de Acesso à Informação

Camila Giovana Ribeiro¹

Este capítulo relata a experiência do Arquivo Público do Estado de São Paulo como instituição responsável por propor a política estadual de arquivos e de acesso aos documentos públicos no âmbito da Administração Pública Estadual. Em janeiro de 2012, foi criado na Secretaria da Casa Civil um Grupo Técnico, coordenado pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo, para promover estudos e pesquisas necessários à elaboração de minuta de decreto que, à vista da Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulasse o acesso às informações e à identificação de documentos e informações sigilosas no âmbito da Administração Pública Estadual, o que resultou na publicação do Decreto nº 58.052 de 2012, que regulamentou a aplicação da LAI no estado de São Paulo.

Na condição de órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) desenvolve um conjunto de ações que contribui para a modernização e eficácia da administração, para o controle das finanças públicas, para a transparência das ações de governo, bem como para a preservação do patrimônio documental e para o pleno acesso às informações públicas, como direito essencial ao exercício da cidadania.

Sabe-se que a gestão dos documentos públicos representa uma significativa economia de recursos públicos, pois permite eliminar grande parte de documentos sem valor para guarda ao longo do tempo e preservar somente os documentos permanentes, bem como permite uma maior agilidade no processo decisório, pois disponibilizam um conjunto de informações que orienta os administradores a tomarem as melhores decisões. A disponibilização dessas informa-

1. Licenciada e bacharela em Ciências Sociais (PUC-SP). Licenciada em Pedagogia (UNICSUL). Pós-graduanda em Gestão Pública Municipal (UNIFAL). Graduanda em Arquivologia (UNIASSELVI). Atualmente é diretora do Núcleo de Normas Técnicas do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

ções depende da incorporação de novas tecnologias ao tratamento documental para assegurar a transparência das ações administrativas, porém, sem documentos públicos organizados e parâmetros técnicos adequados, não há sistemas de informação consistentes e confiáveis.

Além disso, sem arquivos públicos institucionalizados e sem a implementação de políticas de gestão documental, não é possível assegurar o pleno acesso às informações. Até mesmo a Constituição Federal dispõe que a gestão documental é necessária ao acesso, em seu art. 216, § 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” (BRASIL, 1988).

Com a regulamentação desse dispositivo constitucional, a Lei nº 8.159 de 1991, determinou, em seu Art. 17, que “a administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais”, explicitando o papel estratégico dos arquivos públicos para a garantia do direito de acesso à informação. Nesse sentido, parece evidente que a promoção da transparência pública e do controle social das ações de governo, depende diretamente da atuação eficiente dos arquivos públicos.

Ao acompanhar a tramitação do PLC 41/2010, Projeto de Lei que deu início à tramitação do que veio a se tornar a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o Arquivo Público do Estado adiantou-se e editou proposta de criação do Grupo Técnico antes mesmo da publicação da LAI. Essa iniciativa do Arquivo Público do Estado foi fruto de uma política interna de planejamento estratégico e de fortalecimento institucional, colocando o APESP como protagonista na construção da política de acesso à informação no estado de São Paulo.

Com o intuito de demonstrar o que fez com que a instituição apresentasse tal fortalecimento institucional político e conhecimento técnico robusto para auxiliar na edição da regulamentação da LAI, apresentamos as principais ações do APESP até 2011:

1. Instituição do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), Decreto nº 22.789/1984, antes mesmo das determinações da Constituição Federal;
2. Realização de ações integradas entre a Assistência aos Municípios do APESP com o Ministério Público Estadual, o que resultou em um Termo de Cooperação Técnica firmado no ano de 2000 e renovado em 2009, visando assegurar a gestão, a preservação e o acesso aos documentos públicos no âmbito das administrações públicas municipais do estado de São Paulo;
3. Constituição das Comissões de Avaliação de Documentos nos órgãos da Administração Pública (Decreto nº 29.838/1989), responsáveis pela elaboração e aplicação de Planos de Classificação e de Tabelas de Temporalidade de Documentos;
4. Publicação do Decreto nº 48.897, de 27 de agosto de 2004, e do Decreto nº 48.898, de 27 de agosto de 2004, resultados do Projeto “Um Sistema de Gestão Documental para o Estado” aprovado e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre 1999 e 2002, dentro do Programa de Pesquisas em Políticas Públicas;
5. Instituição de Grupo Técnico (Resolução CC-10, de 25 de fevereiro de 2005) para desenvolver estudos e procedimentos administrativos e de tecnologia da informação, visando a implementação do que veio a se tornar, em 2010, o Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações (SPdoc); no âmbito desse grupo, foi criado um Grupo Especial (Resolução CC de 21 de outubro de 2005), com a finalidade de desenvolver trabalhos para a definição das categorias de sigilo para os documentos públicos. Entretanto, a minuta elaborada pelo Grupo Especial (Processo SPdoc CC/1970/2008) não chegou a ser editada em Decreto, pois, naquela oportunidade, a Assessoria Jurídica do Governo considerou mais prudente e oportuno aguardar a

definição de regras gerais no âmbito federal, como de fato veio a ocorrer com a publicação da LAI;

6. Criação da atividade de Monitoria e Fiscalização da política estadual de arquivos (Decreto nº 54.276/2009), cuja finalidade é orientar pedagogicamente a implementação da política de gestão documental nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual;
7. Criação da Central de Atendimento ao Cidadão (Decreto nº 54.276/2009), serviço centralizado que recebe e direciona as solicitações de informações aos órgãos competentes para disponibilizarem os documentos e informações que não tenham sido classificados como sigilosos;
8. Coordenação do Comitê Gestor do SPdoc do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações (SPdoc), Decreto nº 55.479/2010, com objetivo de desenvolver, implementar e aperfeiçoar continuamente um sistema corporativo de Governo, capaz de promover a gestão arquivística referencial dos documentos públicos desde a sua produção até a sua destinação final.

Atividades do Grupo Técnico

Por meio da Resolução CC-3, de 9 de janeiro de 2012, a Casa Civil instituiu Grupo Técnico (GT) para promover estudos e pesquisas sobre a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, que trata do acesso às informações públicas. Coube ao Grupo Técnico elaborar uma minuta de decreto que, à vista da lei federal, regulamentasse tanto o acesso às informações quanto a identificação e proteção de documentos e informações consideradas sigilosas no contexto da Administração Pública Estadual.

Por ser o Arquivo Público do Estado, à época Unidade da Casa Civil, a instituição responsável por propor a política estadual de arquivos e de acesso aos documentos públicos no âmbito da Administração Pública Estadual, este integrou Grupo Técnico como responsável pela coordenação dos trabalhos.

Criado no âmbito do Comitê de Qualidade da Gestão Pública (CQGP), o Grupo Técnico reuniu representantes da Casa Civil (Carlos de Almeida Prado Baccellar, coordenador do APESP), da Procuradoria Geral do Estado (Maria Rita Vaz de Arruda Corsini) e das Secretarias do Planejamento e Desenvolvimento Regional (Paulo Roberto Marques Varanda), da Fazenda (Leonor Corrêa da Cunha Domingues) e da Gestão Pública (Álvaro Santos Gregório Filho). Foram, ainda, convidados a participar do Grupo, por seus conhecimentos e experiências: Sr. Vivaldo Luiz Conti, da Fundação SEADE, Dr. Levi de Mello, da Corregedoria Geral da Administração e Ieda Pimenta Bernardes, Diretora técnica do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, do Arquivo Público do Estado, que contou com o apoio de Camila Giovana Ribeiro, Diretora técnica do Núcleo de Normas Técnicas, e Danilo Renato Pereira dos Santos, Executivo Público do Núcleo de Normas Técnicas, aos quais coube a função de apoio executivo do Grupo ao realizar estudos e pesquisas para auxiliar na elaboração e consolidação do ato normativo e na elaboração dos relatórios finais do grupo.

O GT teve dois meses de duração, mas diante de matéria reconhecidamente complexa, o prazo de 60 dias previsto inicialmente na Resolução não foi suficiente para a elaboração da minuta de Decreto regulamentador. Considerando a relevância do tema, bem como os impactos da proposta para toda a Administração Estadual, o Coordenador do Grupo Técnico encaminhou ofício, em 8 de março de 2012, ao Secretário-Chefe da Casa Civil e ao Presidente do Comitê de Qualidade da Gestão Pública (CQGP), solicitando a prorrogação do prazo por mais 60 dias, bem como o Relatório de Atividades no período de 26 de janeiro a 1º de março de 2012. Sem que o GT interrompesse suas atividades, a solicitação foi atendida e o prazo prorrogado até 9 de maio de 2012, pela Resolução CC-45, de 9 de abril de 2012.

Em sua primeira vigência, o GT realizou cinco (5) reuniões, no período de 26 de janeiro a 1º de março de 2012 e nove (9) reuniões no período de 08 de março a 9 de maio de 2012. Com base na minuta de decreto elaborada pelo Grupo Técnico instituído pela Resolução CC-10, de 25 de fevereiro de 2005, Ieda

Pimenta Bernardes e sua equipe executiva foram ajustando e propondo novas redações, levando-se em conta as discussões e decisões do GT.

O Grupo Técnico adotou como diretrizes metodológicas para a redação do texto da minuta de decreto regulamentador: 1. a reprodução integral do texto da Lei nº 12.527/2011, com o intuito de ser pedagógica, sem a necessidade de recorrer à Lei para aplicação do decreto e, também, porque a tentativa de condensá-la poderia empobrecê-la ou causar imprecisões de sentido; 2. o aprimoramento do texto da Lei, sempre que possível, visando maior clareza e precisão; e 3. definição de normas e procedimentos específicos, nas lacunas ou omissões do texto da Lei.

Além das diretrizes metodológicas, outras decisões do GT foram basilares para a escrita da minuta²:

1. **Integração da política de acesso à política estadual de arquivos e gestão documental.** A minuta do Decreto pretendeu sanar uma grave omissão da Lei de Acesso que foi não estabelecer uma relação direta entre acesso à informação e política de arquivos e gestão de documentos. O tema do acesso à informação é indissociável das questões vinculadas aos arquivos, que organizam e disponibilizam os documentos, bem como promovem o “tratamento da informação”, tal como mencionado na Lei.
2. **Fortalecimento das Comissões de Avaliação de Documentos e Arquivos (CADA).** Com sua denominação alterada para Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso, as CADA deveriam ser instituídas junto ao Gabinete da autoridade máxima do órgão ou entidade e ser integradas por servidores de nível superior. Como interlocutoras entre seus órgãos ou entidades e o Arquivo Público do Estado, têm as CADA o objetivo de implementar a política de gestão documental e acesso à informa-

2. Muito do que consta neste artigo está descrito no Relatório de atividades do Grupo Técnico (Processo CC 96117/2012).

ção, principalmente por meio da elaboração e proposição da publicação de tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais.

3. **Fortalecimento do SPdoc como sistema corporativo de Governo.** A criação, em 2010, do Comitê Gestor do SPdoc, representou um marco regulatório fundamental para que o SPdoc pudesse se tornar um sistema corporativo de governo. Ancorado institucionalmente na Casa Civil e sob a coordenação do Arquivo Público do Estado, o Comitê Gestor do SPdoc teria todas as condições necessárias para planejar e coordenar a implementação progressiva desse sistema referencial e para promover o seu aprimoramento técnico ao longo do tempo.
4. **Organização dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) e estruturação de unidades de gestão documental compreendendo os serviços de protocolo e arquivo.** Qualquer cidadão que queira requisitar informações de seu interesse pode apresentar seu pedido de acesso aos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), criados em todo órgão e entidade da Administração Pública Estadual para registrar e controlar os pedidos de acesso à informação. Os SIC deveriam funcionar de forma integrada sob a coordenação do Arquivo Público do Estado, por meio da Central de Atendimento ao Cidadão (CAC), bem como com as unidades de protocolo e arquivo, como fator estratégico para assegurar uma ampla rede de comunicação e intercâmbio de informações.
5. **Elaboração do Catálogo de Sistemas e Bases de Dados (CSBD).** Para que a sociedade possa conhecer as informações armazenadas nas bases de dados existentes no âmbito do governo do estado de São Paulo foi proposto o Catálogo de Sistemas e Bases de Dados da Administração Pública do Estado de São Paulo (CSBD).
6. **Atuação da Corregedoria Geral da Administração como instância recursiva e criação de Grupo Técnico para estruturar a Comissão Estadual de Acesso à Informação.** No caso de indeferimento de

acesso aos documentos, dados e informações, o interessado poderá interpor recurso contra a decisão à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada e, em segunda instância, à Corregedoria Geral da Administração (CGA), em face do princípio constitucional da simetria, tendo em vista a manutenção das estruturas existentes em âmbito federal, no caso a CGU, nos planos estaduais e municipais. Além disso, em paralelo à Lei federal, que prevê o cabimento de novo recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, no estado de São Paulo previu-se que, caso seja negado o acesso à informação também pela CGA, o requerente poderá interpor recurso à Comissão Estadual de Acesso à Informação, instituída pelo Decreto nº 60.144/2014.

7. **Definição de procedimentos para o tratamento dos documentos, dados e informações sigilosas.** O acesso à informação pública engloba três matérias que definem todo o escopo da legislação a ser regulamentada. O Poder Público fica responsável por garantir o direito de acesso às informações; divulgar documentos, dados e informações de interesse coletivo ou geral, sob sua custódia, independentemente de solicitações, e proteger os documentos, dados e informações sigilosas e pessoais. A proposta inova ao regulamentar essas questões e sobre a preservação e eliminação dos documentos, dados e informações sigilosas: a minuta determinava a observação dos prazos de guarda estabelecidos nas tabelas de temporalidade de documentos. Mesmo assim, os documentos, dados e informações sigilosas de guarda temporária somente poderiam ser eliminados um ano após a sua desclassificação, a fim de dar pleno acesso às informações neles contidas. E os documentos, dados e informações sigilosas considerados de guarda permanente somente poderiam ser recolhidos ao Arquivo Público do Estado após a sua desclassificação.
8. **Elaboração de Tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais.** Para que o Estado possa proteger os documentos,

dados e informações sigilosas e pessoais, era preciso promover estudos e pesquisas necessários para sua identificação, análise e classificação, com vistas à padronização de critérios de restrição de acesso a documentos públicos.

9. **Constituição e qualificação de corpos técnicos para atuarem nos arquivos e protocolos estaduais.** A qualificação e profissionalização do trabalho nos arquivos e protocolos da administração estadual constitui uma tarefa fundamental, pois o trabalho é de natureza técnica e seus profissionais precisam de formação de nível superior e de conhecimento especializado para o desenvolvimento das atividades de arquivo e de protocolo.

Considerações finais

O primeiro decreto estadual que regulamenta a LAI não foi parâmetro somente por ser o pioneiro, mas por propor a integração da política de acesso à informação à política estadual de gestão documental como preceito para o exercício da transparência pública.

Atualmente, dos 94 órgãos e entidades que integram o SAESP, 28 utilizam o SPdoc e 80 utilizam o SP Sem Papel, sistema de gestão de documentos digitais, implantado pelo Decreto nº 64.355/2019, também proposto pelo Arquivo Público do Estado.

Até hoje a CAC tem um papel fundamental na implementação da política de acesso à informação, atuando como centro de referência do Governo, informando ao cidadão sobre a localização e o andamento de documentos de seu interesse. Embora o SAESP tenha sido criado em 1984, e ao longo dos últimos dez anos tenha alcançado importantes resultados, destaca-se que as unidades técnicas de arquivo e protocolo necessitam ser estruturadas de forma homogênea para facilitar a gestão sistêmica dos documentos públicos estaduais.

Com o fortalecimento da Ouvidoria Geral do Estado por meio do Decreto nº 61.175/2015, este órgão passou a ser a segunda instância recursal no estado de São Paulo, bem como passou a ser responsável por fomentar a transparência pública e contribuir para a aplicação das normas de acesso à informação.

O governo estadual deu início às publicações das Tabelas de Documentos, Dados e Informações Sigilosas e Pessoais no ano de 2013 e, posteriormente, os meios de comunicação realizaram uma série de críticas ao governo com relação à publicação dessas tabelas, o que acarretou na revogação de todas elas em 2015, pelo Decreto nº 61.559. Até hoje, cada pedido de informação deve ser analisado caso a caso, possibilitando gerar negativas de acesso por um órgão e abertura de documento similar em outro órgão. A pressão que o governo sofreu fez com que o cidadão perdesse um instrumento valioso de controle social que possibilitava padrões técnicos homogêneos sobre sigilo e acesso à informação.

Foi de suma importância a aprovação de um Decreto estadual que regulasse no estado de São Paulo a Lei federal nº 12.527/2011, contemplando a implementação da política de gestão documental como condição para atender às demandas da sociedade contemporânea por acesso às informações e transparência nas ações de governo, colaborando com o fortalecimento da democracia e com o pleno exercício da cidadania.

Neste trabalho, importantes aliadas foram as tecnologias da informação. No entanto, nenhum sistema informatizado, por melhor que sejam as técnicas utilizadas no seu desenvolvimento, dará conta da gestão, preservação, acesso e segurança das informações ao longo do tempo se não for orientado por critérios técnicos definidos pela ciência arquivística.

Somente assim será possível promover a integração de dados governamentais, auxiliando o processo de planejamento estratégico e implementação de políticas públicas de e-gov; possibilitar ao cidadão o acesso à tramitação dos processos de seu interesse via internet; garantir aos gestores a rastreabilidade e a localização imediata de documentos em fase corrente, intermediária ou permanente; assegurar a efetiva aplicação dos Planos de Classifi-

cação e das Tabelas de Temporalidade de Documentos; implementar rotinas padronizadas e uso de vocabulário controlado, otimizando o desempenho dos sistemas informatizados; permitir a visualização dos dados identificadores dos documentos e o controle da tramitação, desde sua produção até sua destinação final; agilizar a tramitação controlada de documentos entre os órgãos; automatizar os procedimentos de recolhimento e eliminação de documentos; e articular uma ampla rede de informações entre todos os protocolos e arquivos dos órgãos e entidades dos governos dos entes federativos.

O governo do estado de São Paulo, não obstante as inúmeras iniciativas que favorecem o acesso às informações, precisa ainda desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais, bem como investir na criação de ferramentas, metodologias e procedimentos que permitam a construção de condições culturais, organizacionais e operacionais, com orçamento garantido e planejamento de longo prazo, necessárias ao exercício pleno do direito à informação.

A administração pública do estado de São Paulo encontra-se em uma posição privilegiada e de grande visibilidade. Possuidor de um corpo técnico capacitado para enfrentar essas discussões, o Arquivo Público do Estado de São Paulo distingue-se, nacionalmente, por ter instituído um conjunto engrenado de atos legais voltados à promoção de políticas públicas de gestão documental e por possuir um Sistema de Arquivos que integra todos os órgãos e entidades da administração pública paulista.

Por essas razões, a integração entre a política de acesso, que foi objeto da LAI, e a política de gestão de documentos é a pedra fundamental da minuta de decreto. Nesse sentido, essa redação ampliou o escopo da Lei, introduzindo inclusive uma seção específica denominada “Da gestão de documentos, dados e informações”, acrescentando e definindo conceitos basilares como “documentos de arquivo” e “gestão de documentos”, o que conferiu maior clareza e consistência ao texto, bem como maior aderência à realidade da Administração Pública Estadual.

Não é sem razão, portanto, que os profissionais que atuam nos Arquivos Públicos referem-se à Lei do Acesso à Informação nº 12.527/2011 como a

segunda lei de arquivos, numa referência implícita à Lei federal de arquivos nº 8.159/1991, considerada a primeira lei, que lançou as bases para a formulação de políticas públicas de arquivo e gestão documental em todos os níveis da Administração Pública.

Referências

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatórios de atividades (1985-2019)**. São Paulo: APESP. 2020. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/gestao/relatorios>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 09 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 60.144, de 11 de fevereiro de 2014**. Institui a Comissão Estadual de Acesso à Informação - CEAI e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1984. Disponível em: <https://bit.ly/3jYfFee>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 22.789, de 19 de outubro de 1984**. Institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1984. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1984/decreto-22789-19.10.1984.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 29.838, de 18 de abril de 1989**. Dispõe sobre a constituição de Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo nas Secretarias de Estado e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29838-18.04.1989.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 48.897, de 27 de agosto de 2004**. Dispõe sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48897-27.08.2004.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 48.898, de 27 de agosto 2004.** Aprova o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades – Meio e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48898-27.08.2004.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 54.276, de 27 de abril de 2009.** Reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado, da Casa Civil, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto-54276-27.04.2009.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 55.479, de 25 de fevereiro de 2010.** Institui, na Casa Civil, Comitê Gestor do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações - SPdoc e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto-55479-25.02.2010.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 61.175, de 18 de março de 2015.** Dispõe sobre as transferências que especifica, no âmbito da Secretaria de Governo, altera a denominação da Ouvidoria Geral para Ouvidoria Geral do Estado, estabelece sua organização e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61175-18.03.2015.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 61.559, de 15 de outubro de 2015.** Dá nova redação a dispositivo do Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61559-15.10.2015.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 64.355, de 31 de julho de 2019.** Institui o Programa SP Sem Papel, seu Comitê de Governança Digital e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64355-31.07.2019.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Casa Civil. Resolução CC - 45, de 9-4-2012. Prorroga o prazo previsto no art. 4º da Resolução CC-3, de 9-1-2012, que institui Grupo de Técnico visando a promover estudos e pesquisas necessários à elaboração de minuta de decreto que, à vista de lei federal sobre o assunto, vise regular o acesso à informações e à identificação de documentos e informações sigilosas no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** seção I, São Paulo, v. 122, n. 67, 10 abr. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/37W1LuK>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Casa Civil. Resolução CC, de 21-10-2005. Designando, nos termos do art. 4º da Resolução CC-10, de 25-2-2005, os a seguir indicados para, apoiando o desempenho das atividades do Grupo Técnico para implementação do Protocolo Único da Administração Direta do Estado, instituído junto ao Comitê de Qualidade da Gestão Pública, desenvolverem trabalhos objetivando a definição dos níveis de acesso e das categorias de sigilo para os documentos das atividades-meio e das atividades-fim. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** seção I, São Paulo, v. 115, n. 201, 22 out. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3vn8o19>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Casa Civil. Resolução CC-10, de 25-2-2005. Institui Grupo Técnico para a implementação do Protocolo Único da Administração Direta do Estado e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: seção I, São Paulo, v. 115, n. 38, 26 fev. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3vnxexOG>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Casa Civil. Resolução CC-3, de 9-1-2012. Institui Grupo Técnico visando a promover estudos e pesquisas necessários à elaboração de minuta e de decreto que, à vista de lei federal sobre o assunto, vise regular o acesso à informações e à identificação de documentos e informações sigilosas no âmbito da Administração Pública estadual. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: seção I, São Paulo, v. 122, n. 6, 10 jan 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3jLJtz5>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SÃO PAULO. Casa Civil. Ministério Público. Termo de Cooperação Técnica que entre si celebram a Secretaria da Casa Civil, com a interveniência do Arquivo Público do Estado [...] e o Ministério Público do Estado de São Paulo (2009). **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: seção I, São Paulo, v. 119, n. 230, p. 3, 10 dez. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3uORGcc>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Transparência sob a égide da Lei de Acesso à Informação no Brasil: conjuntura normativa, tecnológica e arquivística no decênio 2012-2021

José Antonio da Silva¹

Este capítulo tem por objetivo retratar, por uma perspectiva crítica, alguns avanços na transparência pública e riscos relacionados a ela no período da vigência da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011 – conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) –, promulgada 16/05/2012, sendo um marco para o modelo de transparência brasileiro. Questionamos, nesta oportunidade, em que medida o período de vigência da LAI representou de fato o desenvolvimento de uma conjuntura normativa, tecnológica e arquivística necessária ao acesso informacional.

A rigor, a promulgação de uma norma dessa envergadura proporcionaria em outros dispositivos informacionais um ambiente de coesão, suporte e garantias, embora os dados do decênio analisado revelem não ser esta a realidade. Como comprovação deste pressuposto, apresentamos, portanto, no período de 10 anos (2012-2021), o cenário normativo, tecnológico e arquivístico decorrente deste período, revisitando as discussões e resultados propostos na tese de doutorado *A efetividade da transparência pública no Brasil à luz dos 'Dispositivos de Acesso à Informação': entre Possibilidades e Limitações*² (SILVA, 2020).

Nesta pesquisa, e tendo por campo empírico o governo federal, reconhecemos que a análise amostral das normas promulgadas, o estudo dos dados das tecnologias digitais adotadas e a avaliação da gestão do Arquivo Nacional – que responde pela documentação a nível central de governo – representam “dispositivos de acesso à informação”, em relação aos quais uma atenta avaliação nos permite traçar um panorama de obstáculos à efetividade da transparência, especialmente

1. Doutor em Ciência da Informação. Mestre em Administração. Especialista em Gestão Pública. Administrador. Analista da Fundação Casa de Rui Barbosa, ora em exercício no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFF e Professor de Administração da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
2. Tese premiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em 2021, na área de “Comunicação e Informação”.

por este tema envolver um debate que tangencia aspectos políticos, sociais e de governança da informação pública.

Nesse sentido, a pesquisa se justifica por trazer um conjunto de dados qualitativos e quantitativos sobre os citados “dispositivos de acesso à informação”, que refletem o estado da transparência na década da Lei de Acesso à Informação, permitindo reflexão, rediscussão e a necessidade de atenção sobre os pilares da estrutura informacional do país.

Sob a Lei de Acesso à Informação: uma janela de oportunidade democrática

Previamente a qualquer discussão, é oportuno salientar que a Lei de Acesso à Informação (LAI) é um reflexo democrático. Criada no governo da presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2016) – continuação de um período progressista iniciado em 2003 no governo de Luís Inácio Lula da Silva –, a norma chancelou o disposto pela Constituição Federal de 1988, que pregava que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo [...]” (BRASIL, 1988), atribuindo ainda relevância ao “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (BRASIL, 1988), na forma do artigo 37, que discute os princípios da administração pública.

Embora, em comparação ao advento constitucional, sua promulgação tenha demorado 23 anos, a LAI, a partir do fim do século XX e início do XXI, já era uma discussão em alguns setores da sociedade civil. Com diferentes inspirações – inclusive a nível internacional, dentre elas a respeitada Lei de Acesso à Informação do México (DUTRA, 2021, p. 16) – Gonçalves, Rodrigues e Nascimento (2020, p. 52-53) apontam a “Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) que organizou, ainda em 2003, o Seminário de Direito de Acesso à Informação Pública [...]” e a organização não governamental (ONG)

Transparência Brasil como alguns dos exemplos de movimentos internos que ajudaram na construção da LAI brasileira.

O pesquisador José Maria Jardim reafirma este entendimento quando, acerca do primeiro ano de vigência da LAI, ressalta que “a Lei de Acesso à Informação [...] foi precedida de um longo processo em torno da construção do direito à informação no Brasil, no bojo da **redemocratização** do país após 1985” (JARDIM, 2012, p. 06, grifo nosso). Logo, os diversos grupos de interesse envolvidos, que não se esgotaram na atuação dos jornalistas, ONGs de transparência, *benchmarking*³ internacionais e estudiosos da informação – sendo partícipes ainda arquivistas, historiadores, cientistas sociais e mesmo setores políticos –, revelavam a importância desta norma por diferentes perspectivas.

Em especial, salientamos a relevância da LAI como um instrumento legal que chancelou o Estado Democrático de Direito no Brasil, representando, neste sentido, uma forma de possibilitar a garantia da soberania popular, além de agregar mais um meio de permitir, ao conjunto social, participação e cidadania.

Como Jardim (2012) destaca, há, na criação da LAI, um viés de respaldo democrático que reflete um contraponto ao passado pré-constituição do ano de 1988. Este contexto histórico precedente à Carta Maior, marcado por repressão, é apresentado por material audiovisual disponível no site do Centro Cultura da Câmara dos Deputados⁴ e que Silva (2020, p. 43) sintetiza desta forma:

[...] o país já havia passado, sob diferentes contextos políticos, por outras seis Cartas Maiores. São elas: a de 1824, com as decisões centradas no Imperador (dom Pedro I), respaldada pelo chamado Poder Moderador; a de 1891, conhecida como a primeira Constituição Republicana; a de 1934, criada a partir de um golpe de Estado empreendido por Getúlio Vargas; a de 1937, chamada de Constituição do Estado Novo, num segundo momento do golpe getulista, com destaque para a inserção da pena de morte como possibilidade prevista no documento constitucional; a de 1946, que tentou resgatar os direitos democráticos amplos; e a de 1967, que foi criada na ditadura militar,

3. Neste caso, conceito utilizado como “melhores práticas adotadas”.

4. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lviaYqJ10BA>. Acesso em: 01 mar.2022.

iniciada em 1964, com uma sorte de violações aos direitos individuais e coletivos (entre eles, os de natureza informacional) (SILVA, 2020, p. 43).

A perspectiva histórica supra dá a dimensão da importância das garantias explicitadas na Constituição Federal de 1988, a título de que o Brasil não viesse a conviver com novos episódios de autoritarismo. Dentre essas garantias, o direito ao acesso à informação que, na concepção da Carta Magna, é hoje representado pela Lei de Acesso à Informação, trazendo consigo: os procedimentos para o acesso e sua divulgação; a forma pela qual os pedidos de acesso e os recursos ocorrem; a determinação do procedimento de classificação, reclassificação e desclassificação relacionado aos diferentes graus de sigilo; e o destaque às responsabilidades nesse processo normativo de promoção e garantia informacional (BRASIL, 2011).

Por conseguinte, avaliada sucintamente sua proposta, a Lei de Acesso à Informação é um instrumento legal de proteção cidadã e de suporte aos pilares democráticos mais nobres. Porém, ainda que a LAI seja um exemplo de nosso esforço democrático, é oportuno salientar que ela não proporcionou à sociedade brasileira, por si só, uma plena segurança aos desafios do acesso à informação, que são impactados por problemas de cunho social, cultural e, principalmente, político. Há, no contexto presente, indícios de incoerências no uso da LAI por parte de agentes políticos que, ao invés de utilizá-la para promover mais transparência, proporcionam uma ação reversa ao aplicar sigilo sobre assuntos que deveriam ser publicados dando, assim, uma “usabilidade patrimonialista”⁵ deste instrumento normativo estratégico.

Ainda que reconheçamos a lei em estudo como uma oportunidade, é necessário manter a vigilância sobre diferentes aspectos deste período de vigência, que ora chega a uma década.

Por conseguinte, defendemos, tendo por base a tese de doutorado já citada na apresentação deste texto, que a “suavidade” no uso legal para ampliar a opacidade pode ser explicitada através de uma reflexão sobre as normas que se ancoram na discussão do acesso (além da LAI), bem como por um estudo sobre

5. Conceito weberiano, que indica a ausência de limites entre a ação pública e os interesses privados.

os dados dos painéis governamentais que proveem informação à sociedade e, na mesma medida, no estudo do maior arquivo público do país – o Arquivo Nacional – à luz do conceito de “dispositivo de acesso à informação”.

A LAI e a perspectiva dos “dispositivos de acesso à informação”

A Lei de Acesso à Informação, em nossa compreensão, está inserida no conceito de “dispositivo” criado por Michel Foucault. Em sua obra *Microfísica do Poder*, o autor define “dispositivo” como: “[...] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba **discursos, instituições**, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, **leis, medidas administrativas**, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais filantrópicas” (FOUCAULT, 2012, p. 364, grifos nossos).

O filósofo francês aprofunda a discussão ao afirmar que o conceito de “dispositivo” corresponde ao “[...] dito e ao não dito” (FOUCAULT, 2012, p. 364), salientando ainda que aquele pode representar um “programa de uma instituição ou, ao contrário, como elemento que permite **justificar e mascarar uma prática que permanece muda**” (FOUCAULT, 2012, p. 364-365, grifos nossos). Isto é, por meio de instrumentos formais também se praticam atos que estariam eivados de intenções silenciadoras, sobretudo quando a discussão se insere no aspecto informacional.

Sob esta compreensão, e fazendo uma justaposição com o conceito de “acesso à informação”, que defendemos ser a plena garantia de qualquer agente social em obter informações de seu interesse, sem que existam obstáculos de qualquer ordem (à exceção do respeito à privacidade), determinamos o conceito de “dispositivo de acesso à informação”. Silva (2020, p. 156) estabelece este conceito enquanto “[...] agrupamentos de estruturas institucionais como intermediários essenciais à efetivação do acesso às informações que devem ser garantidas pelo poder público, através de seus serviços destinados à sociedade”.

Dentre estes agrupamentos, estão os “dispositivos de acesso à informação” – legais (conjunto de normas que fomentam informação), tecnológicos (conjunto de páginas digitais que explicitam informação) e arquivísticos

(conjunto de instituições arquivísticas,adoras da informação em função do papel de guarda sobre os documentos públicos) – respondendo, no âmbito de suas funções, pelo papel de mediação entre a operacionalização da gestão da informação (produção) e a efetivação do acesso à informação (uso).

Ao analisá-los, tem-se possibilitada uma avaliação sobre questões que rondam nossa conjuntura de acesso informacional, já que estes meios que intercambializam a informação, quando observados com atenção, refletem um estado antagônico entre “transparência” e “opacidade” que não se revela facilmente – ainda que estejamos na “Era da LAI”.

Nesse sentido, a análise dos “dispositivos de acesso à informação”, portanto, permite a avaliação da qualidade da transparência, uma vez que, a depender da forma com a qual aqueles meios são estruturados na clássica definição de “ecologia informacional” – cujas “perturbações em qualquer dos elementos principais [...] afetam o todo” (SARACEVIC, 1996, p. 58) –, tem-se maior ou menor garantia de transparência. Corroborando esta ideia, Michener e Versch (2013, p. 234, tradução nossa) afirmam que a transparência tem uma “conceituação bidimensional permitindo graus contínuos [...], de pobre a excelente qualidade”. Esta qualidade dos meios de acesso é colocada em cheque ao analisarmos os pontos de avanço e alguns riscos que cercam os elementos necessários à sustentação da transparência brasileira no período de vigência da Lei de Acesso à Informação, como por ora propomos.

Avanços sob a égide da LAI

O Brasil, ainda que tenha dificuldades de zelar pelo pleno cumprimento de muitas de suas normas, possui um respeitado arcabouço-jurídico. Dentre eles, podemos citar a Constituição Federal (1988) – chamada de “cidadã” em alusão ao seu conteúdo progressista, social e humano –, assim como a Lei nº 8.159, de 1991 (Política de Arquivos Públicos e Privados); a Lei nº 8.429, de 1992 (atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública); a Lei nº 9.507, de 1997 (Acesso à

Informação e *Habeas Data*); a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Responsabilidade da Gestão Fiscal) e muitas outras oriundas do processo de avanço democrático ao longo dos anos 1990 e início de 2000 (BRASIL, 1988; 1991; 1997; 2000).

Destacando exclusivamente o período da vigência da Lei de Acesso à Informação e tomando por base consulta ao sítio eletrônico da Subchefia de Assuntos Jurídicos⁶, no qual estão relacionadas todas as normas editadas no nível do Executivo federal, apresentamos a seguir um panorama (que não se esgota nestes) acerca de alguns normativos (leis e decretos, especificamente) que, após a LAI, compõem, com esta última, meios de valorizar o acesso e à transparência pública (veja no Quadro 1).

A partir do Quadro 1, é possível observar que, no período da LAI, os avanços legais ocorreram em maior grau entre os anos de 2011 e 2016 (Governo Dilma Rousseff). Neste período, além da promoção do direito ao acesso, a então presidente editou normas que: trataram de direitos humanos – ao estabelecer a Comissão Nacional da Verdade e buscar um processo de reparação para todos que sofreram no período de ditadura (1964-1985); regulamentaram questões do espaço digital, incluindo penalidade para invasões de dispositivos de informática sem a autorização; instrumentalizaram mecanismos de integridade, como a observância ao conflito de interesse por parte dos ocupantes de cargos públicos; estabeleceram uma lei anticorrupção que previu um mecanismo de proteção contra atos escusos contra a administração pública; e, por fim, trataram da transparência ativa ao promulgar um decreto sobre dados abertos, último dos atos da presidente antes de sofrer o afastamento.

Montesquieu discute, em sua obra *L'Esprit des lois*, que “as leis, no significado mais amplo, são as relações necessárias que derivam da natureza das coisas [...]” (MONTESQUIEU, 2010, p. 21). Com isso, analisados o cenário e a afirmação do último autor, ressaltamos que a criação de normas de um período reflete uma fotografia de um contexto, traduzindo, em algum grau, as intenções político-governamentais de uma era.

6. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/. Acesso em: 19 fev. 2022.

Quadro 1 – Fortalecimento do arcabouço normativo em prol da transparência pública (pós-LAI)

Chefe do Poder Executivo	Nº/Ano da Norma	Nome da Lei	Objetivo Síntese
Dilma Rousseff	12.527/2011	Lei de Acesso à Informação	Regular o Acesso à Informação.
Dilma Rousseff	12.528/2011	Lei da Comissão da Verdade	Examinar e esclarecer violações de direitos humanos praticadas na ditadura brasileira.
Dilma Rousseff	12.737/2012	Lei “Carolina Dieckmann”	Tipificação criminal de delitos informáticos.
Dilma Rousseff	12.813/2013	Lei do Conflito de Interesse	Conflitos de Interesse e Impedimentos dos Agentes Públicos.
Dilma Rousseff	12.846/2013	Lei Anticorrupção	Responsabilização por atos contra a administração pública.
Dilma Rousseff	8.777/2016	Decreto de Dados Abertos	Promoção da transparência ativa.
Michel Temer	9.203/2017	Decreto de Governança Pública	Criação da Política de Governança Pública.
Michel Temer	13.460/2017	Lei de Proteção do Usuário	Participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.
Michel Temer	13.709/2018	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Fonte: BRASIL (2011-2018). Elaborado pelo autor (2022).

Numa avaliação comparada com os governos que a sucederam, a amostra analisada no quadro 1 evidencia que, desde a LAI até o período pré-impedimento, havia uma inclinação para o avanço do acesso e da transparência dos dados públicos, respaldada por medidas que regulamentavam meios para a

garantia de reparação, de integridade, de *accountability* (prestação de contas) e de *compliance* (conformidade).

Essa dimensão progressista no campo normativo foi acompanhada por esforços no campo tecnológico-digital da informação, iniciados antes da Lei de Acesso à Informação, com a criação do Portal Brasileiro da Transparência Pública, no ano de 2004, pela Controladoria-Geral da União (CGU) e, em 2005, com a publicação do Decreto Federal nº 5.482, de 30 de junho, que tratou da divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração federal (BRASIL, 2005), contribuindo para a ampliação dos meios digitais, que culminou no Decreto Federal nº 8.638, de 15/01/2016, ora revogado (BRASIL, 2016).

No campo arquivístico, área mantenedora dos documentos públicos que refletem a atividade público-administrativa federal e onde estão as informações necessárias ao acesso em grande medida, o período foi marcado por alguns dilemas, dentre eles o baixo orçamento do Arquivo Nacional e sua movimentação da estrutura da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Justiça, no ano de 2011. Todavia, ainda assim, é possível declarar um período de ascensão de medidas de acesso à informação, em especial quando comparado com as ações ocorridas a partir da segunda metade de 2016, onde os sinais de retrocessos, ainda que nem sempre explícitos, se ampliaram, como veremos adiante.

Riscos sob a égide da LAI

Os riscos à transparência no período da LAI estão presentes em diferentes dimensões. Na política, em especial entre os anos de 2019 e 2021, há diferentes comprovações, em especial pela atuação jornalística⁷, que colaboram na construção de indicadores que sinalizam como o governo federal tem buscado meios de fomentar a opacidade informacional. Além deste aspecto informativo, no âmbito da avaliação dos “dispositivos de acesso à informação”, sinalizamos outros dados

7. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/gestao-bolsonaro-acumula-ao-menos-13-medidas-para-reduzir-transparencia-oficial.shtml>. Acesso em: 01 mar. 2022.

que ratificam estes riscos através de amostras dos dispositivos de natureza normativa, tecnológica e arquivística, aos quais nos dedicamos a seguir.

Indícios de retrocessos no âmbito dos dispositivos normativos

Para a perspectiva normativa de análise, adotamos duas frentes: (1) pesquisa no site da Câmara dos Deputados sobre as propostas de alteração na Lei de Acesso à Informação; e (2) análise de justificativas de algumas de nossas leis em vigor, criadas após o Governo Dilma, avaliando o discurso de tais motivadores. Da análise do primeiro eixo de investigação no âmbito normativo, foi possível coletar no site da Câmara⁸ que, entre 2012 e 2021, tramitaram 508 diferentes propostas que visam alterar a Lei de Acesso à Informação.

**Quadro 2 – Propostas de alteração da
Lei de Acesso à Informação (2012-2021)**

Ano	Total	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Nº de Propostas de Alteração	508	104	43	117	39	52	45	57	14	26	11

Fonte: (BRASIL, [c2022]). Elaborado pelo autor (2022).

Nesta ocasião, a análise qualitativa das propostas não foi detalhada, o que ora é um limitador da pesquisa. No entanto, para uma legislação que chega aos 10 anos, se, por um lado, este interesse em modificá-la pode representar fruto de um amadurecimento em prol do normativo, por outro, exige dos pesquisadores da informação um atento acompanhamento pela importância que a LAI tem no contexto da transparência brasileira, já que uma mudança equivocada traria prejuízos ao direito informacional mínimo previsto na Carta de 1988. Outro ponto de

8. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 02 mar. 2022.

destaque está no percentual de propostas que, entre 2019 e 2021 (Governo Jair Bolsonaro), computa 264 projetos de alteração, ou seja, cerca de 50% dos pedidos de alteração submetidos a partir do ano de entrada em vigor da LAI, 2012. Esta configuração estatística sinaliza um número significativo de alterações centralizado em um mesmo período político-governamental, o que pode representar duas frentes em função dos sinais de risco contra o acesso à informação: uma tentativa sistemática do campo progressista em evitar o avanço da opacidade nesses três anos e/ou uma tentativa agressiva por parte do espectro político dominante em flexibilizar o instrumento normativo de acesso brasileiro, na esteira de seu interesse em privilegiar a opacidade, conforme meios de comunicação jornalística reconhecidos vêm sinalizando.

Com relação às normas já em vigor, adotamos o estudo de duas delas, propostas no período de governo do ex-presidente Michel Temer, escolhidas por, em seu teor, explicitarem a transparência como uma de suas diretrizes e, portanto, comporem com a LAI. São elas: Decreto nº 9.203/2017 (política de governança federal), que indica como princípio de governança a transparência em seu artigo 3º e por indicar a “promoção da comunicação aberta, voluntária e **transparente** das atividades e dos resultados da organização, de maneira a **fortalecer o acesso público à informação**” (BRASIL, 2017a, grifos nossos) como uma de suas diretrizes em seu artigo 4º; e a Lei nº 13.460/2017 (proteção, participação e defesa dos usuários dos serviços públicos), que previu que “os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, **transparência** e cortesia” (BRASIL, 2017c, grifo nosso).

À luz do conteúdo das normas que utilizamos de análise para a amostra, não se pode, a princípio, questionar sua pertinência, já que trazem dois temas importantes para o escopo da gestão pública e para o contexto do acesso à informação: governança e acesso a serviços pelos usuários (cidadãos e cidadãs). Por outro lado, ao analisarmos os motivadores de ambos os normativos, isto é, documentos que fundamentaram a escolha destas duas

propostas, temos alguns sinais que denotam não terem sido estas criadas por uma ação protagonista, mas por representarem um retardamento no interesse por tais questões.

O Decreto de Governança, que traz consigo premissas ao acesso e à transparência, segundo a Exposição de Motivos nº 00229/2017 elaborada pela Controladoria-Geral da União, indica que o normativo foi motivado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme exara o início da referida exposição, a saber: “Submetemos à apreciação de Vossa Excelência minuta de Decreto, elaborado a partir de proposta encaminhada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a esta Pasta, na qual aquele Egrégio Tribunal de Contas sugere a edição de normativo específico que defina uma política de governança pública no âmbito dos poderes da União” (BRASIL, 2017b). Ao decretar uma norma de governança (conceito que carrega consigo a transparência) por ação externa oriunda de demanda do TCU, fica evidenciado um genuíno desinteresse de protagonismo institucional pela pauta.

A Lei de Usuários dos Serviços Públicos, que, por sua vez, foi um projeto de lei iniciado no Senado Federal pelo então Senador Ramez Tebet, no ano de 2002, levou mais de 15 anos para ser promulgada, o que tão somente ocorreu no período Temer. Porém, o interesse nessa discussão já se inicia tardio, em um momento em que o acesso à informação já era uma realidade, dependendo necessariamente de condições de usabilidade por parte do cidadão para obtenção de seu direito de acesso.

A não ocorrência destas medidas indica um discurso, que se traduziu em normas, mas que, de suas análises mais contextuais, revela-se composto por instrumentos elaborados sem o requisitado planejamento, tão necessário para empreender normas desta envergadura que corroborem para a garantia da sensibilização e da infraestrutura do acesso à informação no país.

Para a perspectiva tecnológica de análise, adotamos a extração de dados, na condição de usuários, do painel “Lei de Acesso à Informação”⁹, da Controladoria-Geral da União, descrevendo a análise dos dados coletados no referido website, à luz das condições de acesso no Brasil entre os anos de 2012 e 2021. Tendo por fonte o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), o “Painel Lei de Acesso à Informação” apresenta graficamente o status do acesso à informação no âmbito do Poder Executivo, trazendo, dentre outros dados, informações sobre pedidos, recursos, cumprimento e perfis dos requerentes de acesso no contexto brasileiro, atendendo, em avaliação preliminar, o disposto pela LAI.

Extraímos do painel, então, a configuração do acesso à informação entre 16/12/2012 (vigência da LAI) e 31/12/2021. A partir deste filtro simples, os principais dados que nos chamaram a atenção foram: o número de negativas em 10 anos sem uma descrição dos motivos da recusa; a redução sistemática do acesso concedido; a concentração, em três unidades federativas, das demandas de acesso à informação em dez anos – São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro –, o que dita uma desigualdade regional do acesso informacional; a sinalização de pedidos de acesso, em sua maioria, por profissionais da iniciativa privada, servidores públicos, estudantes e outros públicos com escolarização de nível superior, o que indica, também, desigualdade de formação no público solicitante do acesso à informação; a identificação de atrasos no prazo de instâncias para pedido de recursos; e, por fim, a sinalização de que, até 2021, chegou-se a mais de um milhão de pedidos de acesso, o que reflete um dado crítico pois, em média, isto daria apenas 100 mil acessos por ano, desde a entrada em vigor da LAI, em um país que em 2012 tinha 199 milhões de habitantes e que, em 2021, tinha pouco mais de 210 milhões.

Ao associar, nesta última crítica, o nicho de profissionais apontados que solicitam o acesso à informação – profissões reconhecidas, pessoas com carteira assinada na iniciativa privada, agentes públicos e políticos, cidadãos com nível su-

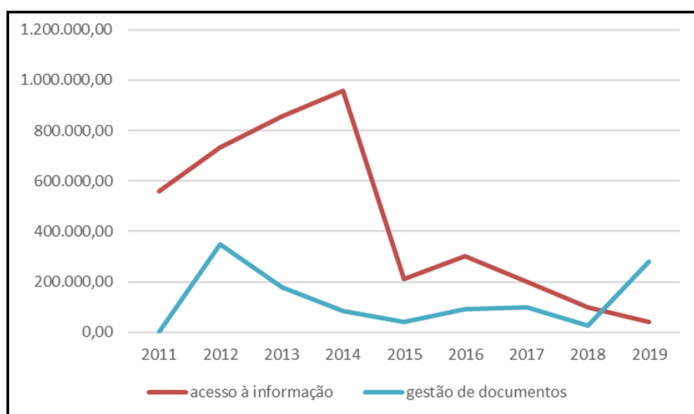
9. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 14 mar. 2022.

perior –, observamos que estes mais de 1.000.000 de pedidos de acesso estão ainda circunscritos a um grupo seletivo da sociedade, denotando o caráter desigual do acesso à informação e da transparência no decênio da Lei de Acesso à Informação.

Indícios de retrocessos no âmbito dos dispositivos arquivísticos

Por fim, na perspectiva arquivística de análise, adotamos três procedimentos, a saber: (1) análise do orçamento do Arquivo Nacional disponível para o “acesso à informação” e para a “gestão de documentos”; (2) a análise dos dados sobre a força de trabalho que compõe a referida instituição arquivística; e (3) uma análise sintética dos Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional, apontando a situação descrita pela instituição acerca de sua capacidade de atuar no decênio analisado. Para o primeiro eixo de análise, realizamos consulta via Sistema Eletrônico de Acesso à Informação (e-SIC), por meio do qual questionamos o orçamento disponibilizado para as ações de “acesso à informação” e de “gestão de documentos públicos”. Como resposta, compilamos a seguir, no gráfico 1, os resultados dos dados solicitados e obtidos até 2019 por este pesquisador:

Gráfico 1 – Acesso à Informação x Gestão de Documentos



Fonte: Resposta e-SIC relativa ao Arquivo Nacional (em R\$) (SILVA, 2020).

O gráfico revela as limitações para a sustentabilidade de procedimentos caros à transparência pública: orçamento sistematicamente reduzido, o que é incompatível a dois temas de valor para a garantia da transparência - o acesso informacional e a gestão documental que dá suporte a este acesso.

Sobre o segundo eixo de análise (força de trabalho), foram solicitadas, também via e-SIC, informações sobre a composição do corpo funcional do Arquivo Nacional. Em resposta, obtivemos a configuração do quadro a seguir, limitado ao ano de 2019.

Quadro 3 – Situação funcional do Arquivo Nacional

SITUAÇÃO FUNCIONAL	EXERCÍCIO				
	2015	2016	2017	2018	2019
ATIVO PERMANENTE	452	446	437	435	410
APOSENTADO	102	109	126	130	143

Fonte: e-SIC / AN. Elaborado pelo autor (2022)
(Recorte: situação funcional ativo x aposentado).

Logo, o quadro 3 revela uma redução sistemática dos recursos humanos do órgão, com a ampliação do número de aposentados e a redução de ativos permanentes, que representam o quadro estável da instituição. Ao desprivilegiar funcionalmente o órgão que tem papel central na discussão documental do país, há mais uma evidência sobre pontos de retrocesso que se demonstram silenciosos, mas que, pouco a pouco, corroem os pilares que sustentam o acesso à informação no Brasil.

Por fim, no âmbito do terceiro eixo de análise, recorreremos ao estudo dos relatórios de gestão do Arquivo Nacional, que são documentos oficiais determinados pelo Tribunal de Contas da União e por meio dos quais os órgãos e entidades detalham seus esforços de gestão ao longo de um determinado exercício. Limitamo-nos aos relatórios do período de 2011 a 2018, pois, desde 2019, estes

documentos do Arquivo Nacional estão integrados aos do Ministério da Justiça, sem discriminar com maior detalhamento questões importantes sobre a gestão do órgão em análise.

Contudo, recorrendo aos relatórios disponíveis, observamos de sua leitura algumas fragilidades conjunturais do Arquivo Nacional, a saber: inviabilização de sucessivos projetos que garantiriam melhorias na função de gestão de documentos; falta de autonomia, ainda que pleiteie tornar-se uma autarquia; ausência de um plano de cargos e salários compatíveis com suas funções; falta de capilaridade nacional/regional de atuação, como prevê a Lei de Arquivos; falta de condições para recolhimento em sua área de guarda; constantes cortes orçamentários; infraestrutura limitada, entre outros (ARQUIVO NACIONAL, 2011-2018).

Esta configuração, levantada a partir da leitura dos documentos citados, coaduna-se com os pontos discutidos nos cenários orçamentários e de pessoal que o órgão possui. Logo, este panorama ajuda a indicar muitas questões a serem resolvidas no âmbito do maior arquivo público brasileiro e que, à luz da compreensão da gestão arquivística, deveria ocupar lugar mais privilegiado em função da importância que suas atividades têm na discussão da informação contemporânea.

Considerações finais

Neste capítulo, traçamos de modo sintético a conjuntura normativa, tecnológica e arquivística no período da Lei de Acesso à Informação, que ora chega aos seus dez anos. Com base no retrato adotado, foi possível observar que o período de vigência da LAI não foi acompanhado de pleno desenvolvimento de alguns dispositivos parceiros para a legislação que trata do acesso à informação no Brasil. Esta situação, portanto, precisa ser rediscutida no intento de fortalecer o acesso à informação, em uma nação que coexiste com interesses políticos nem sempre convergentes com um Estado Democrático de Direito. Nosso estudo revela que, no “Brasil do acesso”, subsistem limitações à efetiva

transparência, condição comprovada pelo escopo normativo decorrente (amplo, mas com significativo número de projetos de mudança em curto período de tempo e carente de melhores justificativas para sua disponibilização no arcabouço-jurídico brasileiro); pelo conjunto de dados que o ambiente tecnológico oferta (informações que refletem a desigualdade social e sua correspondente desigualdade informacional) e, por fim, pela infraestrutura do conjunto arquivístico, cuja capacidade funcional, orçamentária e de gestão de documentos – elementos mínimos necessários ao acesso – demonstra-se ainda desprivilegiada. Nesse sentido, almejamos que esta síntese, na década de aniversário da LAI brasileira, possa proporcionar reflexão e rediscussão sobre como a transparência brasileira, sob à égide da Lei de Acesso à Informação, tem se sustentado com os pilares conjunturais que ajudam a fortalecer o processo informacional no país, mas que não possuem o devido prestígio.

Referências

ARQUIVO NACIONAL. **Relatórios de Gestão**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011-2018. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. 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**: Poder Executivo, seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 221, 18 nov. 2011.

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

BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 125, 1 jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 13, 18 jan. 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 224, 23 nov. 2017a.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00229/2017**. Proposta de edição de normativo da Política de Governança Pública. Controladoria-Geral da União, 2017b.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86-E, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 129, n. 6, 9 jan. 1991.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 220, 13 nov. 1997.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 121, 27 jun. 2017c.

BRASIL. **Legislação**. Brasília: [s.n.], 2011-2018. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. Propostas legislativas. Brasília: Câmara dos deputados, [c2022]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 10 mar. 2022.

DUTRA, Luma Poletti. **Acesso à Informação e Comunicação Pública**: Uma Análise das Supremas Cortes do Brasil e do México. 2021. Tese (Doutorado em Comunicação), Universidade de Brasília, Brasília. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2012.

GONÇALVES, Francisco Eduardo; RODRIGUES, Georgete Medleg; NASCIMENTO, Solano dos Santos. Entre Sigilo e Transparência: Análise do Processo de Elaboração da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal (2006-2009). **Revista Informação & Informação**. Londrina, v. 25, n. 4, p. 47-70, out./dez. 2020. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/39127>. Acesso em 20 fev. 2022.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação Pública: Dimensões Político-Informacionais. **Revista Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação** (TPBCI), v. 5, n. 1, 2012, sem paginação. Disponível em: <https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/266>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine H. Identifying transparency. **Information Polity**, Amsterdam, v. 18, 2013, p. 233-242. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262390668_Identifying_Transparency. Acesso em: 26 fev. 2022.

MONTESQUIEU, C. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da informação: origem, evolução e relações. **Perspec. Ci. Inf.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996. Disponível em: https://www.brapci.inf.br/repositorio/2017/07/pdf_7810a51cca_0000015436.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

SILVA, José Antonio da. **A efetividade da transparência pública no Brasil à luz dos “Dispositivos de Acesso à Informação”: entre possibilidades e limitações**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2020.

A Macroavaliação e a descrição arquivística no tratamento dos pedidos de acesso à informação: o caso da Atenção Especializada do Ministério da Saúde

Ívina Flores Melo¹

A Arquivologia consolida-se como disciplina científica no Brasil com a criação do Arquivo Público do Império em 1838. Dentre os aspectos observados na conquista deste *locus* científico, destacam-se os marcos regulatórios. Em 1960, o historiador e arquivista norte-americano Theodore Schellenberg visita o Brasil, a convite do Arquivo Nacional, deixando como recomendação a publicação de legislação própria. Celina Vargas, diretora do Arquivo Nacional em 1980, movimenta o projeto de modernização do Arquivo Nacional tendo como um dos resultados a protocolização do Projeto de Lei (PL) nº 4.895, de 1984, publicado 30 anos depois como a Lei de Arquivos, Lei 8.159 de 1991.

Vinte anos mais tarde, a Lei de Acesso à informação (LAI), Lei nº 12.527 de 2011, é promulgada, sendo implementada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Sua aplicação acontece de maneira imediata nos órgãos públicos. No Poder Executivo Federal, a partir de 2011, são instalados os serviços de atendimentos ao cidadão e a Controladoria Geral da União (CGU) disponibiliza o sítio eletrônico para registro de demandas de maneira remota (e-SIC). A LAI emplacou, apresentando números crescentes de demandas conforme demonstrado abaixo (2012-2021):

1. Bacharela em Arquivologia pela Universidade de Brasília. Mestre e Doutora em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília. Servidora do Ministério da Saúde, ocupando a função de Tecnologista em Ciência e Tecnologia, especialidade gestão da informação e do conhecimento.

Quadro 1 - Quantitativo de demandas e-SIC (2012-2021)

Ano	Quantidade de demandas recebidas no e-SIC/CGU
2012	55.212
2013	86.660
2014	90.167
2015	102.432
2016	111.458
2017	120.790
2018	127.311
2019	128.924
2020	154.079
2021	123.269

Fonte: Controladoria-Geral da União (2021)².

Observamos uma ascendência da LAI, a qual reverberou nos órgãos, sobretudo do Poder Executivo Federal, inclusive naqueles que cuidam do Sistema Único de Saúde e, sobremaneira, no Ministério da Saúde. Deste modo, este capítulo descreve o uso conjugado dos pressupostos da Macroavaliação³ e da Norma Brasileira de Descrição Arquivística (Nobrade)⁴ como subsídio técnico para o processamento de pedidos de informação, advindos do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), ao Departamento de Atenção Especializada do Ministério da Saúde entre os anos de 2017 e de 2018. Objetivou-se sistematizar, padronizar e representar os pedidos de informação endereçados àquele departamento, de maneira que a diretoria pudesse melhorar a transparência ativa ou, ainda, implementar ações visando ajustar a disponibilização de dados estratégicos.

Neste capítulo, trabalhamos com o entendimento de que as funções arqui-

2. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>. Acesso em: 13 março 2022.

3. A macroavaliação é explicadas nas seções próximas.

4. Norma Brasileira de Descrição Arquivística que foi publicada pelo Arquivo Nacional em 2006. A descrição é uma técnica aplicada aos arquivos onde se extrai descritores/metadados dos documentos com fins a formatação de instrumentos de pesquisa impressos ou digitais.

vísticas permitem a operacionalização e estimulam a aplicação dos métodos a partir do Princípio da Proveniência⁵ e do Macroprincípio da Organicidade⁶ visando, sobretudo, atender e suprir as demandas dos usuários-clientes. Embora não haja consenso na literatura arquivística estudada no que diz respeito a quais e quantas são as funções, apoiamo-nos no entendimento de Sousa (2003), que demarca como principais e matriciais as seguintes funções arquivísticas: a classificação, a avaliação e a descrição.

Dentre a diversidade de métodos para se subsidiar o tratamento dos pedidos de informação, por exemplo, a Teoria da Valoração, de Theodore Schellenberg, ou, ainda, o Modelo do *Record Continuum*, de Frank Upward, destacamos a Macroavaliação, modelo canadense preconizado por Terry Cook como base metodológica dos levantamentos de dados.

Mas, enfim, o que é um método? O método não tem significado singular. É construído e desconstruído na miríade das realidades empíricas e das tendências sociais. O método é o *savoir-faire* ou o “como fazer” das ciências e disciplinas científicas, embora a todo instante se modifique e se remodele, uma vez que guarda, no seu interior, relações com a cultura e a realidade do indivíduo, bem como com os aspectos histórico-culturais da pesquisa em seu meio social. O método, desta forma, desdobrado do Princípio da Proveniência e tendo a organicidade o núcleo, caracteriza-se como o descritivo das intervenções técnicas para um arquivo, o passo a passo para se chegar no objetivo dos documentos de arquivo: funções sociais e servir à sociedade (MELO, 2021).

Eastwood (2002; 2003) demonstra que a tríade cidadão, arquivo e Estado está imbuída de uma relação de confiança e seus aspectos coexistem um em complementação ao outro. Sendo assim, a função social da Arquivologia reafirma-se,

5. Princípio da Arquivologia segundo o qual os documentos são produzidos a partir da conjunção de contextos administrativos, funcionais e orgânicos nos quais juntos reconstituem os percursos que motivaram a criação dos documentos. Trata-se de princípio basilar.

6. A organicidade é a característica essencial dos Arquivos e pode ser definida como o entrelace entre os documentos, suas proveniências e as razões pelas quais ele foi produzido. Este enlace posiciona os documentos de arquivo nos exatos contextos funcionais e administrativos.

neste mister, ao apresentar ao cidadão e à sociedade o caráter político e filosófico dos conjuntos documentais (COOK, 1991; 2003). Entende-se, pelos construtos de Cook (1991; 2003) e de Eastwood (2002; 2003), que, na perspectiva social da Arquivologia, não há como segregar os valores sócio epistemológicos de uma sociedade da criação dos documentos de arquivo.

O arquivista posiciona-se como o ator principal na arbitragem daquilo que “viverá para sempre” (EASTWOOD, 2002; 2003) e daquilo que será descartado. A avaliação, neste contexto, cumpre satisfazer ao desejo dos cidadãos em perceber as ações governamentais, assim como em compreender os espaços que estes ocupam na sociedade (EASTWOOD, 2002; 2003). Dentre as teorias e modelos de avaliação de documentos, a Macroavaliação parece unir a Arquivologia na perspectiva social ao *saavoir-faire* arquivístico (métodos).

A Macroavaliação, segundo Cook (1991, 2003). conjuga metodologias de avaliação de documentos e estimula a compreensão das relações funcionais e estruturais que ocorrem entre os produtores, os cidadãos e as instituições associadas aos contextos orgânicos. Sobre a trajetória da Macroavaliação, Walters (1996) e Cook (2006) trazem relatos dos contextos sociais que auxiliam na compreensão dessa “nova” função. Os autores organizam este percurso em quatro “períodos”, a saber: 1) Métodos empíricos; 2) Jenkisoniano; 3) Schelleberguiano e 4) Institucionalização da Macroavaliação.

No primeiro período, o dos métodos empíricos, a avaliação era feita em grandes massas documentais, sem que se tivesse uma metodologia registrada. O empirismo na avaliação era calcado na classificação temática, praticada sobretudo na França. (WALTERS, 1996). A classificação temática e a separação e organização por assunto são “heranças” recebidas da biblioteconomia devido aos contextos históricos quando da criação dos *Archives Nationales*. Esta herança propôs a organização dos acervos em 10 classes temáticas inspiradas em Dewey e organizadas em um Código de Classificação de Documentos. Entre 1839 e 1841, na França, observam-se as lacunas deixadas pela temática no centro da classificação e a perda incomensurável da organicidade. Neste período, percebe-se que

as temáticas e suas 10 áreas feriam a organicidade que já estava desfeita e os contextos perdidos.

O segundo período, descrito por Cook (2006), observava os ditames de Sir Hilary Jenkinson, que pressupunha a imparcialidade dos arquivos somada ao conceito de custódia e de autenticidade. Em relação à autenticidade, sobre os documentos recai a manutenção da sua integridade e identidade, garantindo-se que eles sejam livres de adulteração. A imparcialidade refere-se à garantia do registro dos fatos tal como aconteceram, concedendo ao documento validade jurídica. A custódia jenkinsoniana detalha que os documentos imparciais e autênticos passam de sucessor a sucessor incorruptíveis e imbuídos dos fatos que resultaram em sua produção, sustentados pela validade jurídica. Autenticidade, imparcialidade e custódia reforçam que o arquivista, neste contexto, não atua diretamente na produção dos documentos, bem como no seu uso. Ele trabalha como um coadjuvante, promovendo a preservação física daqueles documentos denominados históricos e disponibilizando-os, oportunamente, à pesquisa (MELO, 2021).

Após a Segunda Guerra Mundial, diante das grandes massas documentais advindas da explosão documental, percebeu-se a necessidade de uma nova forma de avaliação. Theodore Schellenberg apresenta os valores documentais que não apenas atribuíam aos documentos os valores primários e secundários, mas a avaliação documento a documento, feita por arquivistas, que consideravam aspectos tais como seu contexto de criação, suas relações administrativas e sua organização e disposição físicas (COOK, 2006). A partir de Schellenberg, em meados dos anos 1950, implementou-se o ciclo de vida dos documentos dividido em três fases, ou ciclos de vida – corrente, intermediária, permanente –, o qual perdurou até por volta dos anos 1970, quando se percebeu alguns problemas de aplicação nos pressupostos teóricos. Cook (2006) elenca que, pela teoria das três idades, os documentos de valor histórico, findo o prazo de guarda, não correspondiam de fato à história e à memória. Os arquivistas realizavam a avaliação, pela visão Schellenberguiana, de

maneira rápida sem, contudo, haver um estudo prévio do contexto e do usuário. A tabela de temporalidade e os planos de classificação⁷ pareciam não contemplar os documentos em outros suportes que não o papel, portanto, havia uma dificuldade de aplicar a teoria clássica no ambiente digital, bem como a documentação registrada nos demais suportes.

Nesse contexto, Cook (2006) relata que, no início dos anos 1980, iniciou-se o movimento de reformulação de paradigmas que circundavam a avaliação, a classificação e a ordenação dos acervos no Canadá. Nota-se a necessidade de uma abordagem funcional que unificasse as práticas tradicionais ao contexto da Arquivologia contemporânea canadenses e que, ao mesmo tempo, integrasse a aplicação dos valores secundários (históricos, informativos e/ou culturais) e primários (administrativo, fiscal e/ou jurídico).

Entre 1989 e 1990, em um estudo do *Records and Archives Management Programme* (Ramp), Terry Cook apresenta os conceitos da Macroavaliação com aplicação no Arquivo Público do Canadá. A Macroavaliação foi institucionalizada oficialmente em 1991 (BEAVEN, 1999), tendo por objetivo que a avaliação atendesse às relações orgânicas de criação bem como ao contexto e à cultura de criação do documento e da informação de arquivo. Cook (1991; 2003; 2006) reforça que o contexto de criação e os usos contemporâneos dos documentos iminentes, o arquivista protagoniza um papel ativo por meio dos estudos das funções institucionais, estruturas e cultura organizacionais, sistemas de informação e os processos de trabalho, situados em determinado tempo e espaço.

A Macroavaliação apoia-se na análise funcional que implica em estudar a legislação, os regulamentos, as políticas, os objetivos, as funções, os programas, os processos decisórios, a cultura organizacional, os sistemas de informação e os modelos de comunicação (COOK, 2003). Esta proposta organiza-se hierarquicamente pela universalidade (análise do geral para o particular) ou, como

7. O plano de classificação e tabela de temporalidade são instrumentos de gestão de documentos nos quais se operacionalizam as etapas da gestão de documentos desde a produção até a destinação final.

observa Cook (2003), de cima para baixo (*top-down*). É requisito da proposta a Macroavaliação focar no usuário, ressaltando as características de arquivos para a sociedade. Os valores documentais schellenberguianos são integrados por uma visão sistêmica que contempla os documentos desde sua criação, uso, finalidade e contextos. Os contextos são profundamente analisados e posicionados frente às necessidades sociais.

Metodologicamente, a Macroavaliação acontece em cinco etapas (COOK, 2003):

1. Levantar e mapear funções, subfunções, programas, atividades, a partir de documentos como a legislação, os regulamentos, as políticas, os objetivos, as funções, os programas, os processos decisórios, e organizá-las hierarquicamente do geral para o particular;
2. Estudar as estruturas organizacionais e o local/unidade onde as funções são desempenhadas, vinculando contextos de criação. A vinculação dá-se juntamente com o mapeamento das funções estruturadas no item anterior;
3. Estudar e compreender de que maneira os usuários internos e externos interagem com as funções e subfunções. Sugere-se realizar um estudo de usuários, bem como um estudo sobre os acontecimentos históricos que instigaram os usuários externos em suas demandas informacionais;
4. Retomar os levantamentos das etapas anteriores e elaborar uma proposta que inclua em seu escopo a ótica da Macroavaliação, selecionando conjuntos passíveis de preservação e de construção da memória. Esta seleção tem por critério a relevância do conjunto para a sociedade, em termos de tempo e de espaço históricos e de relevância social do ponto de vista dos usuários. Por exemplo, os documentos da pandemia, quando analisados à luz dos acontecimentos históricos e sociais, seriam selecionados para compor os conjuntos permanentes.

A avaliação terá como critério principal as demandas sociais associadas às funções institucionais. Cabe, nesta etapa, analisar os cenários políticos e econômicos;

5. Retomar a etapa anterior atribuindo valores (primário e secundário), por séries ou tipologias, dentro do contexto social em que se inserem os documentos, seguindo para a análise dos contextos de produção destes e perpassando seus usos e finalidades.

Beaven (1999) pondera que a Macroavaliação não pode ser entendida inteiramente como um método científico, uma vez que não se pode mensurá-la devido a sua subjetividade. Entretanto, ele ressalta que há vantagens em sua utilização e as sistematiza: 1) compartilha a responsabilidade da valoração e da temporalização, ou seja estabelecer prazos de agurda, dos documentos quando da implantação do programa de gestão de documentos; 2) mitiga os riscos e preocupações sobre os futuros usos dos acervos; e 3) aplica o paradigma funcional nas funções arquivísticas e proporciona ao processo um foco à na organicidade e no Princípio da Proveniência, onde o contexto de criação é destacado. Por Beaven (1999), concordamos que há um grau relevante de subjetividade na Macroavaliação, todavia, ela nos revela a possibilidade de uma avaliação imbuída de flexibilidade e de mutabilidade, o que parece atender à perspectiva da Arquivologia voltada à sociedade e sobretudo ao cidadão. Como um método, a Macroavaliação materializa o “como fazer” no cerne das relações orgânicas e dos contextos de criação.

Descrição arquivística, Macroavaliação e os pedidos de informação

Compreendemos como descrição arquivística o processo de representação da informação, feito a qualquer tempo, advindo de documentos e de informações de arquivo que são analisados e condensados. Essas condensações são

formatadas em diversos modelos de representação, tal como instrumentos de pesquisa (guias, catálogos, inventários etc), sistemas de informações e, mais atualmente, painéis estratégicos. Consequentemente, entender a descrição como o principal instrumento de recuperação da informação é salutar, bem como ratifica a concepção de que recuperar e ofertar acesso são o alvo de todo o ciclo de tratamento e de intervenções arquivísticas na Arquivologia.

Navarro (1995) e Kuroki (2016) chamam a atenção para o fato de que a Arquivologia deve se apropriar das técnicas de recuperação da informação de outras disciplinas, tal como a Biblioteconomia e a Ciência da Informação, pois estas, por serem centradas mais no usuário externo, têm meios e formas mais amadurecidos para tal atividade. Navarro (1995) complementa que as normas de descrição e as linguagens documentárias são as principais ferramentas utilizadas para facilitar o tratamento e a recuperação da informação e, por conseguinte, são um aparato fundamental de representação em arquivos com vistas ao acesso pleno. Cabe notar que a descrição arquivística encarrega-se de vincular, em definitivo, as características orgânicas aos metadados dos produtores e, em um universo multinível (ou seja hierarquicamente organizado), de revelar as nuances do Princípio da Proveniência como a representação de um conjunto de documentos ou de suas partes (MELO, 2021).

O *savoir-faire* (método) da descrição, segundo Navarro (1995), passa pelo processo de captura e de análise de dados, seguido da extração, na qual informa o contexto e as circunstâncias que circundam a origem da produção e as funções que os geraram. O processo descritivo se delineia pela enumeração das qualidades e dos elementos fundamentais dos conjuntos (MELO, 2021). O arquivista centra-se na seleção de documentos, na pesquisa documental e, também, estabelece as relações e os graus de interação dos documentos (OLIVEIRA, 2012).

A descrição dá-se pela reconstrução dos contextos relacionados à proveniência, do geral para o particular, de maneira hierárquica, sendo a maior parte o conjunto documental e a menor, o item documental. Os descritores são organizados em grandes blocos funcionais de metadados e estes blocos

representam conjuntos de características dos documentos. Estas características são analisadas por meio de análise tipológica e/ou diplomática⁸ e são apresentadas aos usuários em documentos descritivos ou em instrumentos de pesquisa. Na atualidade, os instrumentos tradicionais apresentam-se em plataformas de acesso e de difusão, a exemplo do *Acess to Memory* (AToM) ou ainda do Europeana.

No tocante à normalização da descrição, Lorenzo-Cáceres e Zazo (1999) e o Arquivo Nacional (2006) descrevem que, nos anos 1980, a normatização da descrição arquivística “tomou grande impulso”. Nos anos 1980, o Canadá elaborou uma proposta de norma de descrição, que em um primeiro momento seria utilizada no âmbito de seus arquivos. Percebendo a necessidade mundial de normatização para a descrição, ampliou a norma, em termos de aplicação e de abrangência, para o uso em cenários diversos. Ainda nos anos 1980, envia ao Conselho Internacional de Arquivos (ICA da sigla em inglês) a proposta da *International Standard Archive Description* – general, a ISAD (g). O ICA a recepcionou em 1989 e criou uma comissão para discutir seu texto. Em 1994, a ISAD(g) foi aprovada e, em 1996, outra norma de descrição foi aprovada, a *International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies*, a ISAAR (CPF). No Brasil, a descrição foi normatizada a partir da tradução e da adaptação das normas ISAD(G) e ISAAR (CPF), resultando na publicação da Norma Brasileira de Descrição Arquivística (Nobrade), em 2006.

A Nobrade adota a descrição do geral para o particular (ARQUIVO NACIONAL, 2006, p.11). Não obstante, trata a informação relevante para o nível de descrição, de maneira a representar com rigor o contexto da unidade de descrição. A norma também estabelece relação entre descrições com a hierarquia retirando a repetição da informação, de modo a evitar redundância de informação. Ela propõe uma metodologia de trabalho a partir da análise documentária e da tipológica, configuradas nas seguintes etapas metodológicas:

8. Análise de elementos internos e externos do documento tal como forma, formato, originalidade, conteúdo. Estas atividades têm por objetivo a verificação da autenticidade, confiabilidade e imparcialidade dos documentos de arquivos de maneira que estejam íntegros, estáveis e sem adulterações.

1. Levantamento e estudo;
2. Elaboração de cronologia;
3. Elaboração de redes de relacionamento, visando o mapeamento dos relacionamentos orgânicos;
4. Identificação dos personagens, eventos, fatos históricos;
5. Levantamento do processo de acumulação por parte do produtor;

Ao sobrepor as etapas da Macroavaliação e da descrição arquivística segundo a Nobrade, podemos notar que ambas têm a mesma essência na construção metodológica, calcada na universalidade (do geral para o particular). Observa-se que ambas possuem as cinco etapas que têm como ponto de partida estudar o levantamento das estruturas organizacionais e funções desempenhadas. A Macroavaliação acrescenta aos estudos fatos históricos-sociais no tempo e no espaço. Pela união de ambas, podemos compreender ser essencial elaborar esquemas com as redes de relacionamentos usuário/instituição, hierarquicamente organizados do geral para o particular e selecionar documentos que reflitam a relevância dos acontecimentos sociais em voga.

Quanto aos valores documentais, para a Macroavaliação há maior dependência desses conceitos apenas nas últimas etapas de aplicação diferentemente da descrição. Para a descrição, entende-se que os valores têm sua importância, porém, tendo em vista que essa função pode ser realizada a qualquer tempo, independentemente da idade do documento, a questão do valor insere-se como uma informação complementar ao contexto do documento. Nota-se o esforço da manutenção das relações e do contexto das unidades de descrição, o que converge com os princípios basilares da Macroavaliação: o contexto social e as funções. O enfoque social da Macroavaliação aplica-se na descrição no tocante ao seu objetivo, à recuperação da informação, tendo em vista a demanda dos usuários que nutre a abordagem social da Arquivologia.

Construção metodológica

Para fins de construção do método de tratamento de pedidos de informação, proposto no objetivo deste capítulo, sugere-se retratar o que foi discutido até este ponto e trazer para a realidade dos acervos documentais uma proposta aplicável em uma linguagem mais fluida e que suprima a subjetividade da Macroavaliação sem, contudo, perder a contextualização trazida pela descrição. Dessa maneira, propôs-se, resumidamente, iniciar pelas seguintes etapas, configuradas a partir das etapas metodológicas de descrição arquivística e da Macroavaliação:

1. Estudar as estruturas organizacionais, ou seja, o organograma bem como o regimento interno da instituição;
2. Elaborar instrumentos, planilhas e/ou bases de dados organizados hierarquicamente do geral para o particular das duas etapas anteriores;
3. Disponibilizar os instrumentos aos usuários e revisá-los periodicamente.

Como forma de testar as etapas acima, tendo a Macroavaliação e a descrição como métodos orientadores, elas foram aplicadas entre 2017 e 2018. Com a devida concordância dos responsáveis administrativos, o teste foi realizado no Departamento de Atenção Especializada (DAET) do Ministério da Saúde. Primeiramente, fez-se um estudo das estruturas organizacionais do órgão, tendo como base estatutária o decreto de sua criação, juntamente com o Regimento Interno. Identificou-se que o órgão possuía, à época, duas secretarias de atividade-meio e cinco secretarias que atuavam em sua atividade finalística. O DAET pertencia à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), secretaria finalística, que tinha em seu escopo programas e projetos de atenção especializada do Sistema Único de Saúde. A SAS se subdividia em quatro departamentos, dentre eles o DAET. O DAET era responsável pela elaboração, coordenação e avaliação das políticas e ações de atenção especializada em saúde; de sangue e hemoderivados; da

pessoa com deficiência e também responsável por elaborar, coordenar, avaliar e regular as atividades do Sistema Nacional de Transplantes de Órgãos. Além do mais, ele acompanhava e propunha instrumentos para organização gerencial e operacional da atenção especializada em saúde e prestava cooperação técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na organização de ações de atenção especializada em saúde.

Por este estudo, pode-se observar que o DAET se organizava em termos de funções em:

1. Políticas e ações de atenção especializada;
2. Políticas e ações de atenção de sangue e hemoderivados;
3. Políticas e ações de atenção especializada da pessoa com deficiência e;
4. Sistema Nacional de Transplantes e Órgãos.

Acrescenta-se a essas funções aquela de assessoramento e de organização, executada pelo gabinete do DAET e que tinha como escopo de trabalho a assessoria da direção, o acompanhamento e a resposta aos órgãos de controle, os subsídios para ações judiciais e o atendimento à imprensa. Cabe ressaltar que, à época deste estudo, o Ministério da Saúde ainda não havia aprovado seu código de classificação da área-fim, o que ocorreu no final de 2018. Após levantamento estrutural e funcional, foram verificados os pedidos de informação destinados ao DAET entre os meses de abril de 2017 e setembro de 2018. O levantamento foi solicitado ao e-SIC, que enviou uma planilha contendo 758 pedidos, listados por número da demanda. Esses pedidos foram classificados segundo as funções levantadas, resultando no seguinte panorama quantitativo:

Quadro 2 - Organização dos pedidos de informação (abril/2017 a setembro/2018)

Função	Quantidade
Políticas e ações de atenção especializada	204
Políticas e ações de atenção de sangue e hemoderivados	93
Políticas e ações de atenção especializada da pessoa com deficiência	0
Sistema Nacional de Transplantes e Órgãos	151
Assessoramento e organização	310

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Foi apresentado à Diretora do DAET o resultado da organização dos pedidos a partir das funções do DAET, o que suscitou interesse por parte dela de compreender melhor o teor e as recorrências das demandas. No mesmo dia, ela solicitou mais detalhes sobre os dados enviados, alegando que necessitava de informações para subsidiar uma resposta a um questionamento advindo de um processo judicial. Percebendo-se, então, a relevância da continuidade do piloto, organizou-se uma planilha contendo os pedidos de informação, um a um, listados por funções do departamento. Foram acrescentadas colunas com os sete elementos obrigatórios de descrição estabelecidos pela Nobrade e complementados pelos elementos da área de contextualização e da área de conteúdo e estrutura. Houve também a inserção de uma coluna onde conteve a unidade federativa na qual o pedido foi realizado. A descrição foi feita no nível do item documental (o pedido de informação). Para completar todos os descritores, foi necessário realizar a leitura de cada uma das demandas. Agregando-se a Macroavaliação ao estudo, adicionou-se mais uma coluna contendo informações sobre os demandantes (quando esta informação estava disponível no extrato dos pedidos, os pedidos anônimos não foram contemplados). Estas informações foram pesquisadas em sites de busca e em bases públicas, de maneira a resguardar a privacidade deles.

Observou-se que a maioria dos pedidos dizia respeito às questões que suscitavam grande comoção nacional à época, por exemplo, a Boate Kiss e os transplantes multiórgãos. Notou-se que os pedidos de informação relacionados às ações judiciais se concentravam no Amazonas. À época, a Defensoria Pública do estado do Amazonas tinha iniciado o núcleo de assistência na área de demandas de saúde. Esta novidade aumentou o número de ações judiciais para tratamento de saúde no Estado e contra a União. Os pedidos de informação eram solicitados como forma de gerar evidências para a instrução dos autos judiciais.

O estudo dos usuários (demandantes), ainda que de maneira geral, permitiu inferir que estes eram jornalistas, partes interessadas de processos judiciais ou pesquisadores da área da saúde. Esses três perfis, ao que tudo indica, utilizavam o e-SIC do Ministério para apoiar suas matérias, processos ou pesquisas, o que chamou atenção do DAET para a evidente lacuna entre o que estava divulgado e o que de fato necessitava de divulgação. No caso das pesquisas e matérias jornalísticas, entendeu-se que informações e documentos públicos poderiam estar mais acessíveis e visíveis no sítio do Ministério, como exercício da transparência ativa, previsto na LAI e no decreto de regulamentação.

Após a descrição arquivística, disponibilizou-se novamente a planilha aos apoios e à diretora. Como resultado da aplicação, ela pôde responder a um processo judicial citando os documentos descritos como referenciais, os quais subsidiaram sua decisão. Complementarmente, ela acionou os governos estaduais e municipais para questioná-los sobre problemas identificados quando do cruzamento das informações descritas. Interessante citar que, após a descrição deste pequeno universo, houve um movimento de qualificação de demandas vindas do e-SIC com o objetivo de melhorar a transparência ativa do órgão. A planilha resultou em um painel estratégico (painel em *Power BI*) que passou a ser atualizado mensalmente tendo por subsídio os pedidos de informação do e-SIC organizados por funções e descritores.

Considerações finais

A iniciativa do Canadá, nos anos 1980, de normatização da descrição demonstra semelhanças com a iniciativa de Terry Cook na acepção da Macroavaliação, a partir de 1989. Há de se considerar também a proximidade das datas de publicação de tais instrumentos/normas. A primeira norma de descrição (ISAD-G) é publicada em 1994 enquanto a Macroavaliação surge em 1991. Ambas, com nascedouro na escola canadense, recebem a influência dos contextos sociais, políticos e culturais desse país.

Essas questões ilustram que a Macroavaliação e a descrição arquivística por meio de normas de descrição compartilham muito mais que elementos e etapas metodológicas. Pela Macroavaliação, ficou evidente que contextualizar os pedidos de informação em seus contextos orgânicos nos permite entrecruzar dados de diversas bases e mapear o interesse do usuário quanto às informações que deseja acessar. Há relações mais complexas que ultrapassam as datas e os locais. Tanto a Macroavaliação quanto a descrição aproximam-se e apropriam-se do Princípio da Proveniência e da Organicidade como requisito básico, juntamente com o paradigma funcional voltado para o usuário associado à visão sistêmica dos usos, das finalidades e dos contextos de criação dos conjuntos documentais. Como resultado geral da aplicação, pode-se sistematizar os pedidos segundo sua função e descrever item a item a partir dos sete descritores obrigatórios da Nobrade.

A proposta apresentada parece ser pouco palatável quando se vislumbra a realidade dos arquivos brasileiros, nos quais são latentes as diversas lacunas de aplicação das funções arquivísticas da classificação, da avaliação e da descrição. Contudo, compreende-se que sua aplicação pode qualificar uma etapa do tratamento dos documentos pouco explorada: a difusão dos acervos. Ademais, a construção da descrição de documentos, segundo os fatores sociopolíticos, conforme preconizado pela Macroavaliação, tendo em vista a perspectiva social da Arquivologia, pode trazer à luz informações esquecidas pelo tempo e, no âmbito da LAI, estimular a transparência ativa e constante.

Embora seja pequena a amostra documental, o piloto aplicado demonstrou que a utilização teórica da Macroavaliação para a seleção de documentos para fins de descrição auxilia o usuário a visualizar as possibilidades de pesquisa e a utilização da informação contida nos documentos de arquivo no processo decisório. Por fim, concluímos que a proposta deste capítulo não visa a “dogmatização” de uma metodologia, mas sim chamar atenção para o fato de que arquivistas podem utilizar as diversas teorias e os diversos modelos arquivísticos para inovar o *modus operandis*, atender às demandas sociais e dos usuários e contribuir para o fortalecimento da Lei de Acesso à Informação que é, em nosso entendimento, um marco normativo para a Arquivologia Brasileira.

Referências

ARQUIVO NACIONAL. **Norma Brasileira de Descrição Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2006.

BEAVEN, Brian P.N. Macro-Appraisal: From Theory to Practice. **Archivaria**, v. 48. p. 155-198, 1999.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO [CGU]. **Download de dados LAI**. Brasil: CGU, 2021. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>. Acesso em: 09 mar. 2021.

COOK. Terry. Macroappraisal in Theory and Practice: Origins, Characteristics and Implementation in Canada, 1950-2000. **Archival Science**, p. 101-161, 2006.

COOK. Terry. Macrovaloración y análisis funcional: La preeminencia de la interacción político social sobre el gobierno. **Tabula**, n. 3, p.87-101, 2003.

COOK. Terry. **The archival appraisal of records containing personal information: A RAMP study with guidelines**. Paris: UNESCO, 1991.

EASTWOOD, Terry_____. La valoración archivística em las sociedades democráticas. **Tabula**, n. 3,, p. 75- 85, 2003. p. 75- 85.

EASTWOOD, Terry. Reflections on the Goal of Archival Appraisal in Democratic Societies. **Archivaria**, n. 54, outono, p. 59-71, 2002.

KUROKI, Ívina Flores Melo. **Demarcações conceituais dos princípios científicos da Arquivologia e da Ciência da Informação**: contribuições para a configuração científica das disciplinas no campo da informação. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LORENZO-CÁCERES, Maria Pilar Ortego de; ZAZO, José Luis Bonal. El Control de Autoridades y la normatización de los puntos de acceso em los archivos. **Tabula**, n. 4, p.40-68, 1999.

NAVARRO, Miguel Angel Esteban. La representación y la organización del conocimiento em los archivos. In: ENCuentro de ISKO-ESPAÑA ZARAGOZA: Organización del conocimiento em sistemas de información y documentación, 1., 1995, Zaragoza. **Anais**[...]. Espanha:[s.n.], 1995. p. 65-90. Disponível em: Acesso em: 30 maio 2021.

MELO, Ívina Flores. **As funções arquivísticas à luz do Princípio da Proveniência**: um habitus em construção. 2021. 218 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. **Descrição e pesquisa**: Reflexões em torno dos arquivos pessoais. Rio de Janeiro: Móbile, 2012.

SOUSA, R. T. B. Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação. In: RODRIGUES, Georgete Medleg; LOPES, Ilza Leite. (Org.). **Organização e representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação**. Brasília: Thesaurus, 2003, v. 2, p. 240-269.

WALTERS, Tyler O. Contemporary archival appraisal methods and preservation decisionmaking. **American Archivist**, v.59, p. 322-338, 1996.

Acesso à informação, governo digital e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: reflexões sobre políticas arquivísticas, ética e direitos humanos na universidade

Rosale de Mattos Souza¹

Este trabalho visa analisar como as Políticas Públicas Arquivísticas, na perspectiva do ensino e pesquisa universitários, inserem-se nas temáticas de direitos humanos, ética e moral na sociedade da informação. Por extensão, destacam-se ainda os seguintes fatores: produção, tratamento técnico até a divulgação da informação, direito à informação, acesso à informação, demandas de informação, transparência dos órgãos públicos, governo digital, privacidade e intimidade pessoal, avaliação e controle social. Observam-se todos esses aspectos nas diferentes esferas de poder e instâncias de governo federal, estadual e municipal, com a participação dos diversos atores da sociedade, inclusive dos arquivistas, arquivos e usuários.

O arquivista contemporâneo evidencia-se como um dos profissionais competentes para orientar os cidadãos no acesso à informação, mas tem como limites a exclusão educacional e digital, que culmina na ausência de competência informacional e de uma política educacional inclusiva dos cidadãos. Nas normativas legais, verificamos a possibilidade da inserção dos cidadãos na governança, mas é preciso que estes últimos se familiarizem com os seus dispositivos e critérios.

Tem-se como objetivo geral analisar e refletir sobre as Políticas Públicas Arquivísticas, seus conceitos e características associadas aos direitos humanos e ética na sociedade da informação. Como objetivos específicos: identificar instituições arquivísticas que já se adaptaram às leis que envolvem o acesso à informação, ao governo digital, à proteção de dados pessoais e à orientação aos usuários; identificar o processo da transparência ativa e passiva em ins-

1. Professora Adjunta C4, do Departamento de Arquivologia (DEPA), do CCH, da Unirio; Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos (PPGARQ); Especialização em História do Brasil pela UFF; Mestrado e Doutorado em Ciência da Informação pelo convênio UFRJ ECO IBICT.

tituições arquivísticas; considerar a inserção dos atores envolvidos nas políticas públicas arquivísticas, dos cidadãos e usuários na governança pública, do acesso à informação às restrições de divulgação ou sigilo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, em seu artigo 19, trata do direito do cidadão de buscar informações e ter opiniões (ONU, 1948). Na Constituição Brasileira de 1988, no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I, dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos têm-se os incisos:

[...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...] 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.3).

A Lei 8.159/91, Lei de Arquivos, previu no seu artigo V, o acesso à informação, os limites de acesso conforme a proteção à segurança do Estado e o direito à privacidade do indivíduo, tendo sido esse artigo revogado pela Lei 12.527, de 2011. Essa lei completou 30 anos quando, no final do ano passado, surgiu uma proposta de alteração, de autoria das deputadas federal Erika Kokay (PT-DF) e a deputada Benedita da Silva (PT-RJ), da Lei 8.159 de 1991, ou seja, o Projeto de Lei 2.789 de 2021, que moderniza a lei de arquivos, cria proposta de improbidade administrativa no corte de verbas para patrimônio e regras mais rígidas para eliminação de documentos. Este projeto foi visto no momento político atual com apreensão e até certa desconfiança pelos pesquisadores da área.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), que completou 10 anos em 2021, prevê que o governo deve disponibilizar, em sites ou por recursos tecnológicos, as informações da transparência ativa. Também prevê resposta às demandas dos cidadãos, por meio da transparência passiva e de acordo com graus e prazos de sigilo de documentos, classificação e

desclassificação, além da possibilidade de recursos em diversas instâncias no caso de negativas, desde o órgão demandado, passando pela Controladoria Geral da União (CGU) até à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Desde então, por essas normativas, deu-se início a uma cultura da transparência e da democratização das informações pelos cidadãos.

Já a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), é um instrumento legal que se aplica ao tratamento de informações pessoais, o Artigo 1º da LGPD menciona inclusive de forma digital, de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. Tem por finalidade assegurar a execução de políticas públicas relacionadas ao tratamento e proteção dos dados pessoais e sensíveis. Destaca-se que a proteção de dados pessoais sensíveis implica informações sobre preferência de religiões, de política partidária, questões de gênero, raciais etc. Existem as figuras do encarregado, do controlador e do operador na implantação e implementação da LGPD em cada órgão público. Observa-se a imbricação desta lei com incisos da Lei de Acesso à Informação. Atualmente, destaca-se o risco da utilização da LGPD para promover a censura e o acobertamento de dados pelo governo, principalmente do período da Ditadura Civil-Militar de 1964-1985 e de nomes citados no Relatório Final da Comissão da Verdade, que se encontra no Arquivo Nacional.

Sob outra perspectiva, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, visa inovar, aprimorar, desburocratizar, modernizar, fortalecer os serviços digitais do governo, inclusive por dispositivos móveis com a sociedade. Desta forma, visa facilitar seu acesso pelos cidadãos em ambientes digitais, a transparência, disponibilizando documentos digitais, promovendo o monitoramento desses serviços. Conta ainda com o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública, uma rede integrada de informações em órgãos públicos, interoperabilidade de sistemas, promoção de dados abertos, em ambiente seguro e proteção de dados pessoais.

Percebeu-se a transversalidade dessas normativas, culminando com as obrigações do poder público de dar acesso à informação e atendimento às demandas pelos e-sics em ouvidorias até à participação social no controle e fiscalização da qualidade dos serviços públicos por meio digital.

A fundamentação teórico-metodológica

A pesquisa realizou levantamento bibliográfico e de normativas relativas às relações da política arquivística com o acesso à informação, com a proteção dos dados pessoais e com o processo da ética para respeitar os direitos humanos. Atualmente, há uma preocupação de alguns teóricos como Freire (2010), Capurro (2010, 2017) e González de Gomes (2017) com a dificuldade de dar respostas morais aos dilemas colocados pelas tecnologias da informação e comunicação na sociedade da informação.

[...] O fato é que não tem sido fácil encontrar respostas morais para os novos e vertiginosos desafios impostos pelos sistemas e tecnologias da informação. A privacidade da informação, a confidencialidade de dados, a segurança das informações, a prática do spamming, o controle da internet por parte de governos em nome dos seus interesses políticos ou da "segurança nacional", a exclusão digital, a desumanização do usuário em razão da impessoalidade ou despersonalização das práticas informacionais virtuais, a divulgação de informações que podem antecipadamente criminalizar um indivíduo suspeito de praticar um delito, são problemas éticos cujas soluções envolvem interdisciplinaridade e transdisciplinaridade em um solo comum de estabelecimento extremamente complexo [...] (FREIRE, 2010, p. 8).

A ética da informação é como uma força motriz para balizar o acesso aos sujeitos (o pensar e agir humanos)" (CAPURRO, 2011). Atualmente, é preciso a participação da sociedade na ágora digital, ou seja, configurando a *accountabilty* ou a prestação de contas do governo para a sociedade e nas redes sociais.

Jardim (2006) conceitua as Políticas Públicas conjuntamente com os problemas sociais e as suas soluções. O autor distingue Políticas de informação que envolvem Bibliotecas, Arquivos e Museus das Políticas Arquivísticas, comentando que nem sempre as duas políticas dialogam e enfatiza que, como que as demais políticas de educação, tecnológicas e, de saúde, dentre outras, devem ser relacionadas com as políticas arquivísticas. Existe uma discussão na área de Arquivologia sobre políticas públicas arquivísticas e suas fases, mas é preciso verificar o que são as políticas públicas e como elas são vistas por alguns autores da área de Arquivologia. Para Jardim, (2006) as fases são: formulação, implementação e avaliação. Já para Saraiva (2006) considera o processo da política pública em sete etapas, necessitando de maior especificidade na América Latina, quais sejam: agenda, elaboração, formulação, implementação com a preparação (elaboração de planos, programas e projetos), execução, acompanhamento, avaliação.

Já a Teoria Crítica da Informação, como subárea da Ciência da Informação, influenciada pela Filosofia e pelo Marxismo, analisa o capitalismo e a informação, a pós-modernidade, a pós-verdade, e as *Fake News*. Segundo Almino (1986), a informação e o sigilo são marcas da sociedade industrial e pós-industrial, tendo em vista a informação como capital. E ainda questiona se a segurança nacional é argumento plausível para o segredo de Estado e se estende na análise sobre a limitação de acesso à informação, tendo em vista o direito à privacidade dos indivíduos se contrapondo ao direito à informação. Araújo (2009) analisa a hegemonia de informações ditas de países do primeiro mundo com relação aos países periféricos e considera que há má distribuição de informação entre cidadãos. Destaca-se a presença das reflexões desta teoria em países latino-americanos, em particular no Chile e no Brasil.

Aspectos da metodologia empírica

Apresentamos a metodologia descritiva na identificação de instituições arquivísticas quanto à lei de acesso à informação, à LGPD e ao Governo Di-

gital, orientando usuários nos serviços e produtos que levam à informação e ao conhecimento.

No caso do site do Arquivo Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, há uma referência indireta ao acesso à informação no link que remete para GOV.BR, que, por sua vez, remete a outros endereços eletrônicos: Agenda da Direção; Institucional; Governança; Ações e programas; Iniciativas de Participação Social; Convênios; Acordos e Parcerias; Dados Abertos; Informações Classificadas; Auditorias; Receitas e Despesas; Licitações e Contratos; Servidores e Terceirizados; SIC – AN; Protocolo Digital; SEI; e Perguntas Frequentes.

Outros links indiretos do Arquivo Nacional levam a produtos e serviços de informação, tais como: Destaques, Relatórios Estatísticos da Lei de Acesso, Serviços e Multimídia. Como exemplo, nos Destaques: Entenda a LAI - Conheça os principais aspectos relacionados à LAI (Abrangência, objetivos e quem pode pedir); Pedidos: Como fazer. Confira os procedimentos para solicitar acesso às informações pela internet ou por um SIC Físico; Recursos passo a passo: Saiba o que fazer - (prazos, processos e instâncias a recorrer) após ter o recurso negado; Serviços - verificamos dados de demandas e pedidos de acesso à informação por diversos órgãos públicos, tais como, busca de pedidos e respostas, Decisões CGU e CMRI, Guias, Manuais e Orientações, Rede e-SIC e Lista de Contatos SIC. Destacam-se no link Multimídia os vídeos de orientação sobre como ter acesso à informação. Quanto ao Plano de Dados Abertos, o Arquivo Nacional (2021) divulgou em link indireto sobre o Plano de Desenvolvimento (PDA), que é o documento para as ações de implementação da Política de Dados Abertos no AN, no período de 2021-2023, que está obedecendo padrões mínimos de qualidade, de maneira a facilitar o reuso das informações e está em fase final.

No site do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (Aperj) existem os links que remetem para o Acesso à Informação e para o Portal da Transparência. No primeiro aspecto, ele segue o e-SIC.RJ, Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão, os parâmetros da Lei 8.157 de 2011, e o Decreto Estadual 46.475, de 25 de outubro de 2018, que dispõe sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação

na administração pública estadual, sendo que esse decreto estadual dá uma ênfase à Gestão de Documentos, o que pode estimular as autoridades estaduais a darem mais valor aos arquivos e facilitar o acesso à informação. No caso da transparência ativa, observou-se que o portal do Governo do Estado do Rio de Janeiro remete para alguns links do Governo Aberto: receitas e despesas, obras públicas, licitações, contratos e sanções, acesso à informação, ouvidoria, concursos, dívida ativa etc.

[...] Para atendimento à lei, o estado do Rio de Janeiro regulamentou o direito de acesso à informação por meio do Decreto Estadual 46.475, de 25 de outubro de 2018 e foi criado o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC.RJ), em que os pedidos de dados e informações podem ser realizados de forma eletrônica ao Governo do Estado do Rio de Janeiro (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022).

A partir das determinações do decreto estadual 46.475 de 2018, foi criado o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC.RJ), por meio do qual os cidadãos podem encaminhar pedidos de acesso aos documentos referentes à administração pública no âmbito estadual. A observância dos graus e prazos de sigilo, bem como os critérios de acesso encontram-se em adequação com aqueles estabelecidos na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Além disto, existe outro link que remete para o Portal da Transparência e, igualmente, para informações sobre o coronavírus, convênios e transferências, planejamento e orçamento, receitas e despesas, licitações, contratos e sanções, obras públicas, ouvidoria, responsabilidade fiscal, regime de recuperação fiscal, e dívida ativa. Não há menção no site sobre adaptação à Lei Geral de Proteção aos Dados Pessoais (LGPD) e às normativas do governo digital.

No caso do poder municipal, verificamos no site do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGRJ) referências a links, de forma indireta, para informação, para Legislação Municipal e Serviços Municipais. Destaca-se a Lei 3.404, de 05 de junho de 2002, que dispõe sobre a Política Municipal de Arquivos Públicos e

Privados, o acesso aos documentos públicos municipais e dá outras providências. Há também no site um link que remete para a Lei 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação em âmbito federal. No link de Serviços associado ao Acesso à Informação existem os itens Normas de Acesso à Documentação; Normas e Procedimentos e Restrições de Acesso à Informação.

[...] **Normas de Acesso à Documentação:** essas normas são estabelecidas segundo critérios aceitos internacionalmente e visam a garantir a preservação da documentação e a proteção dos direitos individuais dos cidadãos, como determinam as leis e a própria Constituição Federal. Antes de iniciar a pesquisa, o usuário pode marcar uma entrevista com o técnico responsável pelo atendimento ao público nos diversos setores do órgão. [...] As equipes técnicas estão preparadas para colaborar e esclarecer qualquer questão relativa ao acervo sob sua custódia. [...] (ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, [2022]).

No que diz respeito aos critérios de restrição de Acesso à Informação ou à Documentação, também há amparo nas normativas de âmbito federal, buscando orientar os usuários dos serviços e produtos de informação:

[...] **Restrições de Acesso à Documentação:** A Lei 8.159, de 08 de janeiro de 1991, art. 23, parágrafos 1º e 3º, estabelece restrições de acesso a documentos públicos e privados, quando sua divulgação constitua violação da privacidade, da honra ou da imagem das pessoas. Esses documentos enquadram-se na categoria de sigilosos e estão resguardados por tabelas de periodicidade e formas de acesso restritas. Os demais documentos enquadram-se em diversas categorias de acesso, determinadas por critérios técnicos. [...] (ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, [2022]).

Portanto, no âmbito federal, o Arquivo Nacional vem se adaptando às três normativas - do Acesso à Informação, do Governo Digital e da LGPD. Destacam-se nos âmbitos estadual e municipal o Acesso à Informação por meio digital e presencial.

Resultados

Nos sites do Arquivo Nacional, do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, e no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro observa-se a preocupação com a orientação quanto aos procedimentos de acesso à informação, critérios de restrição como a segurança pública de estado, a privacidade do indivíduo, prazos de sigilo, e links de transparência governamental. A LGPD impacta na proteção da intimidade e da privacidade dos cidadãos, com dispositivos que podem ser harmonizados com o acesso à informação. Todavia, observa-se que nem todas as instituições arquivísticas têm políticas públicas adequadas à LGPD. Existem critérios da LAI e adequações nas normativas e sites nas esferas estadual e municipal, todavia isto não se verifica quanto à Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). No Brasil de hoje está havendo uma tendência de acobertamento ou censura de informações produzidas utilizando-se esta lei, vide a imposição judicial, intimando o Arquivo Nacional a anonimizar alguns nomes registrados no Relatório da Comissão Nacional da Verdade, decisão que foi acolhida e que consta no Sistema de Informação (SIAN) do AN.

Já o governo digital de âmbito federal vem procurando sanar problemas de eficiência na prestação de serviços públicos e produtos, promovendo a desburocratização e a busca da autenticidade e fidedignidade de documentos digitais por meio de senhas. Há a preocupação com a capacitação dos cidadãos no âmbito federal quanto à LAI e à LGPD, no uso de linguagem simples e na disponibilização de manuais dos serviços públicos. Neste contexto, deve haver a mediação do arquivista e dos arquivos contemporâneos na divulgação, elaboração de instrumentos didáticos, orientação de uso, acesso à informação e proteção de dados pessoais sensíveis; no processo democrático e com a participação da sociedade na cobrança aos governos das informações dos acervos arquivísticos. Os governos federal, estadual e municipal vêm apresentando por meio dos sites e e-gov de instituições arquivísticas públicas a transparência ativa das contas públicas, a transparência passiva apresentada por meio de demandas, recursos, estatísticas e do perfil dos usuários.

Foram realizados o levantamento e a análise das instituições arquivísticas quanto à adequação dessas normativas com os princípios do governo digital, a qual foi, de fato, constatada pelos serviços e produtos de informação apresentados aos cidadãos nos sites e redes sociais por vídeos multimídia, notícias, manuais e orientações. No entanto, apesar desses “bons resultados”, não se pode ignorar a exclusão educacional e digital de muitos brasileiros(as) como uma problemática a ser enfrentada.

Conclusões

Observamos que os princípios da Constituição Brasileira de 1988, da Lei 12.527, de Acesso à Informação estão relacionados com o Direito à informação, como direito humano fundamental, as mudanças do paradigma do sigilo para o paradigma da informação, e a influência na Lei 8.159 de 1991, que estabeleceu a Política de Arquivos. Todavia, a consciência e a distribuição de informações pelos cidadãos ainda não são equânimes, necessitando de educação e inclusão digital, que devem ser orientadas por arquivos e arquivistas por meio de manuais, divulgação nos sites e redes sociais.

As políticas públicas arquivísticas devem estar imbricadas com as normativas voltadas aos direitos humanos, envolvendo a ética na sociedade da informação, o atendimento das demandas sociais, a transparência ativa e passiva, com projetos, programas, metas, ações, objetivos, na melhoria dos serviços e produtos para a sociedade. Essas políticas arquivísticas devem dar visibilidade aos arquivos, com a interatividade dos arquivistas e usuários da informação, promovendo a sua formulação, implementação e a (re)avaliação. Todavia, Jardim (2006) afirma que não basta ter a legislação e que ainda não há uma política arquivística no país. No contexto político atual, alguns arquivistas ficam preocupados com a atualização da Lei de Arquivos pelo Projeto de Lei 2.789 de 2021.

É importante a construção da cultura do direito e do acesso à informação, da transparência, da desburocratização, da inovação, de redes integradas, tec-

nologias facilitadoras de serviços e produtos governamentais. A partir de valores éticos e dos direitos humanos, pode-se almejar uma sociedade mais justa, em que a inclusão digital se insira em um processo democrático, com melhor distribuição de informações na sociedade da informação e do conhecimento.

Referências

ALMINO, João. **O Segredo e a Informação**.: Ética e Política no Espaço Público. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ARÁÚJO, Carlos Alberto. Teoria crítica da informação no Brasil: a contribuição de Armand Mattelart. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 112-119, set., 2009.

ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Acesso à Informação**: Normas de Acesso à Informação. Rio de Janeiro: AGCRJ, [2022]. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/arquivo/informacao-servicos-acesso.html>. Acesso em 03 mar. 2022.

ARQUIVO NACIONAL. **Acesso à Informação**. Rio de Janeiro, [2022] Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DE SÃO PAULO. 30 Anos da Lei de Arquivos: Limites e Vitalidade. **Revista do Arquivo Público**, São Paulo, ano 7, n. 13, 2021.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: APERJ, [2022]. Disponível em: <http://www.aperj.rj.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL Lei 8.159,08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 27 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.709, 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.129, 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mar. 2021.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14129-29-marco-2021-791203-publicacaooriginal-162567-pl.html>. Acesso em: 02 fev. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei - PL 2789/2021**. Moderniza a Lei 8.159, de 08 de janeiro de 1991, e cria nova hipótese de improbidade administrativa. Brasília, DF, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposta-s-legislativas/2293801>. Acesso em 07 abr. 2022.

CAPURRO, Rafael. A Liberdade na era digital. In: GOMES, Nélida González de.; CIANCONI, Regina de Barros (org.). **Ética da Informação**: perspectivas e desafios. Niterói: PPGCI/UFF, 2017. cap. 2, p. 45-66.

CAPURRO, Rafael. Desafios Teóricos e Práticos da Ética Intercultural da Informação. In: FREIRE, Gustavo Henrique Araújo. (Org.) Simpósio Brasileiro de Ética da Informação. **Ética da Informação**: conceitos, abordagens, aplicações. João Pessoa, Ideia, 2010.

FREIRE, Gustavo Henrique Araújo (org.). **Ética da Informação**: conceitos, abordagens, aplicações. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE ÉTICA DA INFORMAÇÃO, 1, 2010, João Pessoa. E-book., João Pessoa: Ideia, 2010.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Governo Aberto RJ**, 2022. Disponibiliza as informações do Governo do Estado do Rio de Janeiro respeitando o direito do cidadão à transparência na gestão pública. Disponível em: <http://www.governoaberto.rj.gov.br/>. Acesso 02 abr. 2022.

JARDIM, J. M. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, [s.l.], v. 5, n. 2, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/51586>. Acesso em: 12 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **A Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948 Disponível em: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>. Acesso em 12 mar. 2021.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. P. 21-42.

VENÂNCIO, Renato Pinto; ARREGUY, Cintia Aparecida Chagas. Políticas Públicas e Legislação Arquivística no Brasil. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 5-33, jul/dez. 2017.

Observatório de Arquivos do Rio Grande do Sul: uma análise do cumprimento da LAI

Francisco Weliton Oliveira Araujo Souza¹

O Estado nacional brasileiro tem apresentado, desde a década de 80, um conjunto de dispositivos legais que tratam do acesso público às informações relativas às atividades das administrações públicas, visando com isso garantir o direito de cidadania ao povo, bem como aperfeiçoar os métodos de transparência pública referente a essa matéria. Desde a Constituição Federal Brasileira (1988), pode-se observar a referência a estas pautas importantes, que envolvem o dever das administrações públicas e o controle social por meio do acesso à informação. A mais recente normativa sobre esses temas é a Lei de Acesso à Informação (2011), mais conhecida como LAI, que regra todas as situações que envolvem a transparência das atividades por parte do governo e o acesso das informações e documentos gerados através delas pela população. Diante desse cenário, o Observatório de Arquivos do Rio Grande do Sul (OARS), projeto vinculado ao Programa de Aperfeiçoamento, Pesquisa e Estudos em Arquivos (PAPEARQ/UFRGS), encaminhou às prefeituras gaúchas pedidos de informação, por meio do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). A partir dessa ação, o presente trabalho pretende, como objetivo geral, avaliar o cumprimento da LAI, por meio dos seguintes pontos: o tempo de retorno dos pedidos de informação - considerando o prazo estabelecido na LAI; e a divulgação de relatórios dos pedidos de acesso à informação e da LAI nos sites oficiais das administrações públicas. A metodologia utilizada no referido trabalho consiste na análise do tempo utilizado pelas prefeituras para responder ao questionário recebido pelo OARS e das informações, referentes à lei, disponíveis nos sítios eletrônicos públicos oficiais. O escopo escolhido para este trabalho consiste em três mesorregiões do estado do Rio Grande do Sul (RS): Mesorregião Centro-Occidental Rio-grandense; Metropolitana de Porto Alegre e

1. Pesquisador do Programa de Aperfeiçoamento, Pesquisa e Estudos em Arquivos (PAPEARQ)/UFRGS/RS, bacharel em Arquivologia pela UFRGS, funcionário público da Prefeitura de Esteio/RS, como auxiliar administrativo.

Sudeste Rio-grandense. O que se pode concluir dessa análise é que ainda poucas prefeituras estão seguindo os requisitos dispostos na Lei de Acesso à Informação, carecendo, assim, de mais empenho e recursos dispensados à garantia, primeiramente, do cumprimento da lei, assim como, à garantia dos direitos dos cidadãos.

Contextualização do acesso à informação no Brasil

As políticas públicas estão inseridas no cotidiano de qualquer pessoa. Por meio delas, são medidos esforços para solucionar problemas comuns a um grupo social ou a uma comunidade local. Por política pública Sousa (2006) entende que trata-se de um conjunto de ações governamentais em conjunto com a sociedade, agindo de acordo com objetivos e interesses comuns. Jardim (2006) complementa dizendo que a construção de políticas públicas é um processo “dinâmico, sujeito a alterações diversas”. Dessa maneira, as políticas de informação são tão necessárias e importantes quanto as de outras matérias. No Brasil, muitas dessas políticas estão atreladas à transparência das atividades da administração pública e/ou ao acesso às informações contidas nos documentos públicos. A partir da Constituição Federal Brasileira (1988), foi possível reconhecer o direito de acesso à informação como direito fundamental a qualquer pessoa, por meio do seu artigo 5º, inciso XIV, que “assegura a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” e inciso XXXIII, que diz que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei[...]” (BRASIL, 1988).

A Lei dos Arquivos, nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, traz em seu artigo 1º que “é dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (BRASIL, 1991). Diretriz esta que vai ao encontro de atividades que visam cada vez mais a transparência pública governamental. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também conhecida como Lei Complementar nº 101/2000, foi uma das primeiras

a tratar do compromisso da gestão pública com a transparência de suas atividades (BRASIL, 2000), sendo alterada, posteriormente, pela Lei complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência. Movimentos sociais como Transparência Brasil (2000) e Contas Abertas (2005) instigaram o Poder Legislativo a elaborar uma lei abrangente que orientasse sobre o acesso aos documentos públicos. Alguns anos depois, foi então promulgada a Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Essa normativa, além de reforçar todos os compromissos do poder público com a transparência da gestão pública, dispostos nas leis recém citadas, estabelece prazo para os pedidos de informação, que conforme o art. 11, “o órgão ou entidade pública deverá automatizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível” (BRASIL, 2011). Além disso, no parágrafo primeiro do mesmo artigo, a lei preconiza que:

[...] não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação (BRASIL, 2011).

Esta lei ainda determina, conforme artigo 8º, a divulgação das informações públicas em locais de fácil acesso e, em seu parágrafo 2º, expõe que “para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (BRASIL, 2011).

Carine (2015) traz uma importante reflexão a respeito da criação da LAI, mas que serve para toda e qualquer política pública: “a lei por si só não garante o acesso à informação, sendo necessários esforços e interesses confluentes do governo e da sociedade para materializar essa norma em ações permanentes,

de forma a operacionalizar o direito ao acesso à informação e garantir sua efetividade (CARINE *et al*, 2015, p.135-136).”

Apesar de todas essas normativas, que estabelecem o direito de acesso aos documentos públicos como regra e o sigilo como exceção, ainda assim se faz necessária uma mudança na cultura do segredo em relação ao acesso de informações públicas. É importante que os cidadãos adotem uma postura mais proativa em relação à garantia dos seus direitos, podendo e devendo questionar o governo quando necessário. Para isso, é imprescindível que o direito de acesso à informação seja cumprido e usado como ferramenta de combate à corrupção e a outros atos ilícitos da administração pública.

Metodologia de pesquisa

A metodologia do presente trabalho consiste em um estudo de caso, método esse que estuda fenômenos individuais ou processos sociais, servindo para as diversas áreas do conhecimento como ciências da saúde, sociais, humanas e engenharias. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, sendo que, além da análise quantitativa, que aponta dados importantes para o mote do estudo, também foram levantados dados qualitativos, que trazem à luz outros elementos que se somam a esta pesquisa e possibilitam uma melhor compreensão do cenário analisado. O objetivo geral tem como proposta analisar o cumprimento das exigências da LAI pelos municípios gaúchos. A partir de então, estabeleceu-se como objetivos específicos da pesquisa analisar: o retorno das informações solicitadas dentro do prazo estabelecido pela lei; a apresentação de relatórios dos pedidos de informação; e a divulgação da finalidade da LAI nos sítios eletrônicos.

A metodologia empregada buscou avaliar o tempo de resposta dos questionários recebidos pelo OARS, por meio do e-SIC, assim como procurou informações relacionadas à LAI nos sites oficiais das prefeituras gaúchas. O escopo do trabalho compreende três mesorregiões do estado gaúcho: Centro Ocidental Rio-grandense,

Região Metropolitana de Porto Alegre e Sudeste Rio-grandense. Não por acaso, foram escolhidas estas mesorregiões. Elas compreendem regiões que ofertam cursos de Arquivologia em universidades públicas - respectivamente, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade Federal de Rio Grande (FURG). Contudo, as análises foram feitas em cima dos municípios que responderam ao questionário. O período de encaminhamento do questionário e recebimento das respostas foi de abril de 2019 a outubro de 2020. Esse monitoramento foi realizado numa planilha que contém os prazos e as respostas recebidas. Os retornos foram recebidos através de e-mail institucional do OARS ou do próprio e-SIC das prefeituras. Esses dados analisados podem ser consultados por meio do primeiro Relatório Técnico do Observatório de Arquivos do RS (2021). Em relação às informações levantadas nos sites oficiais, estas foram realizadas entre janeiro e fevereiro de 2022, período no qual buscaram-se informações quanto à divulgação da LAI nos sites das prefeituras e a apresentação de relatórios dos pedidos de acesso à informação.

Apresentação dos dados

Após o recebimento das respostas dos municípios, estas foram tabuladas em uma planilha e analisadas de acordo com os quesitos de estudo dessa pesquisa, assim como fora feito uma consulta aos sites das prefeituras para identificar a presença ou não dos demais elementos analisados por este trabalho.

Cabe salientar que a mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense compreende 31 municípios, a mesorregião Metropolitana de Porto Alegre compreende 98 municípios e a mesorregião Sudeste Rio-grandense é composta de 25 municípios. A soma dessas três mesorregiões resulta em 154 municípios, ou seja, 30,98% do total de cidades do RS.

O primeiro objetivo buscou avaliar se o tempo de resposta das prefeituras estava de acordo com o estabelecido pela Lei de Acesso à Informação que, conforme mencionado anteriormente, determina como prazo de retorno das informações

até 20 dias. Ainda assim, quando o órgão, por algum motivo, não tem condições de apresentar as respostas dentro do prazo é permitida uma prorrogação por mais 10 dias, sendo que deve ser apresentada justificativa para tal e feito comunicado ao requerente, conforme a lei indica no parágrafo 2º do mesmo artigo. Iniciando pela mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense composta de 31 municípios, obteve-se retorno somente de 13 Prefeituras, ou seja, 41% de participação. A média de tempo de resposta ficou em 24,16 dias, o que significa um pouco acima do tempo estabelecido na lei. Quanto à mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, dos 98 municípios, tivemos retorno de apenas 35 Prefeituras, ou seja, um percentual de respondentes de 35%, com média de tempo de resposta de 42,53 dias. Dessa maneira, verifica-se que a média resultou no dobro do prazo determinado. Por fim, da mesorregião Sudeste Rio-grandense, com seus 25 municípios, obteve-se retorno de 8 Prefeituras, um percentual de respondentes de 32%, com média de tempo de resposta de 26,88 dias. Esta mesorregião também apresentou prazo um pouco acima da normativa em estudo. Um ponto que vale a pena ressaltar é que houve municípios que responderam em um curto espaço de tempo e outros demoraram bem mais que o tempo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação. Essa diferença entre as datas de retornos faz com que a média fique alta, passando uma imagem, de certa forma, que muitas vezes não corresponde à realidade de todos os respondentes. Outro fator que se destacou foi a baixa participação dos municípios, sendo que, de cada mesorregião, não se recebeu retorno de nem 50% das prefeituras. Vale ressaltar que os envios de pedido de informação foram encaminhados, em sua maioria, pelos canais do e-SIC e, na falta deste, pelos e-mails institucionais, como os da ouvidoria. Além disso, foi feito um segundo envio do questionário para que se obtivesse um maior número de participantes. Fato este que já se apresenta como outro quesito importante, pois o segundo envio do questionário foi feito pela falta de retorno do primeiro questionário dentro do tempo recomendado.

O artigo 30, inciso III da LAI determina a publicação de informações anualmente, por parte dos órgãos públicos, nos sítios eletrônicos na internet, devendo gerar “relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação

recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre seus solicitantes” (BRASIL, 2011). Analisados os sites oficiais das prefeituras pertencentes à mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense, observou-se que praticamente metade deles, ou seja, 6 cidades, das 13 que responderam ao questionário, apresentou relatórios de pedidos de informação, enquanto a outra metade, não. Quanto aos dados da mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, estes foram mais expressivos, cerca de 77% dos municípios, o que se traduz em 27 cidades, das 35 respondentes, demonstraram algum tipo de relatório. Por sua vez, 23% não traziam relatórios em seus sites de governo. E na mesorregião Sudeste Rio-Grandense os dados também foram significativos, 62,5%. Cinco (5) prefeituras das 8 que responderam ao questionário apresentaram os relatórios mencionados na lei, enquanto os 37,5% não divulgaram esses relatórios. A partir das análises feitas desse tópico, pode-se perceber que, apesar de cada mesorregião apresentar resultados diferentes entre si, é perceptível que, ainda assim, a maioria dos municípios tem se esforçado em cumprir com essa obrigatoriedade da LAI. Certos de que a lei não traz uma orientação específica para a apresentação dos relatórios de pedidos de acesso à informação, observa-se, contudo, que não há uma uniformidade nos formatos dos relatórios exibidos e nem mesmo quanto às informações apresentadas neles. Alguns relatórios aparecem em formato de gráficos (geralmente no modelo pizza), outros, através da seleção de filtros, geram relatórios em PDF (com dados variáveis); em outros, os relatórios se apresentam na própria página da instituição. O período compreendido pelos relatórios é bem variável, muitos não estão atualizados até o ano de 2021, sendo que os mais antigos datam do ano de 2014. Além disso, em alguns relatórios, verificou-se que há determinados anos sem solicitação de pedidos de informação. Ante ao exposto, depreende-se que, mesmo contando com 10 anos de sua publicação, a LAI tem sido muito pouco utilizada pela população, pois é a partir do interesse da coletividade referente às ações dos órgãos públicos que se pode fiscalizar, cobrar, acompanhar o atingimento das demandas. É por meio do acesso à informação que o povo pode saber como, quanto e de que forma está sendo gasto o dinheiro público.

O Capítulo II da LAI trata do acesso às informações e da sua divulgação, seus artigos (6 ao 9) expõem as diretrizes para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão, ao acesso e à proteção dos documentos, inclusive dos sigilosos; aos direitos de acesso aos documentos tramitados e custodiados por estes órgãos, bem como aos procedimentos quanto às negativas de acesso aos documentos; ao dever do Estado de fornecer as informações relativas às atividades da gestão pública, em local de fácil acesso, seguindo requisitos que facilitem a consulta e, além disso, determinando a criação de serviço eletrônico de informações (e-SIC). Diante disso tudo, a divulgação da Lei de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos se faz importante para que a comunidade saiba da sua existência e dos seus objetivos, como: transparência da gestão pública, garantia do acesso às informações públicas, garantia de cidadania e controle social.

Sendo assim, foram analisadas as páginas oficiais das prefeituras para averiguar quais faziam referência à LAI. Em relação a mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense, das 13 prefeituras que responderam ao questionário, 69,20%, ou seja, 9 municípios, divulgam nos seus sites de governo informações sobre a LAI, enquanto 30,80% não fazem nenhuma referência a ela. A mesorregião Metropolitana de Porto Alegre conta com 35 participantes neste trabalho, destes, 77%, no caso 27 municípios, divulgam a Lei de Acesso à Informação nos seus websites, enquanto 23% não o fazem. A mesorregião Sudeste Rio-grandense teve 8 cidades que responderam ao questionário, destas, metade delas, 50%, trazem em suas páginas oficiais referências à LAI, enquanto a outra metade, não. Traçado um comparativo entre os dois últimos itens analisados, pode-se perceber que a mesorregião Metropolitana de Porto Alegre possui a mesma porcentagem de municípios que divulgam a LAI nos seus sites oficiais e que apresentaram relatórios dos pedidos de acesso à informação. Já nas outras duas mesorregiões, os resultados foram inversos. Na mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense obteve-se menos apresentação de relatórios e mais divulgação da LAI, enquanto na mesorregião Sudeste Rio-grandense, obteve-se mais apresentação de relatórios e menos divulgação da LAI. Pode-se dizer que essas ações estão interligadas, sendo que, a

partir do momento em que a sociedade tem conhecimento dos mecanismos através dos quais pode acompanhar as suas demandas individuais e/ou coletivas, o que tem a ver com a divulgação da lei publicamente, os órgãos públicos, por sua vez, devem prestar as informações dentro dos prazos estabelecidos e, após isso, apresentar os relatórios das solicitações de pedidos de informação. Percebe-se, ainda, que há pontos a se aprimorar no que diz respeito à execução das regras da Lei de Acesso à Informação, tanto para os municípios que a executam, quanto para os que não a executam.

Considerações finais

A Lei de Acesso à Informação reúne em si as orientações/recomendações e deveres do poder público, já abordados em diretrizes anteriores, quanto à garantia de acesso para a população das informações públicas e quanto à transparência na gestão da administração pública. O mecanismo criado a partir dela, o e-SIC, permite que todo o cidadão possa requerer informações de interesse individual ou coletivo, sem ser necessário apresentar justificativas para tal, cabendo aos órgãos públicos prestar as informações, dentro do prazo estabelecido. É importante salientar que a referida lei também regra quanto aos documentos com conteúdos sigilosos, sendo seu acesso restrito. Entretanto, o governo recomenda que os órgãos públicos apresentem as informações de suas atividades de maneira transparente, com fácil acesso, utilizando as tecnologias disponíveis para isso, com linguagem clara e objetiva, sem ser por demanda. Dessa maneira, a LAI visa atender a determinados princípios da administração pública, como: trabalhar com a cultura de transparência e publicidade das informações como regra e o sigilo como exceção; divulgar as informações independentemente de solicitações; e fomentar o controle social da administração pública. Cada vez mais os órgãos públicos têm sido demandados a agir de acordo com esses princípios, isso beneficia tanto a administração pública (que trata de todos os seus processos de maneira transparente

e buscando meios mais eficazes, eficientes e menos burocráticos para atender as demandas das suas comunidades) quanto a sociedade, que tem condições de requerer informações e fiscalizar o investimento da verba pública.

No âmbito do Poder Executivo, a LAI demanda, em seu artigo 41, a criação de órgão responsável pela promoção de campanha nacional para o fomento à cultura da transparência na administração pública; o treinamento dos agentes públicos quanto às práticas relacionadas à transparência na administração pública; e o monitoramento da aplicação da norma. Medidas essas necessárias também nas demais esferas de governo, pois, tendo em vista a passagem de uma década da vigência da lei, observa-se que, pelo menos entre os órgãos municipais do Rio Grande do Sul, o cumprimento dos dispositivos da LAI carece de mais investimentos em tecnologias da informação e em recursos humanos capacitados para atender às demandas solicitadas pela população em geral.

As três mesorregiões gaúchas avaliadas, que responderam ao questionário encaminhado através dos serviços eletrônicos de informação ao cidadão, demonstram que os municípios têm se esforçado para o cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, contudo há mecanismos a se aperfeiçoar para um melhor resultado. Outrossim, é importante destacar que uma quantidade bastante significativa de cidades do escopo deste trabalho, no caso 63%, não responderam aos pedidos de informação. Sabe-se que, por meio de buscas realizadas nos sites, muitas prefeituras fazem uso da lei, mas não deram retorno dos questionários enviados, demonstrando assim falhas na implantação da lei estudada. Além disso, faz-se importante, e a LAI preconiza isso, fomento, por parte dos órgãos públicos, quanto à participação e controle social nos processos da administração pública, pois por meio dos relatórios apresentados pelos municípios constata-se que a demanda por acesso à informação pela população ainda é muito baixa.

Referências

BERTOTTI, V.R., COUGO JUNIOR, F.A., DIEDRICH, A.P., MOTA, A.H., SOUZA, D.R.M., SOUZA, F.W.O.A., MELLO, L.O., SENA, M.R. **Relatórios Técnicos do Departamento de Arquivologia**, v. 2., n. 1. Observatório dos Arquivos do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: <https://www.ufsm.br/cursos/graduacao/santa-maria/arquivologia/darq-arqsoc-06-2021-ans>. Acesso: 02 fev. 22.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Congresso Nacional (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24p, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 fev./02/ 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

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 [...]. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

JARDIM, J. M. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, v. 5, n. 2, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/51586>. Acesso em: 07 fev. 2022.

MARTINS, C. J. B. N.; PRESSER, N. H. A Promoção da Cidadania por Meio do Acesso à Informação. **Pesq. Bras. em Ci. da Inf. e Bib.**, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 133-150, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/27734>. Acesso em: 08 fev. 22.

SOUZA, R. T. B. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. In: **CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA**, 2, 2006, Porto Alegre. Anais[...]. Porto Alegre: ABARQ; UnB, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1026>. Acesso em: 07 fev. 2022.

Máximo de transparência e mínimo de retardo: considerações propedêuticas sobre a transparência das Forças Armadas Brasileiras

Jonas da Silva Gomes Júnior¹

Jefferson Rodrigo da Silva²

Letícia Telles Barreto³

Carlos Rabaça e Gustavo Barbosa (2001) expõem alguns conceitos introdutórios sobre o que é informação: “Conteúdo da mensagem emitida ou recebida” (RABAÇA e BARBOSA, 2001, p. 388); “Coleção de fatos ou de outros dados fornecidos à máquina, a fim de se objetivar um processamento” (RABAÇA e BARBOSA, 2001, p. 389); e por fim, “Notícia comunicada a alguém ou ao público” (RABAÇA e BARBOSA, 2001, p. 389). O que essas perspectivas têm em comum é o fato de que, por si só, elas não possuem efetividade na vida em sociedade, pois o acesso a um conteúdo, a uma coleção de fatos ou a uma notícia, por exemplo, podem sofrer restrições, seja de organizações empresariais ou do Estado. No tocante ao Estado, Celso Ribeiro Bastos (1999) exemplifica essas restrições ao citar a ascensão da ideologia fascista e comunista, personificadas em Estados totalitários, no século XX, e que representaram, segundo ele, a forma mais intensa de limitação da vida social e individual, com o controle dos meios de comunicação de massa, da produção cultural e artística, da vida familiar, do lazer, da religião, dentre outras.

Com o término da II Guerra Mundial (1939-1945), o mundo se apresentou disposto a estabelecer uma ordem mundial centrada na igualdade jurídica dos Estados, na busca de práticas democráticas de governança e no compromi-

1. Doutorado em sociedade e cultura na Amazônia e mestrado em comunicação social, ambos pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Professor do Curso de Relações Públicas da Faculdade de Informação e Comunicação (FIC) da UFAM. Trabalhou com o e-SIC no Exército Brasileiro, em Manaus/AM, de 2014 a 2017. E-mail: jonasjr1@gmail.com.

2. Mestrado em comunicação social pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) – trabalhou com o e-SIC na Força Aérea Brasileira, em São Paulo/SP, no ano de 2012, e no Exército Brasileiro, em Manaus/AM, de 2014 a 2022. E-mail: jrds2009@gmail.com.

3. Pós-graduação em marketing pela Universidade de São Paulo (USP) – trabalhou com o e-SIC no Exército Brasileiro, em Manaus/AM, nos anos de 2015 e 2016. E-mail: leticiatb2@gmail.com.

so com os direitos humanos (BASTOS, 1999). Para isso, segundo Thales Castro (2007), seria preciso criar um organismo internacional, supraestatal, capaz de relativizar o poder dos Estados Nacionais. Dessa forma, fundou-se, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU): “[...] o principal objetivo da ONU foi o de evitar nova guerra em escala mundial” (CASTRO, 2007, p. 98).

Três anos depois, em 1948, a ONU, em Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada na França, proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH): “Tal documento [...] buscou garantir os direitos do indivíduo em face da opressão estatal, sendo que, em seu conteúdo, estão presentes várias conquistas do homem [...]” (RIBEIRO, 2011, p. 9). Dentre essas conquistas, está o direito a procurar, receber e difundir informações, constante no art. 19 da respectiva declaração.

O reflexo da busca por uma cooperação global com a criação da ONU e da DUDH está representado, regionalmente, na ativação de sistemas semelhantes na Europa, África e América Latina. No contexto latino-americano, onde o Brasil se insere, a materialização local da ONU está enraizada na Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948, na Colômbia. A OEA, em 1969, à semelhança da ONU, criou sua normatização no tocante aos Direitos Humanos: o *Pacto de San José da Costa Rica*. Nele, em seu art. 13, é possível constatar a garantia de acesso à informação a qualquer pessoa, “[...] verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha” (RIBEIRO, 2011, p. 267).

No Brasil, a criação de um instrumento legal sobre a acessibilidade à informação se deu em 2011⁴, normatizando, assim, o previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]” (BRASIL, 2004, p. 17). Dessa forma, o Brasil se inseriu entre as nações possuidoras de uma Lei de Acesso à Informação, sendo o 90º do mundo e o 13º da América Latina a adotar uma legislação própria sobre a questão (MALIN, 2012).

4. A Lei de Acesso à Informação foi editada em 2011 e publicada em 16 de maio de 2012.

No Exército Brasileiro (EB), a portaria⁵ que regulamenta o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), a fim de atender às determinações presentes na Lei de Acesso à Informação (LAI), foi publicada em 2014. No entanto, as demandas da sociedade por meio dessa nova ferramenta de acesso à informação já estavam chegando às organizações militares federais. A primeira demanda do SIC ao EB foi no dia 26 de maio de 2012, de um cidadão do estado de Pernambuco que solicitava informações ligadas ao gabinete do Comandante do Exército.

No Comando Militar da Amazônia⁶ (CMA), a primeira demanda do SIC-EB, no ano de 2014, chegou no mês de janeiro, ou seja, nove meses antes da publicação da portaria de instrução que regulava o SIC em todo o Exército Brasileiro (SIC-EB). Tratava-se do pedido de informação de um veículo de imprensa de São Paulo sobre a presença do Exército nas negociações dos conflitos que estavam havendo entre os índios da etnia *Tenharim* e a população civil da cidade de Humaitá, localizada ao sul do estado do Amazonas.

Pontuadas algumas circunstâncias iniciais, passa-se a atenção para a delimitação espacial deste relato de experiência, que se dará, especificamente⁷, no EB, e genericamente nas Forças Armadas. O período de abrangência será entre os anos de 2012 e 2022, período em que a LAI completa 10 anos de existência, o que corresponde à delimitação temporal deste trabalho.

Dessa forma, considerando a conjuntura espaço-temporal supracitada, qual o nível de Transparência Ativa (TA) e Transparência Passiva (TP) das Forças Armadas durante os 10 anos de efetividade da LAI no Brasil? Essa é a pergunta de partida deste relato. Sobre a TA e a TP:

A Transparência Ativa ocorre quando há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa). É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de

5. Portaria nº 1.250, de 13 de outubro de 2014.

6. O CMA será usado ao longo deste trabalho como ilustração de caso do SIC-EB, mas poderia ser qualquer outro Comando Militar de Área do Exército Brasileiro, pois os processos são semelhantes.

7. No sentido de servir como exemplo ilustrativo para o entendimento da operacionalização da LAI nas Forças Armadas, pois o Exército foi o ambiente de trabalho dos autores deste relato.

modo que qualquer interessado possa acessá-las diretamente (CGU, 2019, p. 8).
 A Transparência Passiva, por outro lado, depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre por meio dos pedidos de acesso à informação. Desse modo, o órgão ou entidade deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda, como veremos a seguir (CGU, 2019, p. 9).

Para responder a pergunta de partida, será adotado, com base em Antonio Gil (2008), o seguinte percurso metodológico: no tocante às bases lógicas da investigação, utilizar-se-á o método indutivo, ou seja, a partir da compilação de informações sobre o e-SIC no âmbito do Exército (específico), parte-se para a exploração do tema nas Forças Armadas (geral); no tocante ao meio técnico, utilizar-se-á o método estatístico, ou seja, a abordagem quantitativa será a métrica utilizada para escalonar a TA e a TP das Forças Armadas. A TP⁸ será mensurada por meio da operacionalização do e-SIC de acordo com os indicadores presentes no painel da LAI, exceto aqueles referentes ao “cumprimento”, “cumprimento parcial” e “não cumprimento” da transparência ativa que, obviamente, serão utilizados para escalonar a TA; no tocante ao nível de pesquisa, utilizar-se-á o método descritivo, ou seja, apresentar-se-á como funciona o e-SIC no Exército Brasileiro (SIC-EB) em termos processuais e normativos; e, por fim, no tocante à coleta de dados, utilizar-se-á o método documental, ou seja, o acesso às informações do banco de dados da LAI no painel da Controladoria Geral da União (CGU). O quadro abaixo ajuda a visualizar o caminho metodológico a ser percorrido:

Quadro 1 - percurso metodológico do relato de experiência

Abordagem	Quantitativa
Método	Estatístico
Nível de Pesquisa	Descritivo
Coleta de dados	Documental

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base em Antonio Gil (2008).

8. São 3 indicadores para a TA e 14 para a TP. No caso da TA, 2 indicadores serão conjugados, a saber, “cumprimento” e “cumprimento parcial” da transparência. Dessa forma, fica-se com duas possibilidades para quantificação da TA: “cumprimento” e “não cumprimento.”

Portanto, o objetivo deste artigo de relato de experiência é mensurar o nível de TA e TP do EB, da MB e da FAB, no contexto das orientações sugeridas pela CGU sobre o assunto, traçando um paralelo entre os desempenhos das três Forças.

O arcabouço teórico será referenciado pela lei nº 12.527 (2011)⁹, pelos decretos nº 7.724 (2012)¹⁰ e nº 7.845 (2012)¹¹, portaria nº 1.250 (2014)¹², além de outras fontes documentais e bibliográficas que tratam direta ou indiretamente sobre o assunto como, por exemplo, o Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal (2019), editada pela Controladoria Geral da União (CGU).

Por fim, para subsidiar as considerações em resposta à pergunta de partida deste artigo de relato de experiência, pretende-se trazer à baila informações e esquemas gráficos que ajudem a elucidar questões sobre o regulamento, a estrutura, a organização e, por fim, o desempenho da LAI no contexto das Forças Armadas. Em tempo, o EB será tomado como exemplo de todos os conceitos apresentados a seguir, pois é o ambiente de experiência dos autores deste relato.

Serviço de Informação ao Cidadão no Exército Brasileiro: regulamento, estrutura e organização

Regulamento

A regulamentação do SIC-EB aconteceu em 2014. A partir de então, o EB procurou otimizar a gestão da informação institucional, a fim de cumprir nos mesmos termos o que estava previsto na LAI. No entanto, “sem perder de vista as particularidades da Força Terrestre” (BRASIL, 2014a, p. 14).

Nesse sentido, faz-se importante, logo de início, abrir um parênteses para pontuar objetivamente a questão das particularidades que fazem da instituição

9. Lei de Acesso à Informação.

10. Regulamenta os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações.

11. 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.

12. Regulamenta o Serviço de Informação ao Cidadão no Exército Brasileiro (SIC-EB).

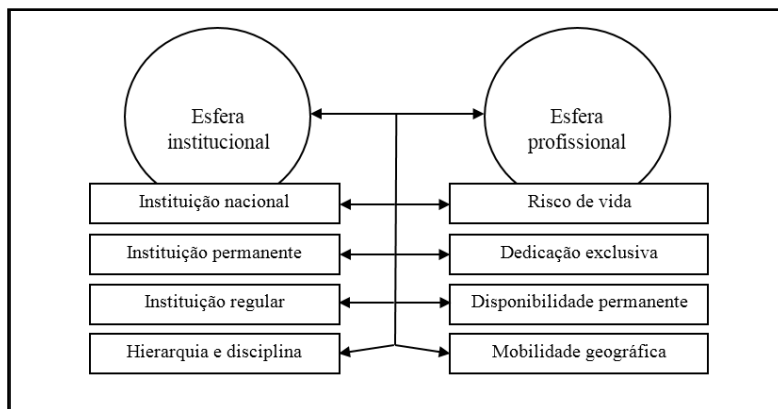
Exército Brasileiro e da profissão militar entes diferentes daqueles existentes na sociedade civil. Trazer à tona essas particularidades tem uma função: servir como uma espécie de farol na ambientação deste relato de experiência.

Elas, as particularidades, podem ser compreendidas a partir de duas esferas: 1) a da instituição e 2) a da profissão militar. Na esfera institucional, as características que tornam o EB peculiar em relação a outras organizações são as seguintes: o fato de ser uma instituição nacional, ou seja, integrada por brasileiros de todas as regiões do Brasil e de atuação em todo o país; o fato de ser uma instituição permanente, ou seja, está previsto na Constituição Federal como um instrumento de Estado e não de governo; o fato de ser uma instituição regular, ou seja, possui “[...] atribuições, organização, subordinação e efetivos definidos” (BRASIL, 2014b, p. 2); e o fato de ser organizado com base na hierarquia e na disciplina, ou seja, entenda-se hierarquia como sendo o “[...] espírito de acatamento à sequência de autoridades” (BRASIL, 2014b, p. 2) e entenda-se disciplina como sendo a “[...] observância e o acatamento integral das leis e regulamentos” (BRASIL, 2014b, p. 2).

Na esfera profissional, pode-se destacar como características peculiares as seguintes: o risco de vida, ou seja, aos que escolhem a profissão militar o risco de um dano físico e, em alguns casos, de morte é iminente; a dedicação exclusiva, ou seja, “o militar não pode exercer qualquer outra atividade profissional” (BRASIL, 2014b, p. 4-3); a disponibilidade permanente, ou seja, o militar sempre deve estar em condições para o serviço durante as 24 horas do dia; a mobilidade geográfica, ou seja, durante a carreira o militar é transferido para as mais diversas localidades do Brasil, incluindo as fronteiras terrestres da Amazônia, por exemplo.

Dessa forma, é de boa responsabilidade pontuar que essas duas esferas (institucional e profissional) são envolvidas pela expectativa da sociedade no cumprimento da missão constitucional das Forças Armadas e, conseqüentemente, do Exército Brasileiro, a saber, defesa da Pátria, garantia dos três poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), e garantia da lei e da ordem (BRASIL, 2004). A figura abaixo ajuda na visualização dos argumentos citados anteriormente:

Figura 1 - Particularidades e características da instituição e profissão militar



Fonte: Elaborada pelos autores (2022) com base no manual de fundamentos (2014b).

O esquema acima pode ser considerado, resumida e introdutoriamente, uma espécie de ponto de partida que estabelece uma relação de causalidade com os processos cognitivos geradores de normatizações internas no EB. Portanto, a partir dessa perspectiva, por exemplo, torna-se com efeito a exceção presente no prefácio da portaria que regulamentou o Serviço de Informação ao Cidadão no Exército Brasileiro, em 2014: “[...] prestação de informação à sociedade [...], sem perder de vista **as peculiaridades da Força Terrestre**” (BRASIL, 2014a, p. 14, grifo nosso).

Outro aspecto significativo e que também pode ser incluído no elenco das peculiaridades existentes na instituição, é a “[...] imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado” (BRASIL, 2014a, p. 15). Por isso, existem informações que são classificadas como sigilosas por autoridades competentes no campo das Forças Armadas. Os comandantes da Marinha, do Exército e da Força Aérea têm competência para classificar informações no grau ultrassecreto¹³, secreto¹⁴ e re-

13. 25 anos.

14. 15 anos.

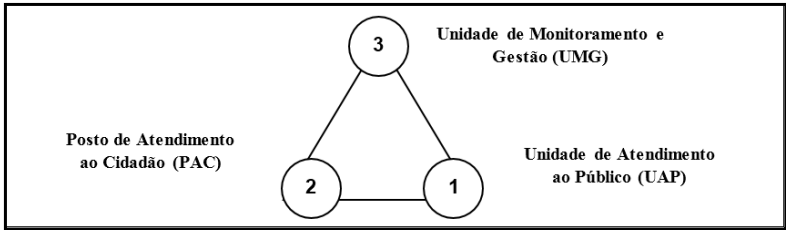
servado¹⁵, e possuem, também, a prerrogativa de delegar essa ação a agentes públicos (BRASIL, 2017a).

No entanto, cabe ressaltar que a classificação de sigilo ultrassecreto dos comandantes das Forças Armadas “[...] deverá ser ratificada pelos respectivos ministros de Estado [...]” (BRASIL, 2017a, p. 69). Isso significa que não há poder pleno da autoridade militar classificadora. Fazer essa observação, de certa forma, é necessário para quebrar o pensamento linear que enquadra a ação de classificação como sendo atrelada diretamente à ação de decisão pela retenção da informação. Nesse caso, quem classifica (autoridade militar) não ratifica.

Estrutura

Posta a questão das particularidades que contribuem para uma compreensão útil do regulamento do SIC-EB, passa-se, agora, para a exposição da sua estrutura na instituição. A figura abaixo possibilita uma visão objetiva dessa estruturação:

Figura 2 - Estrutura do Serviço de Informação ao Cidadão no Exército Brasileiro



Fonte: Elaborada pelos autores (2022) com base na Portaria no 1.250 (2014a).

A esfera de número 1 da figura, Unidade de Atendimento ao Público (UAP), está localizada no Centro de Comunicação Social do Exército (CCOM-SEx), em Brasília. É por essa esfera que todo pedido de acesso à informação

15. 5 anos.

ingressa no EB. Quando o cidadão acessa a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) ou abre um chamado na UAP/CCOMSEx de forma presencial, é iniciado o processo de gestão e tramitação do SIC-EB. Cabe à UAP/CCOMSEx: “analisar a admissibilidade do requerimento [...]; encaminhar o pedido [...] à OM¹⁶ que possivelmente detenha ou guarde a informação requerida” (BRASIL, 2014a, p. 19), responder ao requerente no prazo de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez), e, ainda, caso o EB não seja a fonte da informação solicitada, indicar a entidade ou o órgão que poderá atender a demanda do cidadão (BRASIL, 2014a).

A esfera de número 2 da figura, Posto de Atendimento ao Cidadão (PAC), está localizada nos Comandos Militares de Área¹⁷ espalhados pelo Brasil como, por exemplo, o Comando Militar da Amazônia (CMA), localizado na cidade de Manaus, mais precisamente na assessoria de comunicação social. Qualquer cidadão pode se dirigir ao CMA e abrir um chamado de acesso à informação no âmbito do EB. No local, o requerente será orientado, por um militar específico, a acessar o Fala.BR e iniciar o processo¹⁸.

A esfera de número 3, Unidade de Monitoramento e Gestão (UMG), é o Estado-Maior do Exército (EME), localizado em Brasília. Suas atribuições são “supervisionar as atividades desenvolvidas na UAP” (BRASIL, 2014a, p. 20), ou seja, no CCOMSEx, e “exercer as atividades atinentes à primeira instância recursal, devendo: acompanhar, receber e processar os recursos de primeira instância protocolados no SIC-EB” (BRASIL, 2014a, p. 23). Quando o requerente entra com recurso, é o CCOMSEx quem assessora o Chefe do Estado-Maior do Exército com subsídio que ajude na tomada de decisão sobre o que está sendo solicitado.

16. Organização Militar.

17. Entenda como sendo os “Comandos Regionais” do EB espalhados pelo país. Ao todo são 8 (oito).

18. Se o requerente optar por entregar uma solicitação escrita de próprio punho, o CMA tira uma cópia e gera um número de protocolo para que a demanda seja inserida no sistema. O requerente fica com a cópia carimbada informando data e horário do recebimento.

Passando à questão da organização, faz-se necessário trazer à baila que o SIC-EB usa a Rede do Sistema de Comunicação Social do Exército (RESISCOMSEX)¹⁹ para operacionalizar-se dentro do Exército, ou seja, é por essa rede que o SIC-EB tramita internamente na instituição até chegar na fonte da informação. O uso da RESISCOMSEX “[...] confere pronta resposta necessária aos acontecimentos que tenham repercussão imediata na imagem da Força” (BRASIL, 2017b, p. 3-6). É por causa dessa necessidade de celeridade, que o SIC-EB está alocado na RESISCOMSEX e não no sistema normal de tramitação de documentos internos do Exército, o SPED (Sistema de Protocolo Eletrônico de Documentos).

Quando o SIC-EB utilizava somente o SPED, assim foi entre 2012 e 2014, era necessário tramitar por 33 etapas²⁰; hoje, são 18 etapas. Essa mudança representou um aumento de 54,5% na velocidade de tramitação, otimizando a capacidade de pronta resposta da instituição. No entanto, a RESISCOMSEX poderia conferir ainda mais celeridade ao fluxo do SIC-EB, caso compatibilizasse o *modus operandi* do canal técnico da Ficha de Informação de Pronto Interesse do Sistema (FIPIS)²¹ como um modelo a ser seguido para as demandas de acesso à informação. Se dessa maneira fosse, seriam apenas duas etapas, uma de entrada e outra de saída, pois assim que o SIC-EB ingressasse na RESISCOMSEX, já ficaria visível para providência em toda a cadeia de comando, concomitantemente, cabendo ao detentor da informação realimentar o sistema no sentido oposto, o que também daria visibilidade da resposta à toda cadeia de comando de forma imediata. Portanto, a RESISCOMSEX

19. A RESISCOMSEX é uma estrutura virtual que permite ligações imediatas entre os elementos que compõem o Sistema de Comunicação Social do Exército. É um canal técnico sem prejuízo da cadeia de comando.

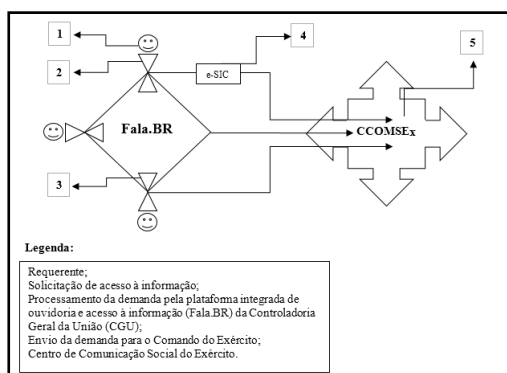
20. Etapas que consideram a maior possibilidade de fases a serem seguidas na cadeia de comando na área do Comando Militar da Amazônia.

21. A Ficha de Informação do Pronto Interesse do Sistema (FIPIS) é um dos canais técnicos presente na RESISCOMSEX. A sua finalidade é a de remeter informações, ao CCOMSEX, sobre acontecimentos que possam refletir de forma positiva ou negativa na imagem do EB. Por exemplo: reportagens realizadas regionalmente, mas que serão exibidas em rede nacional, acidentes graves envolvendo militares do EB, calamidades públicas onde o EB seja potencialmente empregado, dentre outros.

ainda tem uma capacidade de 25% que, até então, não é empregada no fluxo do SIC-EB.

A sequência desse fluxo pode ser entendida a partir de quatro níveis: nível 1 – do Fala.BR para o CCOMSEx; nível 2 – do CCOMSEx para os Comandos Militares de Área²²; nível 3 – dos Comandos Militares de Área para outros comandos nível General²³; nível 4 – dos comandos nível General para os batalhões²⁴, grupos²⁵, hospitais²⁶, colégios²⁷, dentre outros. Quanto mais o nível vai aumentando, significa que o SIC-EB está sendo direcionado para os locais mais afastados dos centro urbanos²⁸. Na sequência, serão apresentadas quatro figuras que representam o trâmite do SIC-EB nos quatro níveis:

Figura 3 - Nível 1 da tramitação de uma demanda do Serviço de Informação ao Cidadão no Exército Brasileiro



Fonte: Elaborada pelos autores (2022) com base na Portaria no 1.250 (2014a).

22. Neste relato, utilizar-se-á o Comando Militar da Amazônia como exemplo de caso de Comando Militar de Área.

23. Pode ser um Grande Comando (que seja comandado por um General de 3 estrelas, ou seja, General de Divisão) ou uma Grande Unidade (comandado por um General de 2 estrelas, ou seja, General de Brigada).

24. Por exemplo, o 54º Batalhão de Infantaria de Selva, localizado em Humaitá/AM.

25. Por exemplo, o 10º Grupo de Artilharia de Campanha de Selva, localizado em Boa Vista/RR.

26. Por exemplo, o Hospital de Guarnição de Tabatinga, localizado em Tabatinga/AM.

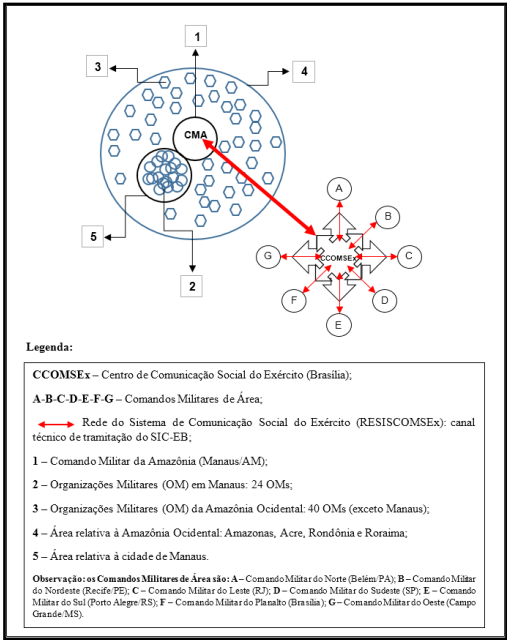
27. Por exemplo, o Colégio Militar de Manaus.

28. Afastados das capitais onde ficam localizados os Comandos Militares de Área do Exército Brasileiro, a saber, Belém/PA, Recife/PE, São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Brasília/DF, Porto Alegre/RS, Campo Grande/MS e Manaus/AM.

No nível 1, o requerente acessa o site do Fala.BR, faz o cadastro e abre uma solicitação de acesso à informação. Caso ele remeta uma demanda para o Comando do Exército, o pedido cai inicialmente no CCOMSEx, onde é processado levando em consideração os seguintes aspectos: compreensão, especificação, razoabilidade e proporcionalidade. Sobre isso:

O pedido deve ser descrito de modo compreensível, que permita a recuperação da informação solicitada. O pedido também deve ser específico, permitindo que o servidor do órgão ou entidade, que tenha familiaridade com o objeto do pedido, possa recuperá-lo de maneira rápida e precisa. Além de específico, o pedido deve ser razoável e proporcional. E, por fim, para que seja exigível, a informação deve existir (CGU, 2019, p. 12).

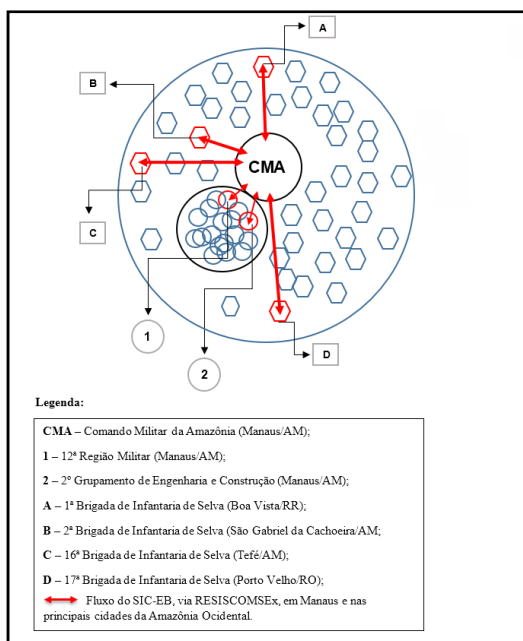
Figura 4 - Nível 2 da tramitação de uma demanda do Serviço de Informação ao Cidadão no Exército Brasileiro



Fonte: Elaborado pelos autores (2022) com base na Portaria no 1.250 (2014a) e na Norma Geral de Ação do CMA (2020).

No nível 2, o CCOMSEx direciona, via RESISCOMSEx, o SIC-EB para o Comando Militar de Área que detenha as condições de fornecer a resposta para a demanda solicitada. Não necessariamente a informação estará no Comando Militar de Área, mas em alguma OM da sua área de jurisdição. Quando isso acontece, o SIC-EB passa para o nível 3.

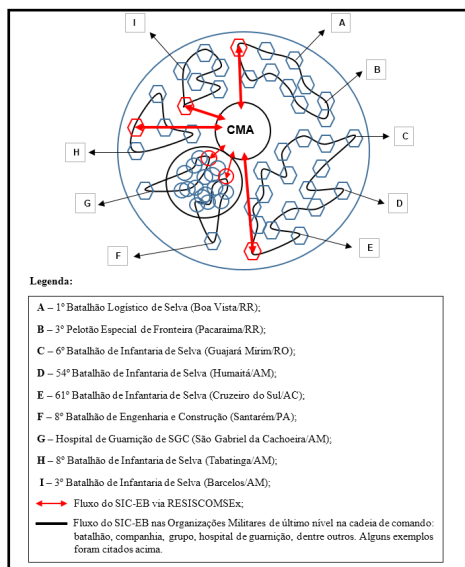
Figura 5 - Nível 3 da tramitação de uma demanda do Serviço de Informação ao Cidadão no Exército Brasileiro



Fonte: Elaborado pelos autores (2022) com base na Portaria no 1.250 (2014a) e na Norma Geral de Ação do CMA (2020).

No nível 3, quando o SIC-EB chega a um Comando Militar de Área, no CMA, por exemplo, a demanda é avaliada para, em seguida, ser direcionada ao caminho correto até a fonte da informação requerida. Nesse ponto, o CMA tem 06 (seis) possibilidades, conforme consta na legenda da figura anterior (Fig. 5).

Figura 6 - Nível 4 da tramitação de uma demanda do Serviço de Informação ao Cidadão no Exército Brasileiro



Fonte: Elaborado pelos autores (2022) com base na Portaria no 1.250 (2014a) e na Norma Geral de Ação do CMA (2020).

No nível 4, o SIC-EB que é direcionado ao CMA pode circular em vários pontos da Amazônia Ocidental, conforme a linha tracejada representada na figura 6. Ao todo são 36 OM's nesse nível. Em uma delas ou em mais de uma, a informação será identificada e começa o percurso inverso até chegar ao CCOMSEX, em Brasília, e finalmente às mãos do requerente.

Esquematizada a questão da organização do SIC no EB, segue-se para a questão do desempenho comparativo entre as três Forças.

Desempenho comparado da LAI nas Forças Armadas

A CGU é o órgão regulador das normas de aplicação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal. Ao todo, são 306 instituições do tipo sociedade de eco-

nomia mista, administração direta, fundação pública, empresa pública, autarquia especial, dentre outras. Nesse universo, também estão as Forças Armadas. Para fazer um mapa comparativo do desempenho da TA e TP em cada uma das Forças, serão analisados os principais indicadores fornecidos pela CGU no transcorrer dos 10 anos de existência da LAI, ou seja, entre os anos de 2012 e 2022. Os dados expostos no quadro abaixo foram coletados no dia 11 de março de 2022:

**Quadro 2 - Desempenho do SIC nas Forças Armadas
entre os anos de 2012 e 2022**

Quesitos	Indicadores	Marinha	Exército	Força Aérea
Visão Geral	Pedidos	4.321	11.457	5.634
	Tempo de resposta	21 dias	16 dias	23 dias
Estado dos pedidos	Respondidos	99,21%	99,03%	99,20%
	Tramitando	0,79%	0,97%	0,80%
	Omissões	0%	0%	0%
Satisfação	A resposta atendeu ao pedido e foi compreensível	7,78	7,23	6,93
Tipo de resposta ao pedido	Acesso total	62,35%	66,41%	66,11%
	Acesso negado	13,83%	8,45%	20,01%
	Acesso parcial	7,04%	3,54%	6,58%
	Informação inexistente	7, 23%	3,54%	3,65%
Transparência ativa	Cumpre	53,1%	69,4%	34,7%
	Cumpre parcialmente	22,4%	28,6%	4,08%
	Não cumpre	24,5%	2%	61,2%
Recursos	1ª instância	59,6%	56,1%	51,4%
	2ª instância	22,3%	23,5%	25,4%
	CGU	15,6%	16,6%	17,9%
	CMRI	2,5%	3,8%	5,3%

Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação da CGU (2022).

Os espaços da tabela marcados na cor cinza com informações numéricas negritadas representam o desempenho positivo de cada uma das três Forças Armadas em relação aos 14 (catorze) indicadores da TP retirados do painel da Controladoria-Geral da União (CGU, 2022). Dessa forma, é possível observar que o Exército Brasileiro teve desempenho satisfatório em 56,25% dos indicadores de TP, a Marinha do Brasil ficou com o segundo melhor desempenho na TP, atingindo 37,5% de positividade nos indicadores da CGU, a Força Aérea obteve o terceiro melhor desempenho, com o índice percentual de 6,25%.

Diante do exposto e ainda com base no quadro, é possível apontar os seguintes aspectos positivos da TP do EB, no contexto dos 10 anos da LAI: é a Força que mais recebeu demandas do e-SIC (11.457), é a mais rápida nas respostas às solicitações (16 dias), é a que mais tem pedidos em tramitação (0,97%) e, por fim, é a que mais concede acesso total à informação (66,41%).

Ainda sobre a TP, o levantamento realizado junto ao painel da CGU possibilitou constatar também a qualidade específica da MB e da FAB em relação à operacionalização da LAI. A MB é a que melhor proporciona respostas compreensíveis e objetivas aos requerentes, obtendo o índice de qualidade de 7,78, enquanto no EB é de 7,23 e na FAB é de 6,93²⁹. A FAB se destaca no quesito solução de demandas em grau de recurso, ou seja, é a Força que menos recebe recursos de requerentes na 1ª instância (51,4%). O EB recebe 56,1% e a MB 59,6%. Em comum às três Forças, o indicador de “omissão” sobre os pedidos de informação obteve o resultado percentual de 0%. Isso significa que em nenhum momento a MB, o EB e a FAB se omitiram durante o processo de solicitação de acesso à informação.

No quesito TA³⁰, o EB é a Força que tem o maior nível (98%). A MB apresenta um nível relevante de TA (75,5%) e a FAB tem o terceiro melhor desempenho (38,8%). Diante desses dados, é possível inferir que o EB se projeta com infor-

29. O índice é uma média aritmética calculada com base nas notas da “compreensão” e da “objetividade” - ambas com uma escala de 0 (zero) a 5 (cinco), conforme consta no painel da CGU (2022).

30. Segundo a CGU (2019), a TA ocorre quando informações de interesse público são disponibilizadas de maneira espontânea (proativa) pela instituição como, por exemplo, por meio da Internet, de modo que qualquer pessoa consiga acessá-las diretamente.

mações de interesse público, por meio dos seus canais digitais e sem precisar ser provocado por algum cidadão, com certa vantagem em relação à MB e de forma mais acentuada se comparado com a FAB. O mesmo argumento é válido para o indicador de não atendimento aos itens da TA. Observa-se também certa assimetria entre o percentual do Exército (2%), da MB (24,5%) e da FAB (61,2%).

No entanto, ao agregar o desempenho da TA no EB (98%), na MB (75,5%), na FAB (38,8%) e o comparar com os índices de instituições também importantes para a sociedade brasileira como, por exemplo, o Banco Central do Brasil (Bacen), com 53% de TA; o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), com 38,8% de TA; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (Ibama), com 4,1% de TA; e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com 2% de TA, pode-se afirmar que as Forças Armadas, em conjunto, gozam de um desempenho global satisfatório no tocante à LAI.

Considerações finais

A LAI tem demonstrado ser uma ferramenta que ajuda o cidadão comum a acessar informações sobre as Forças Armadas brasileiras diretamente com as próprias instituições. Nas sociedades contemporâneas globalizadas e permeadas pelos princípios democráticos, inclui-se o Brasil, a informação ganhou *status* de direito humano fundamental, tornando-se, assim, um bem de interesse público geral, individual e coletivo.

Após a raspagem e a análise dos dados acessados no painel da Lei de Acesso à Informação da CGU (2022), é possível concluir que as Forças Armadas ocupam uma posição nunca antes experimentada pela sociedade em termos de TA, tendo o Exército Brasileiro um índice de 98%, a Marinha do Brasil, 75,5%, e a Força Aérea, 38,8%. Nesses 10 anos de LAI, também nos deparamos com a constatação prática de que as Forças Armadas têm passado por um reordenamento e uma atualização das informações em posse delas, no sentido de atender às crescentes aspirações, legitimamente democráticas, da sociedade por

transparência pública, materializadas, neste relato, a partir dos desempenhos dos indicadores de TP do painel da CGU.

Em tempo, cabe ressaltar que algumas análises levantadas neste relato fizeram emergir oportunidades de melhoria quanto à operacionalização da LAI no Exército Brasileiro e nas Forças Armadas como um todo. No Exército, se o *modus operandi* da Ficha de Informação de Pronto Interesse do Sistema (FIPIS), que é uma das ferramentas da Rede do Sistema de Comunicação Social do Exército (RESISCOMSEx), fosse replicado para a tramitação do SIC-EB, a instituição poderia aumentar em 25% a celeridade do fluxo nas demandas de acesso à informação. Já para as três Forças, agrupadas, sugere-se a institucionalização de encontros, a cada dois anos, voltados à socialização de boas práticas, uma espécie de *benchmarking* interinstitucional no campo dos processos de execução da LAI. Dessa maneira, acredita-se que seria possível conjugar as assimetrias do sistema para criar normas e padrões de ação em consenso conjunto e deliberado, a fim de equalizar o nível de TA e TP entre as três Forças.

Por fim, é de bom alvitre afirmar que este trabalho não esgota, em medida alguma, o assunto, pois a compreensão satisfatória da LAI nas Forças Armadas exige um trabalho cognitivo que aponte argumentos mais elevados do que os trazidos neste propedêutico artigo de relato de experiência.

Referências

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva. 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1998 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº1/92 a 42/2003 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. Brasília: [Câmara dos Deputados], 2004. 436 p.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, DF: Subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, DF: Subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria nº 1.250, de 13 de outubro de 2014. Aprova as instruções gerais para o serviço de informação ao cidadão (EB 10-IG-01.013). **Boletim Externo do Exército nº 42**: parte 2: Brasília, DF, p. 13-28, 17 out. 2014. Disponível em: <file:///G:/SIC/material%20de%20pesquisa%20LAI/be42-14.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Manual de fundamentos EB20-MF-10.101**. 1. ed. Brasília: [Estado-Maior do Exército], 2014b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Manual de procedimentos para o tratamento da informação com restrição de acesso**. Brasília: Edições Câmara, 2017a.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Manual de fundamentos EB20-MF-03.10**. 2. ed. Brasília: [Estado-Maior do Exército], 2017b.

CASTRO, Thales. **Elementos de política internacional**: redefinições e perspectivas. Curitiba: Juruá. 2007.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Manual de aplicação da lei de acesso à informação na administração pública federal**. 4. ed. Brasília, DF: CGU, 2019. 55 p. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/servico-informacao-cidadao-sic/publicacoes/4o-edicao-do-manual-de-aplicacao-da-lei-de-acesso-a-informacao-na-administracao-publica-federal-da-controladoria-geral-da-uniao-2013-cgu/view>. Acesso em: 19 fev. 2022.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Painel da lei de acesso à informação**. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 11 mar. 2022.

CMA. Comando Militar da Amazônia. **Norma geral de ação** Aditamento ao boletim interno nº 2/2020: Parte 3: Manaus, AM, p. 1-33, 25 nov. 2020..

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2008.

MALIN, Ana. Experiência de outros países com lei de acesso à informação (LAI). In: Seminário IPLAN Rio, 2012, Rio de Janeiro. **Apresentação em Slides** [...]. Rio de Janeiro: IPLAN Rio, 2012. Disponível em: <http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/Produ%C3%A7%C3%A3o-Intellectual-2012-Experi%C3%Aancia-de-outros-pa%C3%ADses-com-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-LAI.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2022.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo Guimarães. **Dicionário de comunicação**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.

RIBEIRO, Marcus Vinicius. **Coletânea de tratados internacionais de direitos humanos**: sistema global da ONU e sistema interamericano da OEA. São Paulo: Montecristo Editora, 2011.

Transparência da gestão fiscal: dificuldades e soluções a partir da perspectiva municipal

João Augusto Pinto Vianna¹

A transparência, em um Estado democrático de direito, é um dos pilares fundamentais para sua subsistência, e o primeiro a ser desmantelado pelos não simpatizantes desse regime. A administração pública deve prestar contas dos seus atos ao verdadeiro titular do poder, o povo, possibilitando a este conhecer o que está sendo realizado com os recursos públicos e, deste modo, poder exercer o controle das ações executadas pelos seus representantes.

O Brasil, por força constitucional, consagra, em seu art. 5º, inciso XXXIII, o direito ao acesso à informação dos órgãos públicos como um direito fundamental, onde o poder público franqueará sua consulta a todos, sem distinção entre as pessoas, sob pena de responsabilidade, conforme estabelecido no art. 37, §3º, inciso II e art. 216, §2º, ambos da Carta Magna, cabendo à legislação específica disciplinar a matéria, o que ocorreu por meio da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida popularmente como a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A referida norma, em seu art. 3º, prevê que os procedimentos trazidos visam garantir o direito fundamental de todos ao acesso à informação, devendo os órgãos públicos, em atenção aos princípios básicos da administração pública, divulgar suas informações, independentemente de solicitações, utilizando todos os meios de comunicação existentes, com o objetivo de fomentar o controle social.

Essa transparência ativa trazida pela norma surge quebrando o paradigma existente em que as informações são de propriedade da administração ou do gestor público, sendo disponibilizadas apenas quando requeridas. A nova lógica baseia-se justamente no fundamento de que esses dados, com exceção dos legal e oficialmente declarados sigilosos, devem estar disponíveis a todos,

1. João Augusto Pinto Vianna. Bacharel em Direito pela UFPA. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera. Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE. Auditor de Controle Externo e Coordenador da Receita Municipal do Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

a qualquer hora e, de preferência, em tempo real, nos termos do exposto no art. 8º, *caput* e §2º da LAI.

Na área fiscal, além da observância imperativa da lei supramencionada, deve-se obedecer à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a qual traz dispositivos específicos em relação à transparência dessa pasta, sendo esta, inclusive, um dos requisitos para uma gestão responsável.

Em capítulo específico, a LRF apresenta os instrumentos de transparência, dispondo que estes devem ser amplamente divulgados, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, devendo ter informações pormenorizadas, visto que a mera publicação é insuficiente para atender ao normativo se esta não for compreendida por todos.

De acordo com a Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º, 2ª Edição, realizada em 2020 pela Controladoria Geral da União, dos 665 Municípios avaliados, Macapá ficou na classificação 232º, enquanto que Santana ficou na 407º. Considerando que estes são os entes locais que mais possuem acesso, recursos e mão de obra qualificada no estado do Amapá e que, mesmo assim, foram mal avaliados, a tendência é que o cenário seja pior nos demais. Ademais, considerando a amostragem da pesquisa, apenas 10 municípios receberam nota máxima, o que corresponde a menos de 2% (dois por cento) do total.

Isto demonstra a deficiência da transparência municipal, razão pela qual se faz imprescindível pesquisar o tema. Ocorre que os gestores municipais, mesmo com as exigências e orientações trazidas pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentam dificuldades em dar cumprimento à transparência das informações fiscais.

Por meio de uma pesquisa qualitativa, buscou-se identificar o grau de aderência dos 16 (dezesesseis) municípios do estado do Amapá a essas normativas e os principais entraves encontrados pelos gestores ao atendimento da legislação vigente. Para isso, mapearam-se as obrigаторiedades legais atribuídas aos municípios no que tange à transparência da gestão fiscal, e, por meio

da análise das páginas web oficiais dos entes, se estes, no que tange à gestão fiscal, são transparentes, não apenas no que tange à publicidade dos atos, mas, principalmente a sua acessibilidade, tanto no que se refere à linguagem, quanto ao acesso.

Isto possibilitou elencar as obrigações existentes no que se refere à transparência fiscal dos entes públicos, assunto este será exposto nas duas primeiras seções, bem como um diagnóstico local, com a identificação, inclusive, das dificuldades encontradas pelos gestores e oportunidades de aperfeiçoamento, que serão detalhadas na terceira seção, o que refletirá na qualidade da informação disponibilizada à sociedade, fomentando, consequentemente, o controle social, a ser demonstrado na conclusão.

Fundamentação teórico-metodológica

Um Estado verdadeiramente democrático objetiva a transparência em todas as suas ações, visto basear-se na lógica de que o poder emana do povo e, por conta disto, este deve ter conhecimento do que é feito em seu nome e onde e de que forma seu recurso é aplicado. Logo, a obscuridade da atuação estatal se distancia do referido regime e se aproxima dos autoritários.

Nesse sentido, Bobbio (1986, p. 117) ressalta que “a publicidade dos atos do poder [...] representa o verdadeiro momento de reviravolta na transformação do Estado moderno, que passa de Estado absoluto a Estado de direito”.

A publicidade mencionada não se restringe à simples publicação de determinado documento, mas sim vale-se do conceito mais amplo da transparência pública, onde apenas disponibilizar dados, inclusive em lugares de difícil acesso, é insuficiente para configurar uma ação democrática, sendo imprescindível que a informação seja franqueada em espaço acessível à maioria da população, seja exposta de maneira que todos consigam compreendê-la e sua divulgação ocorra de maneira voluntária e ativa por parte do Estado, sem necessidade de prévia solicitação por parte do seu verdadeiro titular, o povo.

Sobre isso, Emerson Carvalho de Lima e Francisco Carlos Portela lecionam (2019):

O contexto de uma sociedade democrática participativa amadurecida é aquele em que as tecnologias de informação e comunicação, como plataformas digitais, smartphones, TV digital e outros mecanismos são utilizados de forma clara quanto ao seu conteúdo e nível de acessibilidade por parte dos governados. **Há uma relação de confiança entre o governo e os cidadãos a respeito de que todos os conteúdos estratégicos do Estado estejam dispostos em informações detalhadas e bem elaboradas como forma de comunicar à população sobre o que realmente está acontecendo no domínio público** (LIMA; PORTELA, 2019, p. 377, grifo nosso).

Compreende-se, portanto, que a transparência das informações, além de atualmente ser uma obrigação legal, é oriunda da premissa de uma relação de confiança entre o titular do poder (o povo) e seu delegatário (o Estado). Isto possibilita ao gestor maior *compliance*, não havendo justificativa para seu óbice, se as ações são pautadas na ética e na legalidade, sendo a transparência uma aliada e não uma vilã.

Ademais, ela possibilita à sociedade conhecer e contestar os atos praticados, bem como participar, por meio do controle social, da administração pública. Segundo Dahl (2005), a contestação pública e o direito de participação são as duas dimensões do processo de democratização, ou seja, quanto maior as ações envolvendo-as, mais próximo de um Estado democrático o ente estará.

A transparência é um ato primordial ao controle social, o qual pode ser exercido de maneira individual e/ou coletiva. O órgão que possibilita acesso aos seus dados, também possibilita controle e reivindicações capazes de aprimorar sua gestão, por isso a relevância das instituições garantirem o maior envolvimento social em suas ações e políticas públicas (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 7). Visualizar a transparência apenas pela ótica do controle dificulta o alcance de contribuições por parte de alguns gestores, para o aprimoramento das suas atividades, contribuições essas que só os usuários dos serviços públicos podem oferecer.

Nesse sentido, constata-se que não há espaço em um governo democrático para discutir restrições à transparência e, conseqüentemente, ao controle social, devendo o Estado abrir ao máximo suas portas, permitindo a todos que se sintam parte integrante da gestão e, assim, consigam controlar e auxiliar a aplicação dos recursos públicos, de modo a coibir desvios de condutas, sendo a tecnologia um instrumento essencial nessa nova forma de se comportar (LIMA; PORTELA, 2019, p. 387).

Encerrando o referencial teórico, é relevante apresentar autores que abordam de maneira nítida as inovações trazidas pela LAI, como é o caso de Ventura e Siebra (2015), que dispõem:

Vale a pena ressaltar que uma das grandes inovações trazidas pela LAI é que suas normas ultrapassam o tradicional princípio jurídico de dar publicidade aos atos públicos, indo além da exigência da publicação dos atos oficiais em um veículo de comunicação. **Ela, claramente, determina a disponibilização de informações compreensíveis, acessíveis e de fácil dedução, de forma que exija menos esforço cognitivo ao cidadão.** Essa mudança de visão possibilita a consagração de um novo princípio à administração pública, o da transparência. Outra inovação da LAI é a exigência de **disponibilização de informações nas páginas da internet dos órgãos públicos, a ser feita de maneira proativa, sem a necessidade de esperar a demanda da sociedade.** Todavia, a transparência ativa exige do setor público uma reestruturação de seus recursos tecnológicos e uma atenção com os requisitos de acessibilidade digital, para que tais informações sejam acessíveis a todo cidadão, como será discutido na seção seguinte (VENTURA; SIEBRA, 2015, p. 73, grifo nosso).

As ideias de proatividade e de transparência ativa por parte da administração pública são os diferenciais dessa legislação. Neste caso, o poder público não se limita à disponibilização da informação à rede mundial de computadores, mas envolve também a acessibilidade desses dados, tanto em relação à facilidade de encontro, quanto à compreensão, devendo, além de fornecer os documentos contendo as informações técnicas específicas, proporcionar que elas sejam trabalhadas em uma linguagem capaz de permitir o conhecimento de todos.

Os ensinamentos apresentados aplicam-se a todos os órgãos públicos, englobando, inclusive, a área fiscal, a qual, além da LAI, ainda deve observar as exigências trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cujas peculiaridades serão apresentadas posteriormente neste artigo.

O presente estudo trata-se de uma pesquisa qualitativa, a qual se iniciará com a análise documental da legislação, mas especificamente da LAI e da LRF, para, em seguida, apresentar, por meio da análise dos portais de transparência oficiais dos município do estado do Amapá, o grau de atendimento das normas voltadas à transparência, apontando os principais obstáculos identificados pelos gestores para o atendimento dessas obrigações, informações estas adquiridas por meio de entrevista realizada online via aplicativo.

Transparência da gestão fiscal: Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação

A Constituição Federal de 1988 prevê a transparência pública como um direito fundamental, sob pena, inclusive, de responsabilização do gestor por agir em desconformidade à essa exigência, conforme abstrai-se do exposto no art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, §3º, inciso II e art. 216, §2º, todos da Carta Magna, cujo dispositivo se aplica a todos os órgãos e agentes públicos.

No que se refere à gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal atrelou, logo em seu art. 1º, §1º, a transparência à uma gestão fiscal responsável, prevenindo um capítulo próprio para estabelecer regras específicas para a transparência dessa gestão.

A LRF não restringe a transparência à publicidade dos atos da gestão, mas prescreve que esta abrange também a participação popular durante todo o processo de elaboração e discussão dos planos e leis orçamentárias, a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, bem como a liberação à sociedade, em tempo real, por meio eletrônico, das informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira.

O art. 48, *caput*, da referida norma dispõe que a gestão fiscal deverá dar ampla divulgação, por meios eletrônicos de acesso público, aos seguintes documentos: Planos Plurianuais; Leis Orçamentárias; Leis de Diretrizes Orçamentárias; prestações de contas e respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, tanto na versão completa, quanto na simplificada.

Ademais, a lei supramencionada ainda prevê obrigações voltadas exclusivamente à despesa e à receita. Nos termos do art. 48-A da LRF, quanto à despesa, a gestão fiscal deverá disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações, a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, contendo, no mínimo, as seguintes informações: dados referentes ao número do processo; o bem fornecido ou o serviço prestado; a pessoa beneficiária do pagamento; e, se houver, indicar o procedimento licitatório realizado.

Já em relação à receita, a gestão deve fornecer informações referentes ao lançamento e recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive dos recursos extraordinários.

Constata-se que a LRF obriga tornar públicas e disponíveis por meio eletrônico praticamente todas as informações contábeis e orçamentárias, sendo a transparência um dos pilares de uma gestão fiscal responsável.

Corroborando a importância da transparência na administração pública, trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como pilar de um Estado Democrático de Direito, onde o povo, por ser titular do poder e dos recursos utilizados pela máquina pública, precisa conhecer, ter acesso e entender o que está sendo realizado em seu nome, foi publicada a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabelecendo regras para garantir o acesso a informações por parte da sociedade.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), como é popularmente conhecida, objetiva garantir o direito fundamental de todos de acesso à informação, devendo os órgãos públicos divulgar suas informações, independentemente de

solicitações, utilizando de todos os meios de comunicação existentes, com o escopo de fomentar o controle social.

Essa transparência ativa trazida pela norma surge quebrando o paradigma existente em que as informações são da administração pública, sendo disponibilizadas apenas quando requeridas. A nova lógica baseia-se justamente no fundamento de que esses dados, com exceção dos legal e oficialmente declarados sigilosos, devem estar disponíveis a todos, a qualquer hora e, de preferência, em tempo real, conforme estabelece o art. 8º, *caput* e §2º da LAI, abaixo descrito:

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. [...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão **utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)** (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Com a evolução tecnológica e o avanço das redes sociais, os órgãos públicos, além de publicar as informações produzidas por eles mesmos ou que estejam em sua custódia, em seus sites oficiais, devem valer-se dos novos meios de comunicação, como por exemplo, Instagram, Twitter, Facebook, objetivando sempre fazer com que a informação chegue ao maior número de pessoas.

Constata-se que essa proatividade da administração pública não se limita à disponibilização da informação na rede mundial de computadores, mas envolve também a acessibilidade desses dados, tanto em relação à facilidade de encontro, quanto à compreensão, devendo, além de fornecer os documentos contendo as informações técnicas específicas, proporcionar que elas sejam trabalhadas em uma linguagem capaz de permitir o conhecimento de todos.

Nesse sentido, compreende-se que não basta apenas publicar o documento em site oficial, se a informação é de difícil identificação dentro da *homepage* e, quando encontrada, é de entendimento apenas daqueles que possuem conhecimento técnico específico no assunto.

Por conta disto, o legislador estabeleceu como dever do Estado o fornecimento de informações de maneira clara, em linguagem de fácil compreensão e de acesso simples, objetivo e ágil, conforme estabelece os arts. 5º e 8º da LAI.

Além do estabelecimento da obrigação de disponibilização de informações sem prévio requerimento, a LAI prevê que qualquer pessoa, sem nenhuma restrição, poderá solicitar informações aos órgãos públicos, como se vê:

Art. 10. **Qualquer interessado** poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

O Legislativo, reconhecendo que o titular da informação é o povo, como prevê o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, estabeleceu que qualquer pessoa pode ser parte para requerer informações aos órgãos públicos, não fazendo nenhuma restrição ou estabelecendo nenhuma condição específica para configurar no polo ativo dessa solicitação.

A regra normativa é que a administração pública, após o pedido de informação, deve fornecer ou autorizar o acesso imediato aos dados requeridos e, na impossibilidade de fazê-lo, a entidade, no prazo não superior a 20 (vinte) dias, deverá, nos termos do art. 11 da LAI, comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão, indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido ou comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação,

podendo o referido prazo, mediante justificativa e comunicação do requerente, ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, conforme §2ª do mesmo dispositivo legal supramencionado.

Constata-se, pelo exposto, que a gestão fiscal que observar os dispositivos trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à Informação conseguirá executar uma gestão transparente e, conseqüentemente, mais responsável e democrática.

Mapeamento da transparência fiscal: municípios do estado do Amapá

De posse do conhecimento adquirido pela análise da LRF e da LAI, foram mapeados os sites oficiais dos 16 (dezesseis) municípios do estado do Amapá com o objetivo de verificar o grau de adesão às normas referentes à transparência apresentadas nas referidas leis.

Primeiramente, examinou-se se os entes municipais atendiam o exposto no art. 48, *caput*, e art. 48-A da LRF, possibilitando ampla divulgação, por meios eletrônicos, dos Planos Plurianuais, das Leis Orçamentárias, das Leis de Diretrizes Orçamentárias, das prestações de contas e respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, bem como das informações referentes ao lançamento da receita e seu recebimento e de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, contendo, no mínimo, os dados referentes ao número do processo, o bem fornecido ou o serviço prestado, a beneficiária do pagamento e, se houver, a indicação do procedimento licitatório realizado.

Ao se analisar os portais, constatou-se que nenhum dos municípios do estado do Amapá atende todos os critérios de transparência da gestão fiscal exigidos pela LRF.

A prestação de contas com seu respectivo parecer prévio e o lançamento em tempo real das receitas não foram identificados em nenhum dos sites visi-

tados. Além disso, aproximadamente 70% (setenta por cento) dos municípios não dão transparência às leis e peças orçamentárias e aos relatórios de execução orçamentários e ao de gestão fiscal.

Registra-se que os elementos mais encontrados foram os relacionados à despesa, em que todos os municípios, em graus diferentes, apresentam informações voltadas a sua execução.

Ademais, todas as informações disponibilizadas utilizam termos técnicos, com linguagem complexa e de difícil compreensão para os cidadãos médios, não havendo notas explicativas, relatórios simplificados ou sumários executivos capazes de possibilitar a compreensão dos que não possuem conhecimento técnico específico em matéria contábil e jurídica, contrariando assim o prescrito nos artigos 5º e 8º da LAI.

Após esse levantamento, indagou-se, a todas as Secretarias de Finanças Municipais, por e-mail institucional presente nos sites oficiais das prefeituras, quais os obstáculos e dificuldades encontrados pela gestão fiscal em dar transparência aos atos da gestão, nos termos do estabelecido pela LRF e pela LAI.

Apesar de a Lei de Acesso à Informação, em seu art. 11, dispor que as demandas de informações sejam atendidas de maneira imediata e, na impossibilidade, que estas sejam prestadas no prazo máximo de 20 (vinte) dias, prorrogada por mais 10 (dez) mediante justificativa e comunicação, passaram-se mais de 30 (trinta) dias da solicitação e apenas 25% (vinte e cinco por cento) dos municípios responderam, sendo que 100% (cem por cento) desses indicaram como principais obstáculos a questão operacional envolvendo a deficiência da internet e a carência de corpo técnico especializado dedicado a alimentar os portais da transparência tempestivamente.

Ademais, ainda foram apontadas como dificuldades para o atendimento da LRF e da LAI, no que se refere à transparência da gestão, o excesso de burocracia, a falha de comunicação entre os setores responsáveis pelas informações e a ausência de agilidade na produção dos dados.

Constata-se, portanto, que a legislação vigente não exige algo impossível de ser alcançado no que se refere à transparência da gestão fiscal, cujos entraves encontrados pelos municípios envolvem, em quase toda sua integralidade, questões de deficiência na gestão, seja por excesso de burocracia, seja por questões de carência e deficiência de pessoal, e problemas operacionais relacionados ao acesso à internet, algo muito comum no estado do Amapá.

Conclusões

Iniciou-se a pesquisa indagando qual o grau de aderência dos municípios às obrigações apresentadas pela LRF e pela LAI no que se refere à transparência da gestão fiscal e quais os principais obstáculos encontrados pelos gestores municipais para atendimento desse imperativo legal.

Após a realização de um mapeamento dos critérios de transparência da gestão fiscal trazidos pelas normas supramencionadas, conseguiu-se verificar o nível de aderência dos municípios e constatou-se que estes ainda estão muito distantes de alcançar uma transparência satisfatória e, conseqüentemente, uma gestão fiscal plenamente responsável.

Contudo, os gestores apontaram que o principal problema que dificulta a obediência integral da legislação não é a sua complexidade, mas sim questões operacionais internas que envolvem desde a ausência de corpo técnico específico para trabalhar com essas informações até a deficiência de internet, que é tão peculiar do estado do Amapá.

De posse do conhecimento da exigência normativa, do diagnóstico da realidade atual dos entes municipais e dos obstáculos que o impedem em dar transparência à gestão fiscal, o encontro de soluções internas resta facilitada, podendo a administração pública agir de imediato para aprimorar essa questão e torná-la mais próxima do verdadeiro titular do poder: o povo.

Referências

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 maio 2000.

BRASIL. Lei n. 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. 2011.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 2015.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas da Administração Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2HxoZHp>. Acesso em: 20 out. 2021.

LIMA, E. C. DE; PORTELA, F. C. Transparência e acesso ao controle social. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 364-392, 26 nov. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Mapa Brasil Transparente**, 2020. Disponibiliza a avaliação da transparência pública do Brasil. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em: 19 abr. 2022.

VENTURA, K. S.; SIEBRA, S. A. E-ACESSIBILIDADE NA TRANSPARÊNCIA ATIVA: a aplicação das tecnologias para implementação da Lei de Acesso à Informação. **Revista Informação & Tecnologia**, [s. l.], v. 2, n. 2, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/itec/article/view/26422>. Acesso em: 20 out. 2021.

Conselho Municipal de Transparência como instrumento de aperfeiçoamento da LAI

Josemar Henrique de Melo¹

A falta de acesso às informações públicas no Brasil tem sido uma constante desde a sua fundação. Esta afirmação pode ser corroborada na leitura de diversos artigos e livros (AMORIM; SILVA, 2014; JARDIM, 1999; SOLCI, 2020) que apontam, na história do Brasil, a sigilosidade aos documentos públicos como regra e o acesso como exceção, tendo em vista que a possibilidade de acesso permite a crítica aos atos dos governantes e o controle destes mesmos atos. Neste sentido, Solci aponta:

A manutenção do sigilo como regra e da publicidade como exceção até a promulgação da LAI se embasou no fato do Brasil ter, no retrovisor da sua política de acesso à informação pública, um passado de posturas colonialistas e nacionalistas que culminou com o Golpe Militar (1964-1985). (SOLCI, 2022, p. 79).

A democracia não pode ser realizada em sua plenitude apenas com a possibilidade de o cidadão votar e ser votado. Neste sentido, a atuação popular deve ser efetuada também com participação e inserção da sociedade, lastreada na viabilidade de acesso às informações produzidas pelo Estado, nas suas mais diversas instâncias. Porém, esta cultura de participação é um fenômeno recente e que vai na contramão da formação da sociedade brasileira (DANTAS, 2017). Por conseguinte, a possibilidade da transparência implica na substituição do modelo estatal 'monológico' por um modelo 'dialógico' e interativo, alterando-se o estatuto do cidadão passivo para este se tornar um sujeito mais ativo na relação administrativa (JARDIM, 1998).

Os marcos legais promulgados tanto na esfera federal, quanto na estadual e na municipal estão permitindo uma maior participação na gestão

1. Doutor em Ciência da Informação pela UFMG. Mestre em Ciência da Informação pela UFPB. Professor do Curso de Arquivologia da UEPB e tem participado como membro efetivo do Conselho Municipal de Transparência da cidade de João Pessoa.

pública, “(...) o cidadão pode intervir nas decisões administrativas, orientando os gestores para que adotem medidas que atendam aos seus interesses e também exercer controle sobre ação do Estado, exigindo que o governante preste contas do que faz” (DANTAS, 2017, p. 27). O acesso às informações impõe-se como ferramenta primordial para que os cidadãos consigam, primeiramente, saber o que os gestores estão fazendo, de forma que possam, mais claramente, tomar decisões sobre este fazer governamental. Destaca-se que a inserção das tecnologias de informação e comunicação, principalmente com a utilização massiva da internet, ampliou os mecanismos de participação, haja vista a possibilidade da comunicação a distância, “gerando condições para o desenvolvimento da democracia eletrônica” (DANTAS, 2017, p. 28). Neste sentido, uma das principais ferramentas que apoia e amplia a transparência pública são os arquivos públicos, pois não dão apenas acesso aos documentos permanentes das instituições, como também fazem a gestão documental, permitindo que os documentos produzidos e recebidos cumpram sua função e possam ser armazenados e preservados adequadamente.

Como centros privilegiados das informações produzidas pelo Estado, os arquivos públicos estão historicamente em situações, que, em alguns casos, podem ser consideradas desastrosas: sem incentivos financeiros, sem espaços físicos adequados e que garantam a segurança do acervo produzido pelo Estado e sem profissionais que possam dar o devido tratamento das informações.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu não só o acesso público aos documentos produzidos e recebidos pelos órgãos estatais, como também a possibilidade do controle social dos atos governamentais. Em seguida à promulgação da Carta Magna, alguns marcos normativos infraconstitucionais foram estabelecidos no sentido de melhor definir a forma deste acesso. É o caso da Lei 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que estabeleceu o acesso como regra e também os prazos máximos de restrição aos documentos públicos. Mesmo assim, as dificuldades para acesso ainda eram observáveis na realidade brasileira, tendo

em vista que a cultura do secretismo² ainda não havia sido quebrada, tornando algumas normas “letra morta”.

Assim, a partir de 2012, as instituições federais, os entes estaduais e os municipais brasileiros, a seu tempo e interesse, passaram a aplicar a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) ou Lei de Transparência Pública. De acordo como o seu *caput*, as instituições públicas, independentemente das instâncias (federal, estadual ou municipal), deveriam adequar o acesso dos cidadãos às informações produzidas pelo poder público, acesso este já previsto em legislações anteriores, como na Lei Federal 8.159, conhecida como a Lei de Arquivos, revogando muitos dos seus artigos.

A transparência pública e a cidade

O município de João Pessoa resolveu sancionar sua própria lei municipal de transparência, o que ocorreu em 2013 com a Lei Municipal nº 11.259, de 25 de setembro. A sanção desta lei vem ampliar o avanço da participação e da fiscalização dos atos governativos municipais, nomeadamente no estado da Paraíba, marcado fortemente por uma disputa entre duas concepções, como demonstra Dantas:

Estas duas concepções de gestão pública – transparente e participativa x patrimonialista-clientelista – têm se enfrentado no debate administrativo em nosso Estado, principalmente em nossa capital, nos últimos anos. O futuro tenta chegar, enquanto o passado se nega a ir embora. (DANTAS, 2017, p. 38).

É interessante destacar que o município de João Pessoa já havia criado a Secretaria de Transparência e o Conselho Municipal de Transparência em 2005,

2. É importante ressaltar uma contradição inerente à política de acesso e à cultura de segredo, pois, sob certas características, é legítima a utilização do segredo, da restrição de acesso para determinadas matérias (segurança da sociedade e do Estado, programas econômicos, assuntos diplomáticos e o respeito à vida privada), não havendo uma total presunção negativa. Porém, o secretismo sobre os documentos estatais deve ser entendido como exceção, principalmente na administração pública, e não como mecanismo de dominação.

a partir da Lei Municipal nº 10.429, de 14 de fevereiro de 2005. A partir de 2011, a Secretaria de Transparência passa a estar vinculada à Controladoria Geral do Município (CGM). Podemos observar que este procedimento difere muito da maioria das demais capitais dos estados brasileiros. Em levantamento realizado, observou-se que, além de João Pessoa, apenas mais seis capitais possuem conselhos com esta especificidade.

É neste cenário que a participação do autor se realiza. Como professor do curso de Arquivologia da Universidade Estadual da Paraíba, fui convidado para o debate sobre a Lei Municipal de Transparência e Acesso à Informação, que estava em consulta pública. Instado a participar dessa reunião, que aconteceu no Paço Municipal, observou-se a ausência do arquivo da prefeitura³, levantando-se a questão da inexistência de tal instituição e a necessidade de sua criação, para que esta apoiasse as atividades de acesso às informações produzidas pelas instâncias municipais. A partir de então, fui convidado a participar como membro efetivo do Conselho Municipal de Transparência e Combate à Corrupção.

O Conselho Municipal de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CMTPEC) é um órgão colegiado de natureza consultiva, vinculado à Secretaria Municipal de Transparência. É formado por representantes do poder público e da sociedade civil, tendo sua estrutura definida pela Lei nº 11.259, de 10 de dezembro de 2007, alterada pela Lei nº 13.210, de julho de 2016, e com o objetivo discutir e sugerir medidas de combate à corrupção e melhorias no processo de transparência e acesso às informações municipais, conforme podemos observar no seu art. 1º: “(...) tem como finalidade debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na administração pública municipal, bem como estratégias de combate à corrupção e à impunidade.” O CMTPEC tem entre as suas competências, estabelecidas no art. 2º:

3. A prefeitura municipal de João Pessoa não tem, até o momento, a estrutura institucionalizada de um arquivo público. O que existe é uma divisão de arquivo vinculado à Secretaria Municipal de Administração com algumas atribuições de um arquivo municipal.

- I - contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Município de João Pessoa e demais entes da Administração Pública Municipal;
- II - sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade junto à Administração Pública Municipal;
- III - sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública municipal, nos termos de seu regimento interno;
- IV - atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o controle social das políticas públicas, em especial no que se refere às políticas de transparência, acesso à informação e combate à corrupção e à impunidade;
- V - realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas visando maximizar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção e à impunidade;
- VI - zelar pela transparência e pelo acesso dos cidadãos a dados e informações de interesse público, informando às autoridades responsáveis sobre eventuais descumprimentos desse direito fundamental;
- VII - solicitar informações a qualquer órgão do poder público municipal, com o objetivo de subsidiar o seu trabalho;
- VIII - elaborar e aprovar o seu regimento interno, bem como promover as cabíveis alterações (JOÃO PESSOA, 2016).

Observa-se que as competências abordam diretamente a fiscalização, o aperfeiçoamento e a aplicação da LAI na cidade de João Pessoa, não só nos aspectos internos, mas sobretudo na relação com a sociedade, haja vista que entre os conselheiros há alguns membros da sociedade civil que, desvinculados das questões políticas que sempre existem em instituições públicas, fazem um trabalho crítico para melhoria do acesso e do controle social.

Este Conselho atuou “(...) no debate em torno da política municipal de transparência, convocação de secretários e dirigentes de autarquias para prestarem esclarecimentos, elaboração de recomendações para o prefeito e de propostas legislativas” (DANTAS, 2017, p. 57). Como membro, propus a criação de um Grupo de Trabalho para se elaborar uma minuta de lei a fim de institucionalizar a Divisão

de Documentação e Arquivo, vinculada à Secretaria de Administração, como Arquivo Público Municipal de João Pessoa. Esse grupo apresentou a minuta, que foi aprovada pelo Conselho, embora tenha sido arquivada por esbarrar em questões burocráticas no gabinete do governo municipal.

O município de João Pessoa, como a maioria das capitais e cidades brasileiras, não possui arquivos públicos municipais, isto é um impeditivo do acesso, tendo em vista que a desorganização da massa documental espalhada de maneira disforme em galpões não permite a total transparência pública. Destarte, a própria LAI cita a necessidade de organização dos documentos para que a transparência possa ser realizada, não só com os documentos que estão mais facilmente acessíveis, como também com o legado de, em alguns casos, séculos de produção e recepção documental das instituições públicas municipais.

Neste sentido, Jardim (1998, p. 264) aponta que “o não uso dos arquivos públicos, em decorrência da opacização, contribui como tal para a violência simbólica do Estado.” Portanto, nossa luta dentro do Conselho foi pela necessidade de institucionalização do arquivo municipal, pois, mantê-lo sem condições ou mesmo inexistente é também um modo de silenciar, impedir o acesso público à “*res publica*”.

Dessa forma, e em conjunto com a Secretaria de Transparência, realizamos o Seminário Transparência e Arquivo Público, evento que reuniu “pesquisadores, professores, estudantes e profissionais da área (...) no sentido de formular propostas para a abertura dos arquivos municipais e uma melhor gestão da informação” (DANTAS, 2017, p. 59).

A participação dos membros no CMTPEC traduziu-se não só na proposição de uma minuta de lei para criação do arquivo municipal, mas na melhoria das ferramentas de transparência e de acesso à informação.

Observamos no período inicial de atual do CMTPEC um processo lento e repleto de dificuldades nas respostas para o sistema de informação ao cidadão (e-SIC), pois a cultura do secretismo ainda era muito forte junto aos servidores e também junto aos dirigentes públicos. Para melhorarmos o atendimento às

demandas, foram necessárias capacitação e envolvimento dos servidores, no sentido de dar subsídios nas ações de transparência realizadas pela prefeitura, como nos apresenta DANTAS (2017, p. 58): “A capacitação dos servidores também foi um caminho importante para combater, no âmbito da administração, os remanescentes da cultura do sigilo”.

Observou-se, a partir dos esforços conjuntos da Secretaria de Transparência e do seu Conselho, a ampliação e a reestruturação do portal de transparência, melhorando sua usabilidade e atingindo um maior número de usuários. Os incrementos apontados pelo Conselho fizeram com que o portal de transparência tivesse uma evolução nas avaliações feitas pelos órgãos que atuam nesta temática (DANTAS, 2017), tais como: Instituto Contas Abertas, Escala Brasil Transparente, Instituto de Estudos Sócio-Econômico de Brasília, etc., chegando ao 1º lugar entre as capitais e municípios brasileiros.

Considerações Finais

Jardim (2003, p. 43) apresenta em um dos seus textos que “uma legislação ignorada pela sociedade e pelo Estado pode ser tão perniciosa quanto a falta dela”. Este alerta nos aponta que não basta a promulgação de um marco legal. A criação de uma norma, por si só, não tem, em muitos casos, a força para quebrar a cultura organizacional das instituições.

Neste sentido, a constituição de um conselho de transparência, em que pese a participação de entidades da sociedade civil, passa a ser fundamental para uma implementação mais vigorosa da legislação, principalmente no que toca à transparência pública. Foram os questionamentos e incentivos do Conselho Municipal de João Pessoa que impulsionaram as alterações e mudanças necessárias na aplicação e implementação da LAI municipal, não só diante da sociedade, como também em relação às mudanças paradigmáticas nos servidores municipais, fazendo-os compreender que o direito à informação oficial faz parte dos direitos do cidadão, por meio da participação popular nos assuntos governamentais.

Enfatizamos também as discussões sobre a criação e o papel dos arquivos no CMTPEC da cidade de João Pessoa, que transformaram as perspectivas sobre este setor. A possibilidade do direito à transparência das informações produzidas pelo Estado tem na legislação atual excelentes fundamentos. Entretanto, se os arquivos públicos não tiverem a mesma preocupação, o caminho para uma transparência nunca se fará de maneira completa.

O caminho para implantação da transparência deve ser realizado em várias frentes, para além da criação da lei. Em outras palavras, a necessidade de elaboração de uma política de Estado permanente e que se estenda para mais do que ações pontuais dos titulares da pasta ou do governante de plantão é importante, pois a implementação de uma lei é, além de fato jurídico, possui uma dimensão política e que pode envolver conflitos de interesses. É nesse jogo político e democrático que devemos nos envolver para que a democracia, em sua plenitude, possa avançar para todos os cidadãos.

Referências

AMORIM, Michelle Ribeiro Lage; SILVA, Felipe de Souza. Impacto da Implantação da Lei de Acesso à Informação no Serviço Público: uma análise das dificuldades e benefícios à cidadania. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 11., 2014. Resende, RJ. **Anais...** Resende, RJ: AEDB, 2014. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/8820506.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 06 mar. 2022.

DANTAS, Elder. **Transparência e Controle Social em João Pessoa 2013-2015**: um balanço. João Pessoa: Editora do CCTA, 2017.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado do Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999. p. 21.

JARDIM, José Maria. O inferno das boas intenções: legislação e política arquivística. In: MATTAR, Eliana (Org.). **Acesso à Informação e Política de Arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. p.37-45.

JOÃO PESSOA. **Lei Ordinária nº 10. 428 de 14 de fevereiro de 2005.** Dispõe sobre a estrutura Administrativa do Município de João Pessoa. João Pessoa: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2005/1042/10429/lei-ordinaria-n-10429-2005-estrutura-administrativa-da-prefeitura-do-municipio-de-joao-pessoa>. Acesso em 06 mar. 2022.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 11.259, de 10 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Transparência e Combate à Corrupção (CMTCC). João Pessoa: Câmara Municipal, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2007/1125/11259/lei-ordinaria-n-11259-2007-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-transparencia-publica-e-combate-a-corrupcao-cmtcc>. Acesso em: 06 mar. 2022.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 13.210 de 1º de julho de 2016.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Transparência e Combate à Corrupção (CMTCC) e dá outras providências. João Pessoa: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2016/1321/13210/lei-ordinaria-n-13210-2016-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-transparencia-publica-e-combate-a-corrupcao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 mar. 2022.

JOÃO PESSOA. **Lei Ordinária nº 12.645, de 25 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a política municipal de transparência e acessibilidade à Informação democrática e dá outras providências. João Pessoa: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/leis-download?id=13>. Acesso em: 06 mar. 2022.

SOLCI, Lúcia Helena Correa. Acesso à informação pública no Brasil: do império à república. **ÁGORA: Arquivologia em debate**, Florianópolis, v. 30, n. 60, p. 75-100, jan./jun. 2020.

Inteligência Artificial como ferramenta de acessibilidade à informação: o caso do estado de Goiás

Danilo Borges Garcia Carvalho¹

Bruno Rolim²

Fabiano Ribeiro Bueno³

Alaor José da Silva Júnior⁴

A Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527/11 (BRASIL, 2011), apesar de publicada 23 anos após a previsão do direito à transparência dos atos da administração pública na Constituição Federal de 1988, estabeleceu um novo paradigma quanto ao acesso à informação, tornando o sigilo a exceção.

Com isso, tanto os poderes executivo, legislativo e judiciário, quanto os diferentes entes e instâncias públicos, precisaram se adequar para proverem a necessária transparência, quer seja ela prontamente publicada pelo governo (transparência ativa) ou provocada pelo cidadão, por meio de um Pedido de Acesso à Informação (PAI), que caracteriza a transparência passiva.

Nesse segundo caso, o Poder Executivo do estado de Goiás - Lei nº 18.025/13 (GOIÁS, 2013) - decidiu que tanto a forma presencial (Serviço de Informação ao Cidadão - SIC), quanto à forma à distância (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão - e-SIC), seriam supridas por meio das ouvidorias públicas de seus órgãos e entidades.

Assim, o sistema de ouvidoria do estado, administrado pela Controladoria-Geral do estado de Goiás (CGE-GO), fora adequado para que, juntamente

1. Mestre em Agronegócios pelo Consórcio UnB, UFG e UFMS, Gestor de Finanças e Controle, Superintendente de Participação Cidadã na Controladoria-Geral do Estado de Goiás e Ouvidor-Geral do Estado.

2. Superintendente de Governo Aberto da Controladoria-Geral do Estado de Goiás, pós-graduado em Ouvidoria Pública pela CGU/Organização dos Estados Ibero-americanos, graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB).

3. Gestor Governamental de TI do Estado de Goiás e Gerente de Governo Digital, pós graduado em Governança de TI pelo IPOG, graduado em Processamento de Dados pela UEG.

4. Gestor Governamental de TI do Estado de Goiás, Gerente de Inovação (STI/SEDI) e Coordenador do Laboratório de Inovação Goiás (LIGO). Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), MBA em Gerenciamento de Projeto pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pós-graduado em Informática Pericial pelo Instituto de Pós-graduação e Graduação (IPOG), graduado em Ciência da Computação pela UFG.

com os outros diferentes tipos de manifestação (elogio, reclamação, sugestão e denúncia), ofertasse também mais essa forma de acesso, o PAI, para prover a transparência passiva, ou seja, o acesso à informação pública não disponível nas páginas da administração pública estadual.

Um dos grandes desafios da política de transparência é fazer com que os cidadãos tomem posse desse direito e dos seus instrumentos, como o PAI. Assim, todos os fatores devem ser considerados quando a missão é conquistar mais cidadãos para usarem essa ferramenta. O uso da Inteligência Artificial (IA), para deduzir qual é o órgão detentor da informação, permitiu que a interação das pessoas com o sistema de ouvidoria se tornasse mais veloz, simples e intuitiva, eliminando a necessidade de se conhecer a estrutura orgânica do estado e o nome do órgão que trataria o PAI, reduzindo a ideia de formulários chatos e demorados.

Contexto e problemas

Ainda em 2019, internamente na Superintendência de Ouvidoria da Controladoria-Geral do Estado de Goiás, muito se discutia em como ampliar o número de pessoas que usavam o serviço de ouvidoria, neste incluído o PAI, sendo que quase 60 mil atendimentos anuais eram registrados no sistema de ouvidoria do estado e, quando se falava em PAIs, estes não chegavam à 4 mil.

Alguns pontos eram visíveis, a interação com o sistema de ouvidoria era cansativa, chata, demorada, exigia que o usuário soubesse diferenciar oito tipologias de manifestações de ouvidoria e depois escolher, entre 48 órgãos e entidades, aquele que seria o responsável pela sua demanda e ainda mais de 3 centenas de possíveis assuntos. Como se todas essas barreiras não bastassem, o sistema não armazenava o cadastro do solicitante para novas manifestações, exigindo que toda interação do cidadão fosse como nova e sua identificação e vários outros dados eram novamente requeridos, além do excesso de ícones e campos com informações, poluindo a tela de cadastro.

A emergencial situação gerada pela pandemia da covid-19 demandou uma resposta rápida do governo e, na ouvidoria, não foi diferente. Logo quando foi determinado o *lockdown* e o pânico e a dúvida tomaram conta das pessoas, a ouvidoria entendeu que, como canal de comunicação, deveria agir. Mas como fazê-lo diante de todas as dificuldades já mencionadas? Apostou-se numa semiautomatização, um botão específico, o Corona-Info, com apenas duas opções: denúncia de estabelecimento aberto e informações sobre a covid-19 - sendo que esta ia diretamente para a Secretaria Estadual de Saúde e aquela para a Polícia Militar do Estado.

A solução saiu melhor que o esperado, trazendo mais de duas mil manifestações em um só dia, e ataçaram-se os instintos quanto ao caminho a se seguir para aumentar a participação das pessoas. Com o relato realizado pelos Agentes da Cidadania⁵, em 2021, onde os participantes do programa tinham a tarefa de registrar pelo menos um PAI e relatar a experiência de uso do sistema de ouvidoria, concluiu-se esse trajeto a ser perseguido. Ao final, os muitos tipos de manifestação e o excesso de cores, campos e informações dificultavam a escolha para preenchimento, bem como a identificação acerca de qual seria o órgão competente para encaminhar o pedido, em um amplo universo com 48 opções.

Somada a essas dificuldades, a estrutura organizacional dessas pastas sofre constantes reformas administrativas, com fusões, cisões e criações de pastas que alteram o nome do órgão/entidade, bem como as suas competências, gerando confusão sobre quem seria o detentor da informação requerida.

Além disso, um constante erro encontrado nos registros de manifestação era a escolha equivocada de tipos. Consequentemente, PAIs eram cadastrados em outras formas e estas eram registradas como PAIs, dificultando o tratamento e o monitoramento, cujos prazos e fases apresentam característi-

5. O Projeto Agentes da Cidadania da Controladoria-Geral do Estado de Goiás é uma capacitação gratuita e online, pela internet, focada na democracia e participação cidadã, que objetiva aproximar o cidadão do governo. Na sua primeira edição em 2021, que teve duração de 7 semanas, foram abertas 2.000 vagas e o programa recebeu um total de 3.052 inscrições de cidadãos interessados. O programa obteve inscrição de 212 municípios espalhados em todo o território estadual e formou 550 cidadãos que receberam o certificado de 30 horas-aulas da Universidade Federal de Goiás (UFG).

cas específicas. Esse viés era notado principalmente entre manifestações do tipo “Solicitação”.

Figura 1 - Tela Anterior de Cadastro de Manifestações do sistema de ouvidoria do estado



Fonte: Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás (CGE-GO) (2022).

Redesenho da Página de Registro da Manifestação e utilização da Inteligência Artificial

Uma porta sem um trinco abre, mas até se descobrir como funciona - empurrando, puxando ou correndo -, já pode se ter desistido, tentando outros caminhos. O *design* voltado para a funcionalidade de um produto importa e, quanto mais simples e intuitivo for, a possibilidade de ser usado novamente aumenta. Este princípio norteou o desenvolvimento da IA voltada à ouvidoria. Estimular o processo de participação das pessoas na vida do Estado não pode ser sinônimo de filas, vários formulários, perda de tempo e telas feias. O percurso tem que ser atrativo, rápido, simples, intuitivo e, se possível, prazeroso ao cidadão.

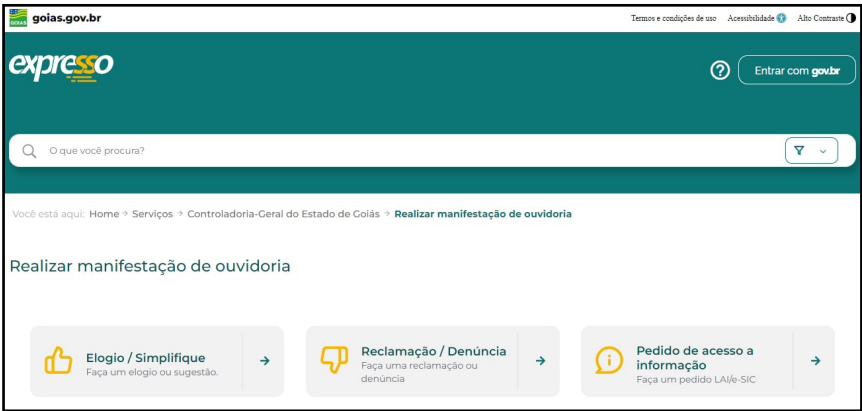
A etapa de adequação da interface de interação com o cidadão valeu-se dos padrões de usabilidade da Plataforma Expresso (expresso.go.gov.br), cuja identificação do usuário solicitante ocorre mediante o cadastro do gov.br, elimi-

nando a necessidade de preenchimento de campos repetidamente solicitados na ocasião uma nova manifestação.

O novo padrão de interfaces permite ainda ao cidadão, desde que se identifique e use o mecanismo de autenticação integrada da plataforma, fazer o acompanhamento da evolução da sua manifestação de maneira simples, baseando-se em uma “tela listagem” de todas as suas interações com o Estado.

Toda interação com o cidadão foi repensada para um modelo mais simples, no qual o cidadão passaria a ter apenas 3 opções de escolha do tipo da manifestação (nova tela de registro) e, na página seguinte, o formulário foi também simplificado, transferindo o peso da decisão do cidadão para o sistema computacional, por meio da IA.

Figura 02 - Nova Tela de Cadastro de Manifestações no Portal Expresso do estado



Fonte: Expresso Goiás (2022).

A CGE-GO, em 2021, enviou PAIs às diferentes unidades federativas da União, no intuito de verificar a utilização de IA em sistemas informatizados de ouvidoria, obtendo respostas afirmando o não uso de tal ferramenta. Apesar disso, a Secretaria de Desenvolvimento e Inovação do estado de Goiás

(SEDI-GO) constatou que a IA vem sendo empregada em alguns entes federados nos últimos anos, desde o atendimento direto ao cidadão, com os clássicos *chatbots* como o Paraná Inteligência Artificial (PIÁ) (PARANÁ, 2022), até projetos mais complexos de fiscalização, como os empregados pelo TCU (SECOM TCU, 2020).

A relação mais comum quando se fala em IA no atendimento direto ao cidadão é com aplicações do tipo *chatbot* (PARANÁ, 2022), contudo, a IA pode ser aplicada de diversas formas na prestação de serviços ao cidadão, dentre elas, por meio da simplificação dos serviços ofertados pelo governo de forma indireta e, muitas vezes, imperceptível.

O uso de Inteligência Artificial aplicada na ouvidoria é um desses casos em que os modelos operam indiretamente e buscam simplificar o fluxo de realização de uma manifestação, facilitando o cadastro, por parte do cidadão, de sugestões, elogios, reclamações, denúncias e pedidos acesso à informação conforme a LAI.

O fluxo de realização de uma manifestação na ouvidoria passa a ser apoiado por modelos de IA que auxiliam o cidadão na escolha da correta tipologia aderente ao seu texto, bem como no direcionamento para o órgão ao qual compete a análise da manifestação. Dessa forma, o cidadão é desonerado de ter que conhecer em detalhes a estrutura organizacional do poder público e os serviços prestados por cada órgão.

Por meio do Processamento de Linguagem Natural (PLN) (MINAEE *et al.*, 2021), todo texto do cidadão passa por modelos de IA, que levam em conta uma base histórica de manifestações em seu treinamento. Quando o cidadão termina de preencher, a IA já consegue identificar qual é a intenção e a qual órgão pertence. Assim, há o direcionamento dentro do sistema de ouvidoria que já existe.

No decorrer do processo de desenvolvimento, em parceria com Secretaria de Desenvolvimento e Inovação de Goiás (SEDI-GO), por meio do Laboratório de Inovação Goiás (LIGO), foram utilizadas mais de 65 mil manifestações reais dos cidadãos de 48 órgãos do estado de Goiás para as etapas de análise de dados, pré-processamento, treinamento, validação e implementação dos modelos

de IA. O volume e a diversidade de manifestações permitiram alcançar uma taxa de acerto na classificação da intenção de 97%, na classificação da tipologia de 96% e de mais de 90% para a classificação dos 7 órgãos mais demandados no estado, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - Resultados dos dados de treinamento da IA

Classe	Precisão	Recall	F1-Score
Classificação da intenção			
L.A.I	98%	1,00	0,99
Não L.A.I	98%	0,92	0,95
Acurácia	0,98		
Elogio ou Sugestão	99%	0,80	0,88
Não Elogio ou Sugestão	99%	1,00	0,99
Acurácia	0,99		
Reclamação ou Denúncia	98%	0,99	0,98
Não Reclamação ou Denúncia	98%	0,91	0,94
Acurácia	0,97		
Classificação da tipologia			
L.A.I	98%	1,00	0,99
Não L.A.I	98%	0,92	0,95
Acurácia média	0,98		
Sugestão	98%	0,98	0,99
Elogio	98%	0,99	0,99
Acurácia	0,98		
Reclamação	96%	0,89	0,93
Denúncia	96%	0,99	0,97
Acurácia	0,96		

Classe	Precisão	Recall	F1-Score
Classificação do órgão			
DETRAN	94%	1,00	0,99
ECONOMIA	90%	0,94	0,96
IPASGO	97%	0,96	0,99
SEAD	78%	0,80	0,80
SSP	89%	0,86	0,89
UEG	95%	0,92	0,96
SEDUC	94%	0,97	0,98
OUTROS ÓRGÃOS	92%	0,94	0,91
Acurácia	0,91		

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Dentre os principais algoritmos utilizados, sem aprofundar em seus conceitos nesse momento, citam-se o XGBoost (CHEN, 2020), SVC (PARSIAN, 2015), Regressão Logística (EDGAR; MANZ, 2017) e Rede Neural LSTM (HOCHREITER; SCHMIDHUBER, 1997).

A nova página de cadastro de manifestações de ouvidoria fora lançada via YouTube⁶, na Semana de Combate à Corrupção, promovida pela CGE-GO em 08 de dezembro de 2021. Assim, essa recente implantação da IA no contexto dos Pedidos de Acesso à Informação no Poder Executivo do estado de Goiás, dessa data até o dia 09/03/22, um trimestre, não foi suficiente para uma análise significativa dos resultados, porém, conforme se demonstrou, o treinamento da IA ocorreu alcançando um alto percentual de acerto com as manifestações respondidas em anos anteriores.

Como proposta futura de inovação, pretende-se, após a devida maturidade adquirida pela IA, reduzir as opções de cadastro de manifestação para apenas um campo, fazendo com que o cidadão registre seu PAI no mesmo campo que as demais manifestações, deixando para que a IA diferencie ainda mais o tipo adequado e encaminhe ao órgão competente.

6. Cf.: <https://www.youtube.com/watch?v=iyxjxZqjylw&t=4s>

Os aperfeiçoamentos da IA continuarão e, dentre os trabalhos futuros, pretende-se: incrementar o número de órgãos incluídos no algoritmo de previsão - atualmente a IA realiza a inferência de 7 órgãos, representando a previsão de cerca de 70% das manifestações, desta forma está sendo implementado um novo modelo que amplia a inferência para pelo menos mais 5 órgãos, o que abrangerá em torno de 90% das manifestações. Além disso, existe o planejamento de expandir a capacidade da Inteligência Artificial para também realizar a previsão e automatização do campo “assunto” na ocasião do preenchimento da manifestação. De forma paralela, também é previsto o desenvolvimento de um processo de automatização do treinamento do modelo - possibilitando que a Inteligência Artificial se retroalimente de forma constante, utilizando as manifestações mais recentes como forma de possibilitar uma maior precisão na automatização de demandas de caráter sazonal - como, por exemplo, no cenário inicial de pandemia, em que o sistema de ouvidorias recebeu um grande número de manifestações decorrente de tal situação.

Além disso, como forma de se mensurar a eficiência e o impacto da IA no sistema, é previsto o desenvolvimento de um painel de indicadores - responsável por consolidar as informações capazes de aferir a eficiência da IA, tais como: taxa de acertos, percentual de manifestações tratadas, etc. Por fim, vislumbra-se também a possibilidade de integração da Inteligência Artificial com as cartas de serviço - documento que elenca as ações, serviços e atividades desenvolvidas por cada instituição pública do governo estadual - elaboradas pelos órgãos e autarquias com natureza vinculativa ao executivo estadual. Por meio dessa integração, será possível reduzir as generalidades no processo de identificação do órgão responsável, aumentando a eficiência da IA no momento de designar a solicitação para o devido local.

Considerações finais

Com aquela descrição da metáfora da porta em mente, as evidências apresentadas pelos Agentes da Cidadania e com o desejo de aumentar a par-

ticipação cidadã, definiu-se por aperfeiçoar a fase de cadastro das manifestações de ouvidoria, por meio do uso de ferramentas de Inteligência Artificial (IA), tornando a experiência de se manifestar na administração pública algo mais prazeroso, rápido e simples.

Na página de cadastro, ao se optar por reduzir a quantidade de tipos de manifestação, utilizar menos cores e estas de forma mais amena, identificar-se por meio da plataforma gov.br, eliminar o campo de classificação do assunto que o cidadão-usuário quer abordar e eliminar a escolha do órgão para o qual deseja enviar a sua manifestação, delegando tais tarefas para a IA realizar, obteve-se uma maior acessibilidade, além de diminuir as chances de erro no cadastro de Pedidos de Acesso à Informação, que exigiam trabalhos adicionais e mais tempo para a resposta, consequentemente.

Essa inovação foi lançada em dezembro de 2021, havendo até o momento resultados ainda incipientes, porém, somente no treinamento da ferramenta, com manifestações reais tratadas em anos anteriores, obteve-se uma taxa de acerto acima de 90% para os sete maiores órgãos, que equivalem a 70% de todas as manifestações. Além disso, a IA é desenhada para se amadurecer e se atualizar com os textos das novas manifestações.

Com esta ferramenta bem afinada, a possibilidade de o cidadão ser ativo no Estado fica mais fácil, bem como mantê-lo como um parceiro na avaliação da atividade pública, promovendo o controle social, aumentando a transparência e diminuindo a assimetria de informações entre a administração pública e a sociedade.

Referências

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 [...]. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

CHEN, T. H. T. **xgboost:** extreme gradient boosting. [S.l.]: mran.microsoft, 2020.

EDGAR, Thomas W.; MANZ, David O. Exploratory Study. In: EDGAR, Thomas W.; MANZ, David O. **Research Methods for Cyber Security.** Rockland: Syngress, 2017. p. 95–130.

GOIÁS. **Lei Estadual nº 18.025, de 22 de maio de 2013**. Dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão e dá outras providências. Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 22 maio 2013.

HOCHREITER, S.; SCHMIDHUBER, J. Long short-term memory. **Neural computation**, v. 9, n. 8, p. 1735–1780, nov. 1997.

MINAEE, Shervin *et al.* Deep Learning--based Text Classification. **ACM Computing Surveys**, v. 54, n. 3, p. 1–40, 2021..

PARANÁ. **Paraná Inteligência Artificial** - PIA. Paraná: [s.n.], 2022 . Disponível em: <https://www.pia.pr.gov.br/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PARSIAN, M. **Data Algorithms**: Recipes for Scaling Up with Hadoop and Spark. Newton: O'Reilly Media, 2015.

SECOM TCU. **Inteligência Artificial auxilia fiscalização do TCU sobre compras relacionadas à covid-19**. Brasília: SECOM TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/inteligencia-artificial-auxilia-fiscalizacao-do-tcu-sobre-compras-relacionadas-a-covid-19.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

iPatrimônio: acesso à informação e direito ao patrimônio cultural

Sandra Schmitt Soster¹

O projeto iPatrimônio² vem georreferenciando informação sobre o patrimônio cultural oficializado no Brasil (bens materiais tombados e imateriais registrados) em todas as instâncias (SOSTER; PRATSCHKE, 2020). O projeto foi criado em 2018, com o objetivo geral de garantir o direito cidadão ao patrimônio cultural, por meio do acesso à informação sobre os bens protegidos pelo Poder Público. Sua missão é reunir e agregar valor à informação: padronizar, otimizar e centralizar em plataforma online, gratuita e de acesso livre. O projeto é desenvolvido de maneira voluntária, autofinanciada e sem vínculos institucionais, apesar da busca contínua por apoio (SOSTER; PRATSCHKE, 2021).

Diante dos trabalhos de busca pelas listas de bens e por informações para a inserção na plataforma, é possível traçar um panorama sobre as transparências ativa e passiva dos órgãos governamentais de preservação do patrimônio cultural: mesmo com a Lei de Acesso à Informação (LAI), os meios digitais e os canais de comunicação ainda são mal utilizados por eles. O projeto iPatrimônio cumpre parte do papel de informação ao cidadão de forma passiva (por meio de 6 canais de comunicação, incluindo redes sociais e e-mail) e ativa: a plataforma conta com informação sobre 17 mil bens, sendo 13.500 com coordenadas. Hoje reúne os bens da Unesco, do Mercosul, do Iphan, do Distrito Federal, de todos os estados e de mais de 1.000 municípios³.

O eixo temático proposto para este artigo denota uma sequência de ações necessárias: para que haja controle social, é preciso que todo cidadão tenha acesso à informação, que, por sua vez, depende da transparência com que os órgãos go-

1. Publicitária e arquiteta, Doutoranda pelo IAU-USP. Pesquisadora Nomads.usp e LabAm (UFG). Colaboradora Pet Saberes Indígenas (USFCar) e LavMuseus (UFG). Membro iPatrimônio, REPEP e Icomos. Presidenta do Comitê Brasil, do projeto internacional "Reconecte-se com sua cultura". Gestora de GLAM & Cultura do Wiki Movimento Brasil. soster.heritage@gmail.com

2. Disponível em: www.ipatrimonio.org

3. Veja a lista em bit.ly/ipatrimonio_listas.

vernamentais se comprometem. Mas precisamos entender que o acesso cidadão à informação não é uma opção, mas, sim, uma obrigação instituída pela Constituição Federal (1988), em seu artigo 37: “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”. O princípio de Publicidade da administração pública se refere ao caráter público das informações produzidas nas entidades do Poder Público.

Disso que trata a Lei de Acesso à Informação (mais conhecida como LAI), instituída em 2011. Segundo ela, “todas as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas” (INCA, 2022, online). De forma simplificada, toda pessoa tem o direito de receber informações dos órgãos governamentais (exceto quando a informação é classificada como sigilosa), gratuitamente (exceto se houver necessidade de fazer cópias do material solicitado), sem necessidade de explicações ou de identificação de dados pessoais.

Mas quais são os órgãos para os quais vale essa lei? Todos os chamados “órgãos e entidades da administração direta e indireta” (BRASIL, [c2022]):

- Os órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais;
- Os poderes executivo, legislativo e judiciário;
- Órgãos públicos, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, e as entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e/ou municípios; e
- As entidades sem fins lucrativos que recebem recursos públicos.

A LAI (BRASIL, 2011) indica duas formas pelas quais podem ser disponibilizadas as informações: transparência ativa (quando o órgão publica dados e informações sem o requerimento da sociedade, geralmente em sites online) ou transparência passiva (quando o cidadão solicita informações e o órgão as envia

a ele). Para estruturar esse processo complexo, a LAI obrigou os órgãos a criar um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em local físico de fácil acesso, e a União criou canais centralizados de comunicação online para a solicitação de informação⁴, atualmente incorporado à Plataforma FalaBR⁵.

Órgãos de preservação e acesso à informação

Para falar de acesso à informação, transparência e controle social na área do patrimônio cultural, é preciso entender brevemente como a salvaguarda está estruturada administrativamente no Brasil. A Figura 1 mostra que em nível mundial, regional e nacional, existe um único órgão de preservação. Já nos níveis estadual e municipal, cada estado tem seu órgão (com nomes que variam de acordo com o estado) e cada município pode ter seu órgão (com nomes que variam de acordo com o município). Infelizmente, segundo dados do IBGE (2019), em 2018, apenas 31,8% dos municípios brasileiros tinham legislação de proteção do patrimônio.

Figura 1 - Órgãos de preservação que podem proteger bens brasileiros



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

4. Disponível em: <http://esic.cgu.gov.br>.

5. Disponível em: www.cgu.gov.br/falabr.

Uma pessoa sem formação nas áreas ligadas ao patrimônio cultural fica perdida em meio a tantos níveis e tantos nomes, ainda mais se considerarmos que o mesmo bem pode ser protegido por mais de uma instância. Como descobrir se uma edificação é salvaguardada ou não? A pessoa teria que entender a estrutura e buscar os sites das quatro principais instâncias: sua cidade, seu estado, o Iphan e a Unesco (aqui apresentamos um quadro com os links para os sites mundial, nacional e estaduais a fim de facilitar o acesso às informações desses órgãos). Como alguns sites estaduais e a maioria dos municipais não apresentam informação sobre o patrimônio cultural, ela teria que entrar em contato direto com os órgãos e solicitar essa informação. Mas, muitas vezes, as mensagens enviadas aos órgãos governamentais não são respondidas.

Quadro 1 - Sites dos órgãos de preservação em nível mundial, nacional e estadual

UF	Nome do órgão	Link do site
-	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)	www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/#c1048555
-	Mercado Comum do Sul (Mercosul)	www.mercosur.int
-	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)	portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/126
DF	Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal (SEC-DF)	www.cultura.df.gov.br/patrimonio
AC	Departamento de Patrimônio Histórico e Cultural (DPHC)	http://femdphc.blogspot.com
AL	Secretaria de Estado da Cultura (SeCult-AL)	www.cultura.al.gov.br/politicas-e-acoes/patrimonio-cultural
AM	Secretaria de Estado da Cultura do Amazonas (CEDPHA)	https://cultura.am.gov.br
AP	Secretaria de Estado da Cultura do Amapá (SeCult-AP)	https://secult.portal.ap.gov.br
BA	Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (Ipac)	www.ipac.ba.gov.br

UF	Nome do órgão	Link do site
CE	Secretaria de Estado da Cultura do Ceará (SeCult-CE)	www.secult.ce.gov.br
ES	Secretaria da Cultura do Estado do Espírito Santo (SeCult-ES)	https://secult.es.gov.br/publicacoes
GO	Superintendência de Patrimônio Histórico e Artístico (SPHA)	www.cultura.go.gov.br
MA	Secretaria de Estado da Cultura e do Turismo do Maranhão (SecTur-MA)	https://cultura.ma.gov.br
MG	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA)	www.iepha.mg.gov.br
MS	Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul (FCMS)	www.fundacaodecultura.ms.gov.br/registros-e-tombamentos
MT	Secretaria de Estado de Cultura, Esporte e Lazer (Secel-MT)	www.secel.mt.gov.br
PA	Secretaria de Estado da Cultura do Pará (SeCult-PA)	www.secult.pa.gov.br
PB	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba (Iphaep)	https://iphaep.pb.gov.br
PE	Fundação do Patrimônio Artístico e Histórico de Pernambuco (Fundarpe)	www.cultura.pe.gov.br/patrimonio
PI	Fundação Cultural do Piauí (Fundac)	crcfundacpiaui.wordpress.com
PR	Coordenação do Patrimônio Cultural (CPC)	www.patrimoniocultural.pr.gov.br
RJ	Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac)	www.inepac.rj.gov.br
RN	Fundação José Augusto (FJA-RN)	www.cultura.rn.gov.br
RO	Secretaria Estadual dos Esportes, da Cultura e do Lazer (Secel-RO)	https://rondonia.ro.gov.br/secel
RR	Secretaria de Estado da Cultura de Roraima (SeCultura-RR)	www.secult.rr.gov.br
RS	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Estadual (Iphae)	www.iphae.rs.gov.br
SC	Fundação Catarinense de Cultura (FCC)	www.cultura.sc.gov.br/a-fcc/patrimoniocultural/diretoria-de-patrimonio
SE	Secretaria de Estado da Cultura de Sergipe (SeCult-SE)	www.se.gov.br

UF	Nome do órgão	Link do site
SP	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat-SP)	https://condephaat.sp.gov.br
TO	Fundação Cultural do Tocantins (FunCult-TO)	portal.to.gov.br/reas-de-interesse/cultura/patrimonio-cultural

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

O projeto iPatrimônio

Nesse cenário de difícil acesso à informação sobre o patrimônio cultural brasileiro, em 2018, surgiu o projeto iPatrimônio, desenvolvido de maneira voluntária, auto-financiada e sem vínculos institucionais. A missão do projeto é reunir, agregar valor à informação e centralizá-la em uma plataforma online e gratuita. Ou seja, atua na transparência ativa. Além disso, possui seis canais de comunicação pelos quais auxilia os órgãos de preservação com a transparência passiva. A plataforma apresenta informação sobre mais de 17 mil bens, sendo 13.500 com coordenadas. Hoje reúne os bens de órgãos de todos os níveis: Unesco, Mercosul, Iphan, Distrito Federal, todos os estados brasileiros e mais de 1.000 municípios.

O projeto foca na qualidade das informações, que são coletadas nos sites dos órgãos oficiais ou em publicações acadêmicas. As imagens são coletadas em sites oficiais ou em locais em que sejam disponibilizadas na categoria *creative commons* (tais como a Wikipedia).

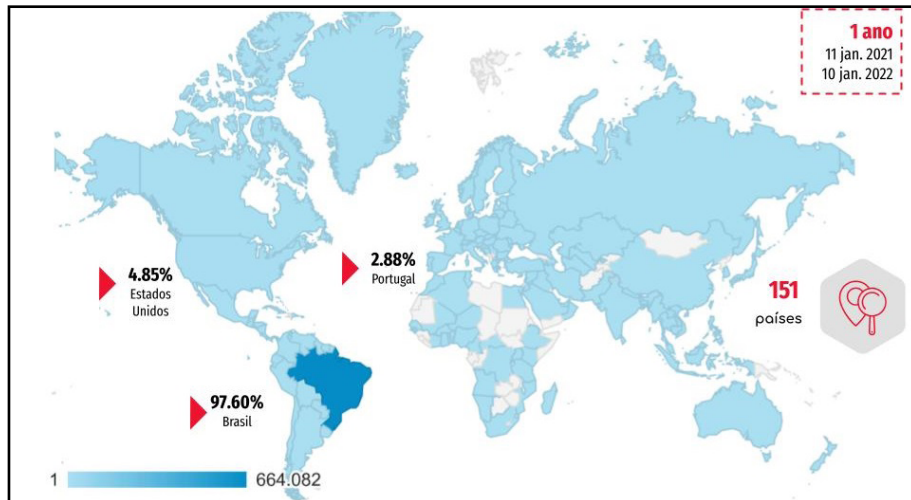
A importância de uma ferramenta como essa fica clara quando analisamos os dados de acesso à plataforma, coletados no período de um ano, entre 11 de janeiro de 2021 e 10 de janeiro de 2022. A Figura 2 mostra os números de usuários e de visualizações de página e as Figuras 3, 4 e 5 mostram a origem dos acessos (países, estados brasileiros e municípios brasileiros, respectivamente).

Figura 2 - Usuários e visualizações de página do iPatrimônio no período de um ano



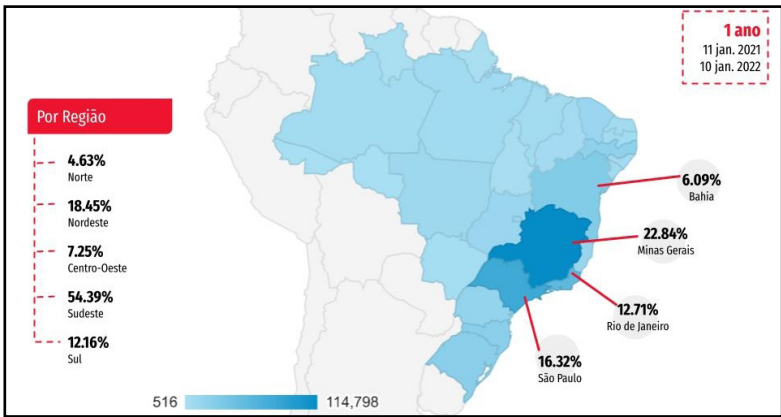
Fonte: Elaborado pela autora (2022) com dados do *Google Analytics* da plataforma iPatrimônio (2022).

Figura 3 - Países de onde se originaram os acessos do iPatrimônio no período de um ano



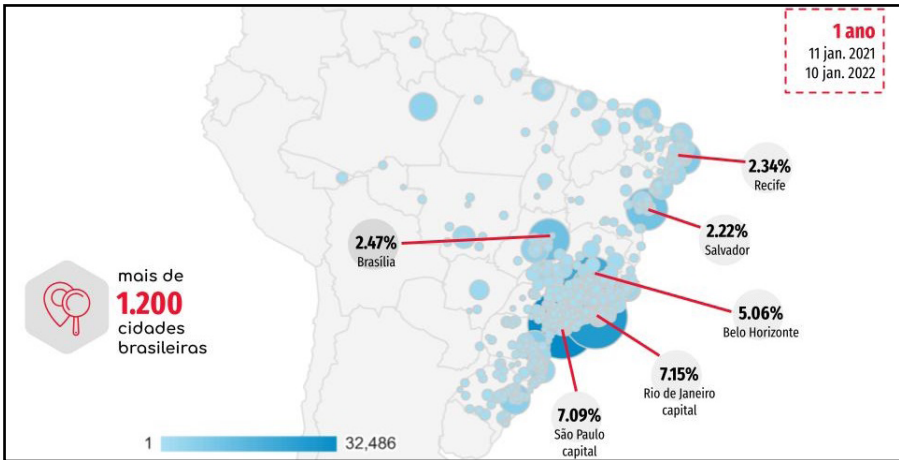
Fonte: Elaborado pela autora (2022) com dados do *Google Analytics* da plataforma iPatrimônio (2022).

Figura 4 - Estados de onde se originaram os acessos do iPatrimônio no período de um ano



Fonte: Elaborado pela autora (2022) com dados do *Google Analytics* da plataforma iPatrimônio (2022).

Figura 5 - Cidades de onde se originaram os acessos do iPatrimônio no período de um ano



Fonte: Elaborado pela autora (2022) com dados do *Google Analytics* da plataforma iPatrimônio (2022).

Em relação às redes sociais, a comunidade do Facebook⁶ conta com 5.262 seguidores, cujo perfil é de pessoas especializadas na área de patrimônio cultural; já o Instagram⁷ conta com 31.8 mil seguidores interessados em turismo e belas paisagens.

Apesar da grande demanda por essa informação, ainda não conseguimos formas de financiamento do trabalho, parceria com pesquisadores ou instituições, ou mesmo outras pessoas para colaboração nas três principais áreas da equipe do projeto: 1. desenvolvimento e manutenção tecnológica, 2. produção de conteúdo para redes sociais e atendimento aos usuários, e 3. alimentação da plataforma.

Considerações finais

O projeto encontra dificuldades para firmar parceria e financiamento, e também não recebe reconhecimento por parte de instituições e de professores que utilizam a plataforma. Além disso, existem algumas limitações da própria programação da plataforma (em WordPress, com base no modelo JEO): não é possível incluir linhas e polígonos de georreferenciamento, o mapa comporta um máximo de 700 pontos e ainda precisamos analisar como organizar mapas específicos para conjuntos. E, finalmente, várias melhorias necessárias e já detectadas dependem de financiamento para contratação de mão-de-obra especializada. Seriam bem-vindos colaboradores nas áreas de desenvolvimento e de conteúdo para redes sociais, e parcerias com os órgãos de preservação para que mantenham suas próprias listas atualizadas no site, desonerando a pessoa responsável pela alimentação da plataforma e agregando ainda mais valor à informação disponibilizada.

6. Disponível em: www.facebook.com/ipatrimoniobrasileiro.

7. Disponível em: www.instagram.com/ipatrimonio_brasileiro.

Ficha técnica do projeto iPatrimônio

Criação do projeto e manutenção técnica: engenheiro eletricista Caio Cardoso Lucena.

Redes sociais e atendimento ao usuário: jornalista Cida Barros.

Alimentação e divulgação acadêmica: publicitária e arquiteta Sandra Schmitt Soster.

Referências

BRASIL. **Acesso à informação**: Conheça seu direito. Brasil: Gov.br, [c2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

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 [...]. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

GOOGLE ANALYTICS. **iPatrimônio** [online]. [S.l.]: iPatrimônio, 2022. Disponível em: <https://analytics.google.com/analytics/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101668>. Acesso em: 04 Abr. 2022.

INCA [Instituto Nacional de Câncer]. **Acesso à informação**: Sobre a Lei de Acesso à Informação e LGPD. Brasil: INCA, 2022. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/acesso-a-informacao/sobre-lei-acesso-informacao>. Acesso em: 13 fev. 2022.

SOSTER, Sandra Schmitt ; PRATSCHKE, Anja. iPatrimônio: Georreferenciamento do patrimônio cultural brasileiro. **Gestão & Tecnologia de Projetos**, São Paulo, v. 15, p. 54-66, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/gestaodeprojetos/article/view/152732/157972>. Acesso em: 04 Abr. 2022.

SOSTER, Sandra Schmitt; PRATSCHKE, Anja. iPatrimônio: Patrimônio cultural e informação online no Brasil. **Fórum Patrimônio: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável**, Minas Gerais, v. 11, online, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/forumpatrimo/article/view/33986/27050>. Acesso em: 04 Abr. 2022.

A organização do sistema federativo para o cumprimento da LAI no Brasil

Pepe Tonin¹

Anna Petherick²

A Lei de Acesso à Informação (LAI), aprovada em 2011, ausenta-se na definição de mecanismos que garantam seu cumprimento por entes subnacionais ou que operacionalizem, minimamente, a coordenação ou cooperação federativa. Este artigo analisa como a Controladoria Geral da União (CGU), órgão do governo federal, organizou-se diante deste quadro e ao longo dos anos nas diferentes iniciativas para a consecução da lei a nível local.

O desenho institucional da LAI no governo federal conjuga mecanismos de designação clara de papéis, monitoramento de atividades, treinamento, facilitação tecnológica e constrangimentos administrativos, e foi determinante para o relativo sucesso de sua implementação e para a estabilidade na qualidade do serviço no governo federal, mesmo diante de transições de governo.

No nível subnacional, por sua vez, a Lei peca pela ausência. Estabelece obrigações gerais, deixando sob responsabilidade do município a regulamentação de procedimentos próprios de funcionamento. Designa aos mecanismos de controle interno e externos dos entes subnacionais, e também ao judiciário, a responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento da Lei. A ausência de mecanismos mais incisivos de cooperação ou coordenação federativa se justificaria, *a priori*, pelo seu desenho, altamente descentralizado e único, dado o *status* dos municípios na federação, que é característica peculiar do federalismo brasileiro (Arretche, 2010).

O quadro de baixa implementação da LAI nos municípios, dez anos após a vigência da Lei, denota que o aparato legislativo e os esforços institucionais

1. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford e graduado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.

2. Professora do Departamento de Políticas Públicas e diretora do Programa da Fundação Lemann da Universidade de Oxford, completou seu MPhil (Governo Comparado) e DPhil (Política) na mesma Universidade.

adotados não foram suficientes para garantir seu cumprimento nos municípios. Em 2020, apenas um em cada dois municípios brasileiros com mais de 50.000 habitantes havia regulamentado a LAI e, em 2017, em uma análise aleatória, apenas cerca de um em cada cinco municípios a haviam regulamentado³. Ainda, evidências disponíveis não sustentam a hipótese de que o judiciário brasileiro ou outras instituições desempenhem um papel importante em garantir o cumprimento da LAI nos municípios (MICHENER; NICHTER, 2022).

Sem a permissão legal para atuar de forma mais incisiva, a burocracia da CGU apostou na construção de capacidades por meio de treinamento (Brasil Transparente), ranqueamento e transparência na implementação da LAI (Escala Brasil Transparente) e pactuação, planejamento e monitoramento de ações (Time Brasil). Esses programas substituem e mimetizam ferramentas de cooperação ou de coordenação federativa, mesclando mecanismos que resultaram na busca por uma “motivação federativa”, evoluindo ao longo do tempo na busca material de instrumentos para facilitação da implementação da lei e na busca simbólica de incentivos e de sanções para gestores locais - contribuindo, em certa medida, para o avanço ainda modesto da Lei.

Os primeiros passos: Programa Brasil Transparente (PBT) - 2013

O PBT foi criado em 2013, a partir de diagnóstico então evidente de que parte ínfima dos municípios havia sequer regulamentado a LAI⁴. O Programa se estruturou com o objetivo de disseminar a LAI nos entes subnacionais, com três frentes principais de atuação: capacitação de gestores públicos, cessão do código fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e distribuição de material técnico e orientativo sobre a LAI. Para se ter acesso ao PBT, os municípios deveriam assinar com a CGU um termo de adesão, em que se compro-

3. Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>.

4. Em dados de 2015, dos municípios com mais de 100.000 habitantes (309 dos 5570 municípios brasileiros), cerca de 60% haviam regulamentado a LAI e 30% possuíam algum acesso online que permitisse a solicitação de informação nos termos da Lei. Fonte: EBT 2015.

meteriam simbolicamente com alguns princípios do Programa e se disponibilizariam a receber capacitações e o código fonte do e-SIC. Não se previa, ao assinar o Termo, contrapartida de nenhuma das partes. A adesão ao PBT até novembro de 2019 alcançou 1.541 prefeituras, 33% na região nordeste, 20% na região sul, 24% na região sudeste, 10% na região norte e 12% na região centro-oeste.

Ao se analisar a fração dos municípios que assinaram o termo de adesão com a avaliação de transparência realizada pela CGU em 2015, estes performam, em média, de maneira superior aos demais (XAVIER, 2021). Não se conclui, no entanto, qualquer causalidade entre a adesão da prefeitura e a performance na avaliação, já que a mera adesão não garantia qualquer recebimento de benefícios do governo federal - apenas o autorizava.

Tabela 1 - Performance dos municípios que assinaram termo de adesão ao Programa Brasil Transparente e Avaliação na EBT no ano de 2015

Nota obtida (0 a 10)	Fração dos municípios sem termo de adesão	Fração dos municípios com termo de adesão
10	2.4%	5.6%
De 9 a 9,99	4.7%	8.3%
De 8 a 8,99	2.9%	4.9%
De 7 a 7,99	5.0%	4.7%
De 6 a 6,99	5.4%	6.3%
De 5 a 5,99	6.9%	8.0%
De 4 a 4,99	4.9%	6.6%
De 3 a 3,99	12.2%	11.8%
De 2 a 2,99	10.7%	9.4%
De 1 a 1,99	21.8%	17.6%
De 0 a 0,99	23.1%	16.9%

Fonte: CGU (2019).

As capacitações eram realizadas presencialmente nos municípios pelos auditores da CGU em todos os estados da federação, por meio de cursos de 2 horas de duração, conjugados com outros cursos de controle interno e fortalecimento da gestão pública. Via de regra, eram realizadas palestras sobre aspectos gerais da LAI e a importância de sua implementação - em uma perspectiva de sensibilização dos gestores locais. As capacitações foram migrando para o ambiente online ao longo do tempo, sendo oferecidas pela escola virtual da CGU e, posteriormente, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O órgão não guarda informações sobre a totalidade de servidores capacitados ou a localização desses treinamentos. Além disso, não houve, pela CGU, controle em relação aos efeitos dessas capacitações na adoção de práticas ou de implementação da Lei em suas localidades.

Em relação ao Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), módulo online utilizado pela CGU em âmbito federal, optou-se pelo fornecimento do código fonte e, posteriormente, pelo software livre, para os municípios aderentes. Nessas modalidades de cessão de código, embora não haja dados sobre sua eventual aplicação e uso nos municípios, que, estima-se, não foi de mais que uma dezena, multiplicam-se relatos da dificuldade de sua implementação sem expressivo conhecimento técnico local.

Finalmente, em 2020, o governo federal iniciou a oferta do serviço a estados e municípios em nuvem, possibilitando o acesso ao módulo e-SIC Nacional, integrado à plataforma FalaBR. A funcionalidade abre espaço para a redução de custos de implementação da LAI, facilitando a sua adoção pelos entes subnacionais. Observa-se, no entanto, a baixa adesão dos municípios à facilidade: até o início de 2022, apenas 188 órgãos do Poder Executivo Federal (105 prefeituras) haviam aderido ao módulo do FalaBR⁵. Não está claro o motivo pelo qual a ferramenta não foi adotada de forma massiva pelos municípios, dada a alegada facilidade da solução.

5. Fonte: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/BuscadorOuvidorias/BuscadorOuvidorias.aspx>. Acesso em 23/02/2022 às 22h05.

A carência de coleta de dados, de mecanismos de aferição de êxitos do programa, e a baixa evolução de melhorias nos municípios na promoção dos serviços de acesso à informação, levaram o órgão a adotar uma transição do programa para uma segunda fase, com prioridade para a medição e para a avaliação da transparência nos entes subnacionais e para o ranqueamento das performances dos entes federativos.

Escala Brasil Transparente (EBT) - 2015: ***“Naming, Shaming and Gaming”***

Em 2015, a primeira rodada das avaliações sobre transparência analisou o cumprimento da LAI em 492 municípios com até 50 mil habitantes, além das capitais⁶. Os entes federados foram pontuados pelos auditores da CGU com notas de 0 a 10, calculadas pela soma dos critérios de regulamentação da LAI (25%) e da existência e efetividade do Serviço de Informação ao Cidadão (75%), em que se verificava não somente a existência do programa, mas também a existência, qualidade e temporalidade da resposta por meio da técnica de “cliente oculto”. A metodologia mescla a verificação da transparência “*de juri*”, compreendida como o grau em que as autoridades locais adotam medidas legais para orientar a implementação da LAI em nível local, e a transparência “*de facto*”, que se refere ao grau em que essas medidas legais resultam em serviços tangíveis para os cidadãos (MICHENER; NICTER, 2022, p. 1).

A partir da análise dos auditores, com métrica estabelecida pelo órgão central, buscava-se avaliar a performance dos municípios e divulgá-la amplamente, de modo a valorizar as boas práticas (*naming*), constranger os entes de baixa performance (*shaming*) e ranquear os entes federativos, estimulando competição entre gestores. O programa aposta no reconhecimento ou constrangimento público de prefeitos, centrando-se no papel do cidadão como juiz - que valorizaria a transparência, em oposição à corrupção, e que desprezaria o gestor com baixa

6. A análise deste capítulo se restringirá aos dados municipais das avaliações.

performance no índice. Embora a teoria de mudança pareça razoável, ela é desenhada em suposições pouco estruturadas em evidências científicas e despreza, *a priori*, resultados colaterais que essa abordagem poderia trazer.

De todo modo, as avaliações e a transparência dos dados trouxeram resultados inéditos e que permitem entender a implementação da LAI nos municípios. Também foi possível, para o próprio órgão, aferir o resultado, ou a falta dele, em suas ações anteriores. Além disso, é notável a melhora da performance dos entes avaliados entre uma rodada e outra de avaliação.

Tabela 2 - Resumo de escopo e resultados das edições da EBT

Ano	Entidades Avaliadas	Médias	Regulamentação não localizada
1/2015	465 municípios com até 50.000 habitantes	0,033	427 (91,8%)
	Capitais	3,57	7 (25,9%)
2/2015	1560 municípios (incluindo municípios da avaliação anterior)	0,33	1244 (79,7%)
	Capitais	8,57	2 (7%)
2016	2301 municípios	3,48	1587 (68,9%)
	Capitais	8,23	1 (3%)
2018	Municípios com mais de 50.000 habitantes (638)	6,47	369 (57,8%)
	Capitais	8,27	2 (7,4%)
2020	Municípios com mais de 50.000 habitantes (638)	6,86	328 (51%)
	Capitais	8,84	2 (7,4%)

Fonte: CGU (2022).

A metodologia apresenta limitações importantes, que merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, a avaliação da transparência ativa dos sites foi feita apenas de forma incompleta, se considerarmos suas duas condições

fundamentais: visibilidade, ou o grau em que a informação está completa e localizável; e inferibilidade, o grau em que a informação está desagregada, verificada e simplificada (MICHENER; BERSCH, 2013. p.6). A metodologia não inclui a avaliação da usabilidade dos sites, da legibilidade e da factibilidade das informações prestadas, do grau de desagregação e do formato de disponibilidade das informações, tampouco apresenta qualquer avaliação da facilidade com que essas informações podem ser encontradas.

No que se refere aos pedidos de informação, a metodologia abre brechas relevantes para a manipulação dos resultados por parte dos entes avaliados (*gaming*). Especialmente, a identificação dos requerentes, dada a exigência legal, somada ao fato de que os solicitantes são auditores da ativa ou aposentados da CGU – informações facilmente encontradas na internet –, possibilitam que os municípios possam identificar rapidamente que se tratava de pedidos que mereciam procedimento diferenciado, de modo que a resposta não refletiria a realidade. Como se sabe, é praxe dos respondentes buscar em mecanismos da internet a identidade dos solicitantes, e os pedidos com identidades “institucionais” (aquelas com vínculos claros com instituições) recebem tratamento superior aos demais (MICHENER *et al.*, 2019).

Os reflexos nos municípios do uso do índice como baliza para direcionar prioridades políticas e recursos destinados ao aumento de transparência - dado que as instituições monitoram, refletem e moldam seus comportamentos de acordo com as métricas que a elas são impostas (ESPELAND; SAUDER, 2007). Do lado dos municípios avaliados, é interessante notar como o mecanismo da concorrência intermunicipal é acionado, com alguns gestores buscando as alcunhas de “município mais transparente” ou “capital mais transparente”. Por exemplo, em Londrina (PR), a busca por melhores resultados nas rodadas seguintes tornou-se uma prioridade na gestão, com relativo sucesso em relação à pontuação dos entes. Buscou-se de forma estruturada a melhoria das notas no *ranking*, evoluindo sistematicamente por meio de treinamentos, investimentos e melhorias nos sistemas de informação, tendo como norte e objetivo o cumprimento dos requisitos da EBT.

Enquanto o município “se especializou” na EBT, tendo alcançado a maior nota na região sul do país, Londrina figura com uma posição ruim (91º no *ranking* estadual) em um outro Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), do Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR) - que adota métricas distintas para a aferição de transparência municipal, apontando para as limitações dos modelos de índice de transparência para aferir a entrega do serviço de acesso à informação para a população.

Time Brasil (TB) - 2019: pactuação tutelada

O funcionamento do TB baseia-se no modelo dos Planos Nacionais de Governo Aberto, da Parceria para Governo Aberto (OGP), organização da qual o Brasil é signatário e a CGU é o órgão implementador. Fundamenta-se na assinatura de termo de adesão dos entes federados - mas, diferentemente do PBT, o termo implica em um compromisso do ente na formulação e execução de um plano de ação. Também difere do modelo utilizado no Programa anterior, já que o prefeito deve necessariamente constituir em portaria um grupo de trabalho responsável pela implementação do Plano.

As ações devem ser elaboradas a partir de uma autoavaliação do *status* de transparência, integridade e participação (TIP) em âmbito municipal. O documento que orienta a autoavaliação, a Matriz TIP, é fornecido pela CGU - que também apoia o cumprimento dos compromissos. O relatório de 2021 da OCDE, que se debruça sobre as ações de integridade do governo federal, recomenda a diferenciação conceitual mais clara, no âmbito das ações da CGU, do que se entende por integridade - diferenciando este conceito de transparência e de participação (OCDE, 2021). Note-se que, enquanto a transparência por si só pode facilitar a integridade e a participação social, aquela não é condição suficiente para a inteira consecução das duas últimas. De todo modo, para fins de análise neste capítulo, vamos nos debruçar mais detidamente na trilha de transparência.

A Matriz TIP conta com perguntas objetivas de cumprimento por parte dos entes federados. Os três eixos TIP são subdivididos em 3 níveis de complexidade (I, II e III) e cada nível contém uma série de perguntas a serem respondidas pelo órgão.

Tabela 3 - níveis e itens avaliados no Eixo Transparência da Matriz TIP do TB

Nível	Eixo Transparência	Itens
1	1.Existe Lei de Acesso à Informação no município?	4
	2. A Lei de Acesso à Informação está implementada?	13
	3. O município está cumprindo as obrigações de transparência da LRF?	17
2	1. O ente divulga agenda de trabalho, reuniões e viagens das autoridades?	2
	2. O ente divulga informações patrimoniais e faz acompanhamento online das obras?	2
	3. Há avaliação periódica sobre transparência, feita pela autoridade da LAI?	1
3	1. Há conscientização das partes envolvidas sobre transparência e acesso à informação?	1
	2. A Política de Dados Abertos está regulamentada?	3
	3. O ente amplia as informações divulgadas no Portal da Transparência?	1

Font: CGU (2022).

A partir das respostas, o ente desenha um plano de ação a ser implementado no período designado - de 6 meses a 2 anos. Com o Plano de Ação em mãos, o prefeito deve publicar portaria formalizando um grupo de trabalho para a execução do programa e, só então, assinar termo de adesão com a Controladoria. O envolvimento da alta gestão municipal, por meio de publicação de portaria assinada pelo prefeito em constituição de GT, tem por objetivo aumentar a importância relativa das ações do Plano em relação à alta gestão e faci-

litar a interseccionalidade na execução das ações. De acordo com relatos de entes federativos que participaram do programa (FERNANDES NETTO, 2022), a Portaria assinada pela autoridade máxima somada à chancela da CGU às ações, dão celeridade e importância às iniciativas locais de transparência.

O site do programa também oferece uma “trilha TIP”, ou uma série de materiais instrucionais para que gestores evoluam nos pontos analisados. Ademais, a CGU presta mentorias individualizadas para a execução dos compromissos e propõe uma rede de conhecimento entre gestores dos diversos municípios aderentes. A CGU tem realizado webinários com municípios participantes: três no ano de 2021 e, até o momento desta análise, dez webinários previstos para 2022.

Em 2020, além de dois municípios de Santa Catarina (Blumenau e Navegantes), doze municípios de Goiás aderiram ao Programa, ainda na modalidade piloto. Dos compromissos relacionados à transparência assumidos pelos municípios goianos, 100% das ações foram executadas, à exceção de Nerópolis (50%), Santa Terezinha de Goiás (85%) e Senador Canedo (0%).

No ano de 2021, houve 108 adesões, entre estados e municípios. Os Planos totalizam 2.733 ações a serem implementadas e monitoradas, entre elas 1.184 ações no eixo Transparência. Grande parte das ações estão relacionadas ao nível I (69,7%), que dizem respeito à regulamentação e implementação de obrigações da LAI e da LRF. Nas ações de nível II (15,8%), 49 municípios se comprometeram a realizar avaliação interna sobre transparência - que, embora não seja um mandamento da LAI, pode ser importante ferramenta para o diagnóstico da qualidade e aperfeiçoamento do serviço. Nas ações de nível III (14,4%), destacam-se os 114 compromissos relacionados à regulamentação da política de dados abertos.

Tabela 4 - Distribuição das ações do TB de acordo com os níveis e eixos de ação do Programa

Nível	Eixo da Ação	Ações	Total	%
1	Regulamentação local da Lei de Acesso à Informação.	126	825	69,7%
	Implementação da Lei de Acesso à Informação.	432		
	Cumprimento das obrigações de transparência da LRF	267		
2	Avaliação periódica sobre transparência, por autoridade da LAI.	49	187	15,8%
	Divulgação da agenda de trabalho, reuniões e viagens das autoridades.	60		
	Divulgação de informações patrimoniais e acompanhamento das obras	78		
3	Conscientização sobre transparência e acesso à informação.	39	171	14,4%
	Regulamentação da Política de Dados Abertos.	114		
	Ampliação das informações divulgadas, adicionais às exigidas por lei.	18		
Total geral		1184		

Fonte: Informação cedida pela CGU (2022)⁷.

Em março de 2022, foi publicada a portaria n. 6 que institui e normatiza o TB e extingue o PBT. A meta estabelecida internamente para o ano é a de que, em cada estado, haja mais dois municípios incluídos no Programa, totalizando 162 municípios acompanhados (ANDRADE, 2022). O TB passa a ter prioridade alta na CGU para o ano de 2022, devido às prévias do relatório da OCDE, que avalia ações de governo aberto no governo federal⁸, o que garante maior quantidade de recursos para suas ações (CGU, 2020). Apesar de não ter sido realizada uma

7. Material de gestão de uso interno, recebido da equipe gestora do Programa Time Brasil em março de 2022.

8. Disponível em: <https://www.OCDE.org/gov/open-government/open-government-review-of-brazil.htm>

avaliação geral do Programa por parte da CGU, algumas conclusões iniciais podem ser tomadas na análise dos planos de ação já submetidos ao órgão.

A iniciativa apresenta inovações importantes e incorpora aprendizados das iniciativas anteriormente descritas neste trabalho. Mesclam-se, portanto, aspectos do PBT, no sentido de transferir conhecimento e formalizar adesão ao Programa, com a EBT, dando transparência aos compromissos firmados e aos resultados alcançados. Como novidade, há publicação de portaria pela autoridade máxima do órgão, assinalando comprometimento da gestão local com as reformas a serem implementadas.

Ressalta-se a baixíssima escala do TB, se considerarmos a totalidade dos municípios brasileiros, o que indica que não veremos a curto prazo - se dependermos apenas do Programa, evoluções na implementação da LAI em um número razoável de municípios. Ademais, algumas ações ainda carecem de amadurecimento, como a de “expandir transparência para além das obrigações legais” ou a de “implementar política de dados abertos”. Sem a devida especificação qualitativa do que tratam essas ações, preveem-se empobrecimento de metas e inviabilidade de aferição de cumprimento.

Outro ponto a ser amadurecido no Time é a avaliação dos planos de ação. A simples verificação de documentação ou links, ou uma mera porcentagem de cumprimento, não trazem uma perspectiva real e independente sobre o andamento das ações e da evolução da transparência no município. Mais ainda, muitos dos links disponibilizados como comprovação de cumprimento de ações realizadas no passado encontram-se fora do ar, apontando para a falta de continuidade e sustentabilidade das ações adotadas. Seria necessário implementar avaliações mais robustas dos planos de ação e do nível de execução, por meio de avaliadores independentes - e que incluíssem avaliação do nível de transparência “de facto” dessas iniciativas, o que representaria mudança real na vida dos cidadãos.

Considerações finais

A ausência de instrumentos legais, incentivos ou mecanismos coercitivos disponíveis a um órgão central, somada ao arranjo federativo brasileiro que privilegia a autonomia dos entes municipais, inviabilizaram a interferência direta do governo federal sobre o ritmo e a qualidade de implementação da LAI nos municípios. A CGU, navegando neste quadro de precariedade de instrumentos legais e de inexistência de recursos financeiros específicos, desenvolveu estratégias que variaram desde a capacitação e transferência de conhecimentos (PBT, 2013) e a avaliação e escalonamento público de performance (EBT, 2015) até a pactuação tutelada (TB, 2019). Os programas, embora busquem soluções materiais e simbólicas para o aumento da motivação dos gestores locais, não se mostraram suficientes para melhorar sensivelmente os índices de regulamentação e para o efetivo funcionamento da LAI nos municípios.

Nesse sentido, após 10 anos de vigência da LAI, cabe repensar o desenho dos incentivos destinados a sua implementação, os mecanismos de coerção disponíveis para viabilizar a sua difusão em nível subnacional e a distribuição de papéis nas diferentes instâncias da federação. Um caminho a seguir poderia ser o estabelecimento de metas claras de acesso à informação nos municípios - de acordo com as suas capacidades e dados os devidos incentivos, pactuados em âmbito nacional. É pertinente o estabelecimento de um Sistema Nacional de Transparência - com colegiados que não somente estipulem as métricas e os objetivos conjuntos, como também responsabilidades definidas do governo federal, dos estados e dos municípios para a consecução dessas metas. Em um estado federativo, a questão de “quem deve fazer o quê” por vezes se sobrepõe ao “o quê deve ser feito” (PIERSON, 1995, p. 451).

Dever-se-ia conceder a esse sistema um montante de recursos específicos, para facilitar a construção de soluções conjuntas - sistemas de informação, treinamentos e incentivos a altas performances. Além disso, o governo federal deve se mobilizar de forma interseccional para condicionar a adesão dos entes

a outros programas federais, como o de conexão de escolas ou de cidades e da implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito municipal -, condicionando a transferência de recursos à contrapartida preliminar de se prestar informações sobre as suas aplicações, já que as prioridades políticas dos governos subnacionais são largamente afetadas pela estrutura de incentivos criadas a partir do governo central (ARRETCHE, 2010).

Finalmente, deve-se incorporar à rotina do governo federal a avaliação da qualidade dos serviços de acesso a informação, incluindo-se nas avaliações não somente a existência ou não do serviço, o que poderia ser facilmente incorporado na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC/IBGE, pesquisa de informações básicas municipais, mas também a transparência “de facto”, que se relaciona à participação de atores externos ao governo, como sociedade civil e acadêmicos. Cabe dizer que, embora parte desses ajustes necessitem de normativos basilares e que permitam o funcionamento, a simples existência desses normativos não é condição suficiente para a plena implementação da LAI, que necessita de trabalho basilar, contínuo e orientado para esta finalidade.

A ainda tímida implementação da LAI nos entes subnacionais não corresponde à importância central de seu desenvolvimento para a viabilização da cidadania no Brasil. A preocupação com o desenvolvimento da LAI nos estados e municípios merece, portanto, após 10 anos de vigência da Lei, maior atenção por parte dos legisladores e gestores públicos e debates amplos e multissetoriais que elaborem novos caminhos a seguir.

Referências

ANDRADE, Larissa E. S. **Larissa E. S. Andrade**: depoimento [fev. 2022]. Entrevistadores: Pepe Tonin. Brasília, DF, 2022.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS–Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. DOI: 10.1590/s0011-52582010000300003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Portaria normativa nº 6, de 24 de março de 2022**. Institui o “Programa Time Brasil: Transparência, Integridade e Participação Social para as ações de Governo Aberto”, no âmbito da Con-

troladoria-Geral da União. Brasília, 24 mar. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-n-6-de-24-de-marco-de-2022-388636325>. Acesso em: 30 mar 2022.

CGU [CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO]. **Escala Brasil Transparente** - Transparência Passiva. Brasília: gov.br, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/ebt>. Acesso em: 15 fev. 2022.

CGU [CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO]. **Listagem dos órgãos que aderiram ao Fala.BR. Brasília: Fala.BR**, [2022]. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/BuscadorOuvidorias/Busca-dorOuvidorias.aspx>. Acesso em: 20 fev. 2022.

CGU [CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO]. **Mapa das adesões do programa Brasil Transparente**. Brasília: gov.br, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/adesao>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CGU [CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO]. **Matriz TIP**. Brasília: gov.br, 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/arquivos/matriz-tip.pdf/view>. Acesso em: 20 fev. 2022.

CGU [CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO]. **Planejamento Estratégico 2020-2023**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/26244>. Acesso em: 19 mar 2022.

EPELAND, Wendy, SAUDER, Michael. Rankings and reactivity: how public measures recreate social worlds. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 113, n. 1, p. 1-40, 2007. DOI: 10.1086/517897.

FERNANDES NETTO, Francisco Lopes. **Entrevista sobre o Time Brasil**. [Entrevista cedida à] Controladoria-Geral da União. [S.l.], 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/entrevistas/francisco-lopes-fernandes-netto>. Acesso em: 04 abr. 2022.

MICHENER, Gregory, BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3290813>. Acesso em: 04 abr. 2022.

MICHENER, Gregory, NICHTER, Simeon. Local compliance with national transparency legislation. **Government Information Quarterly**, [S.l.], v. 39, n. 1, p. 1-10, 2022.

OCDE. Strengthening Public Integrity in Brazil: Mainstreaming Integrity Policies in the Federal Executive Branch. **Public Governance Reviews**, OCDE Publishing, Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a8cbb8fa-en>. Acesso em: 04 abr. 2022.

OCDE, **Open government review of Brazil**, 2021. Disponível em: <https://www.OCDE.org/gov/open-government/open-government-review-of-brazil.htm>. Acesso em 22, fev. 2022.

MICHENER, Gregory, VELASCO, Rafael Braem, CONTRETAS, Evelyn, FURTADO, Karine Rodrigues. Googling the requester: Identity-questioning and discrimination in public service provision. **Governance**, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 249-267, 2019.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório do ITP: índice de transparência da administração pública**. Paraná: TCE-PR, 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-itp-2021/336933/area/250>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>. Acesso em: 04 abr. 2022.

XAVIER, Henrique S. **Henrique S. Xavier**: depoimento [mar. 2021]. Entrevistadores: Pepe Tonin. Brasília, DF, 2022.

Um século sem transparência sobre pensões: a disputa administrativa entre *Fiquem Sabendo* e governo federal

Taís Seibt¹

Bruno Morassutti²

Luiz Fernando Toledo³

Maria Vitória Ramos⁴

Em 2017, o advogado Bruno Morassutti, cofundador da agência de dados independente Fiquem Sabendo⁵, denunciou ao Tribunal de Contas da União (TCU) a falta de transparência sobre o pagamento de pensões a dependentes de servidores públicos no governo federal, contrariando princípios de transparência ativa estabelecidos pela lei federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011a).

A disputa administrativa, iniciada de forma individual pelo advogado, foi fortalecida com a fundação da Associação Fiquem Sabendo, formalizada em 2018 como organização sem fins lucrativos para a promoção do acesso à informação. O TCU decidiu a favor da publicação das informações, por unanimidade, em setembro do mesmo ano (BRASIL, 2019). Entretanto foram necessárias

1. Doutora em Comunicação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora da Unisinos (RS), líder do Núcleo de Estudos em Jornalismo de Dados e Computacional - DataJor (CNPq/IDP). Jornalista e gerente do projeto WikiLAI na Fiquem Sabendo.

2. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), especialista em Direito Processual Civil e Direito Público. Advogado, cofundador e coordenador de *advocacy* na Fiquem Sabendo.

3. Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e mestrando em Jornalismo de Dados na Universidade de Columbia (Nova York). Jornalista, diretor da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e cofundador da Fiquem Sabendo.

4. Jornalista, cofundadora e diretora da Fiquem Sabendo. É alumni do *International Visitor Leadership Program* virtual *Transparency and Accountability in Government*, do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

5. A Fiquem Sabendo começou em 2015 como um site jornalístico especializado em Lei de Acesso à Informação (LAI) e se converteu em agência de dados independente a partir da fundação da Associação Fiquem Sabendo, em 2018, como organização sem fins lucrativos. Desde então, a agência publica a newsletter quinzenal *Don't LAI to me*, pautando veículos de comunicação em todo o território nacional com dados obtidos por meio da LAI, além de desenvolver projetos de *advocacy* e tecnologia para a transparência pública, como os projetos Sem Sigilo, WikiLAI e Agenda Transparente.

diversas outras intervenções da Fiquem Sabendo junto aos órgãos de controle interno e externo, além de forte cobertura da imprensa em torno do caso, para que a decisão fosse cumprida integralmente pelo governo federal, o que ocorreu somente em julho de 2021 (FIQUEM SABENDO, 2021).

A cobrança insistente permitiu que, pela primeira vez em mais de 100 anos, a sociedade brasileira soubesse quanto e quem recebe pensões pagas pelo governo federal, incluindo beneficiários de servidores civis e militares. O caso é representativo do impacto de organizações da sociedade civil e do jornalismo no controle social, pois além de pressionar juridicamente pela publicação dos pagamentos, a Fiquem Sabendo atuou em cooperação com a Controladoria-Geral da União (CGU) para informar imprecisões e inconsistências na base de dados, garantindo a integridade e a confiabilidade das informações, de modo a cumprir princípios básicos da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016).

Ainda, a agência liderou a mobilização de diversos veículos de mídia para dar visibilidade aos dados por meio de reportagens e criou um aplicativo para facilitar a consulta pública aos pagamentos pelos cidadãos, já que a divulgação nos portais governamentais, em formato de planilhas com milhares de linhas, não é amigável.

A abertura inédita de dados sobre pensionistas foi reconhecida em premiações nacionais e internacionais de jornalismo de dados e trouxe uma série de aprendizados à Fiquem Sabendo, expondo limites e potencialidades da participação cidadã na promoção da transparência pública no Brasil. É o que compartilhamos neste relato de experiência, dividido em quatro partes: na primeira, expomos as etapas do processo administrativo e as medidas implementadas junto aos órgãos de controle; na segunda, relatamos o processo de tratamento dos dados para divulgação com apoio da imprensa; na terceira parte, promovemos o diálogo com estudos de jornalismo e comunicação pública relacionados ao caso em análise; por fim, apresentamos considerações gerais sobre as lições aprendidas no processo.

O processo administrativo

O processo começou em 2017, quando foi apresentada a denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU). O argumento central da solicitação era que o pagamento de benefícios por parte do poder público é um item de transparência ativa obrigatória de acordo com o Art. 8º § 1º inciso III da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011a). O artigo estabelece o dever de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação, em local de fácil acesso, dos registros de despesas e outras informações.

Em reforço, utilizou-se a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Suspensão de Segurança 3902 (BRASIL, 2011b), que definiu entendimento segundo o qual a transparência ativa da folha de pagamento de órgãos e entidades públicas não apenas não violaria a privacidade ou intimidade do servidor público como também era necessária num Estado republicano. Tendo em vista que, no âmbito das despesas com pessoal, o volume de recursos destinados à folha de pagamento de inativos é sucessivamente maior do que a folha de pagamento de ativos, a solicitação exigiu, por lógica, que essas informações também fossem disponibilizadas.

O Tribunal acatou a denúncia da Fiquem Sabendo, por unanimidade, em setembro de 2019 (BRASIL, 2019), e deu 60 dias para o Ministério da Economia (ME) publicar os dados completos de todos os pagamentos feitos a pensionistas, aposentados e inativos do Executivo federal. Em dezembro, a pasta disponibilizou no Portal Brasileiro de Dados Abertos a base “Gestão de Pessoas (Executivo Federal) - Pensionistas”, sem alardes. No mesmo dia em que a edição nº 25 da newsletter *Don't LAI to me* (FIQUEM SABENDO, 2020a), destacou a abertura inédita da base de dados, em janeiro de 2020, o presidente Jair Bolsonaro publicou em suas redes sociais que teria partido dele a decisão de abrir os dados, como uma iniciativa “em defesa do interesse público e do combate à corrupção” (FIQUEM SABENDO, 2020c).

O anúncio do presidente reforçava a ideia de que finalmente estavam disponíveis todos os dados referentes a pagamentos de pensão pelo governo federal, o

que não era verdade, como mostraram inúmeras denúncias de cidadãos que foram às redes sociais nos dias seguintes para dizer que não encontraram parentes ou conhecidos na lista. O jornalista Lúcio Vaz, da Gazeta do Povo, foi o primeiro a reportar sobre a inconsistência de dados sobre pagamentos a filhas de militares (VAZ, 2020): um documento do Exército de 2017, obtido pelo jornalista via Lei de Acesso à Informação, declarava que eram pagos R\$ 377 milhões por mês a filhas de militares vinculados ao órgão, mas, na base publicada após decisão do TCU, constavam apenas R\$ 10 milhões pagos a essas beneficiárias em dezembro de 2019.

Foi só então que o Ministério da Economia admitiu o erro e explicou que a base publicada era referente apenas a militares de ex-territórios - como a extinta Baía de Guanabara. O governo não incluiu na divulgação as pensões de militares vinculados ao atual Ministério da Defesa (MD), também não foram publicados pagamentos de beneficiários civis da administração direta vinculados ao Banco Central (Bacen) e à Agência Brasileira de Inteligência (Abin), porém nada disso estava informado na publicação original.

Começava, então, uma nova saga na Fiquem Sabendo, com dezenas de novos pedidos de acesso à informação protocolados por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do governo federal, no intuito de obter esclarecimentos de todos os órgãos identificados como ausentes da base de dados, e ao Ministério da Economia. Em paralelo, mais uma denúncia foi apresentada ao TCU, chamando atenção para o descumprimento da primeira determinação daquele órgão.

Enquanto aguardávamos um novo posicionamento, insistimos em pedidos mensais para a Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério da Economia e Ministério da Defesa cobrando a publicação dos dados ausentes. Seis meses depois, em julho de 2020, conseguimos libertar 27 anos de dados sobre pensões que totalizam mais de R\$ 470 bilhões em valores brutos com correção monetária, detalhados em pagamentos individuais, mês a mês, para quem cada valor foi pago, com base em qual legislação e quem era o servidor associado ao parente que estava recebendo o benefício (FIQUEM SABENDO, 2020b).

Com a conquista da série histórica, descobrimos pensões pagas mensalmente desde 1900, com ajuda da repórter Amanda Audi, da revista piauí, que, assim como Lúcio Vaz, formou o primeiro grupo de jornalistas a escrutinar os dados, em 2020.

Quase um ano depois da primeira decisão do TCU, uma etapa havia sido vencida, mas a disputa administrativa continuava para que a íntegra dos gastos com pensões a militares e seus dependentes fosse publicada, já que a determinação de que fossem abertos os dados de pensões, aposentados e inativos do Poder Executivo federal obviamente inclui também o Ministério da Defesa, que é parte do Executivo federal. Faltavam também dados do Banco Central, que não usava o mesmo sistema de registro, e por isso não constava na primeira leva de dados. Quanto aos agentes da Abin, o governo alegou sigilo por questões de segurança, o que a Fiquem Sabendo tentaria reverter para que ao menos dados de inativos fossem disponibilizados.

Em 27 de junho de 2021, os pagamentos de pensões feitos de janeiro de 2020 até fevereiro de 2021, mês a mês, foram disponibilizados no Portal da Transparência. A publicação ocorreu após a segunda denúncia da agência ter sido acatada pelo TCU (BRASIL, 2021). O Tribunal também determinou que iria monitorar ativamente a CGU e o Ministério da Economia até que fosse comprovado o cumprimento da nova decisão.

A disponibilização dos dados aconteceu com 18 meses de atraso, contados a partir do fim do prazo original dado pelo TCU, quando julgou a primeira denúncia. Desde então, o governo vinha postergando o prazo para a divulgação dos dados, em resposta aos pedidos apresentados pela equipe da Fiquem Sabendo, sob alegações de problemas técnicos.

Além dos dependentes de militares, também foram publicados em junho de 2021 os dados de pagamentos a pensionistas vinculados ao Banco Central e aposentados inativos vinculados ao Ministério da Defesa. Quanto à Abin, o TCU analisa a situação jurídica desses pensionistas e aposentados em processo separado, iniciado pela Fiquem Sabendo, tendo em vista existir uma legislação

específica vinculada às atividades de inteligência. Até o fechamento deste relato, não houve decisão.

Validação e divulgação dos dados

Desde a primeira publicação parcial dos dados pelo governo, em julho de 2020, a Fiquem Sabendo não se limitou a comemorar vitória na disputa administrativa. Era preciso tornar essas informações verdadeiramente acessíveis, pois a série histórica disponibilizada consistia em 27 arquivos com 28 colunas e 200 milhões de linhas em cada. Foi necessária uma nova mobilização para construir ferramentas que tornassem esses dados legíveis pelos cidadãos. Com apoio de Fernando Barbalho, especialista em programação na linguagem R, e Álvaro Justen, conhecido como Turicas, que lidera o projeto Brasil.io e programa em Python, chegamos a duas ferramentas que nos permitiram fazer uma dupla revisão e validação dos dados oficiais.

Reportamos aparentes erros ou dados muito discrepantes, como pagamentos únicos de R\$536 milhões, e conseguimos apoio da área técnica do Ministério da Economia para corrigir a base original divulgada em 2020. Na segunda leva de dados, publicada em 2021, além de Barbalho e Justen, Bernardo Baron, então na equipe da Fiquem Sabendo, reforçou o time de cientistas de dados para fazer a checagem de registros duplicados, campos dúbios e valores discrepantes.

Em paralelo, o advogado Bruno Morassutti ajudava a sanar dúvidas sobre a base legal dos proventos. As falhas foram listadas e encaminhadas à CGU. Dessa forma, a Fiquem Sabendo prestou suporte não apenas a jornalistas que exploravam os dados para produzir reportagens, mas ao próprio governo, que poderia qualificar e corrigir informações na base original a partir dos alertas.

Outra preocupação era trabalhar com valores monetários corrigidos pela inflação e com conversão de moeda para os valores de 1994, que ainda eram em Cruzeiros, o que foi feito no primeiro conjunto de dados que reunia 27 anos

de pagamentos. O aplicativo disponibilizado para consulta pública⁶ pela Fiquem Sabendo dispõe desse recurso.

Com acesso em primeira mão a dados tratados e corrigidos, a diretora da agência, Maria Vitória Ramos, articulou uma força-tarefa colaborativa entre veículos de comunicação para a investigação e a divulgação dos dados. Todos publicaram suas histórias na mesma data. De cruzamentos com listas de condenados durante a Ditadura Militar até os valores pagos a filhas solteiras maiores de 21 anos dependentes de servidores públicos civis, a cobertura da imprensa foi fundamental e gerou repercussão até mesmo nas redes sociais com o apelido de “#solteiragate”, depois que o jornal O Estado de S. Paulo destacou o caso de filhas solteiras, que respondem por quase R\$ 70 bilhões em pensões no período. Outro destaque foi o caso das “superpensionistas”, como foram chamadas pela imprensa viúvas que acumulam mais de uma pensão gerada por pais e cônjuges de militares falecidos.

A publicação inicial conjunta gerou outras dezenas de novas reportagens sobre o tema em veículos de todo o país e até o deputado federal Rodrigo Maia (DEM-RJ), então presidente da Câmara dos Deputados, chegou a se posicionar publicamente a favor da revisão das leis centenárias que garantem o pagamento desses benefícios, embora nada de prático tenha sido feito posteriormente.

O esforço jornalístico da Fiquem Sabendo foi reconhecido em importantes premiações nacionais e internacionais do setor, figurando, por exemplo, entre os finalistas do Sigma Awards, em 2020, um dos principais reconhecimentos em jornalismo de dados no mundo. Em 2021, a agência ganhou nota de reconhecimento do júri do Prêmio IREE de Jornalismo pelo apoio ao trabalho jornalístico, e foi finalista do Prêmio Claudio Weber Abramo de Jornalismo de Dados. Por dois anos consecutivos, em 2020 e 2021, a organização recebeu também o Troféu Rastilho no Prêmio Jornalismo Mosca, oferecido pela organização Livre.jor, em reconhecimento ao trabalho realizado na abertura de dados sobre pagamentos de pensões.

6. Disponível em: <https://fiquemsabendo.shinyapps.io/Pensionistas/>.

Jornalismo e controle social

Conforme Brenol (2019, p. 3), os dados públicos digitais “potencialmente amplificam o conhecimento social sobre o Estado e assim geram mais transparência sobre a ação de representantes e entes públicos”. Mas, mesmo que as tecnologias digitais tenham permitido disponibilizar mais dados em plataformas online, isso não necessariamente significa maior controle social de forma individual por parte dos cidadãos. A imprensa e as organizações da sociedade civil muitas vezes exercem o “controle cognitivo externo” do poder: “Há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p. 7).

O jornalismo, no que se refere às normas de transparência brasileiras, têm sido agente fundamental. A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), que é uma das mais representativas associações de jornalistas profissionais do país, foi uma das propulsoras da Lei de Acesso à Informação (ABRAJI, 2021, online). Junto com a Abraji, outras organizações da sociedade civil formam o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, atualmente coordenado pela Transparência Brasil e integrado por mais 24 entidades, incluindo a Fiquem Sabendo. A coalizão se formou em 2003, quando foi realizado o Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, que teve uma segunda edição em 2009, ano em que o PL 5228/2009 foi enviado pela Casa Civil à Câmara dos Deputados. Foi o início do processo legislativo que resultou na publicação da LAI em 2011 (ABRAJI, 2021, online). Atualmente, o Fórum tem sido um importante vigia do cumprimento da LAI, seja por manifestações públicas em notas, seja em cooperação direta com parlamentares e governos para garantir o direito de acesso a dados públicos de qualidade.

Ao exercer o “controle cognitivo externo” do poder, através do que Seibt (2021, online) trata como “curadoria de dados públicos”, o jornalismo produz

certo tipo de conteúdo “atrelado ao princípio da transparência, que seria o valor normativo típico do ‘jornalismo de verificação’” (SEIBT, 2021, p. 15). Originalmente elaborado a partir de um estudo da prática de *fact-checking* (verificação de fatos) no Brasil (SEIBT, 2019), jornalismo de verificação é um tipo ideal⁷ desenvolvido pela pesquisadora para problematizar as mudanças estruturais do jornalismo (CHARRON; BONVILLE, 2016).

A autora pontua que a curadoria de dados é parte desse mesmo conjunto de mudanças: trata-se de conteúdo produzido com base em conteúdos que já estão públicos (bases de dados do governo), em que, para informar sobre a disponibilidade ou inconsistência dessas bases de dados, o jornalista precisa “apresentar o caminho percorrido, indicar cada passo para que se possa comprovar e repercutir, exercendo a transparência como princípio normativo” (SEIBT, 2021, p. 8). Dessa forma, mesmo sem atribuir etiquetas para classificar níveis de veracidade, o que é característico de conteúdos de *fact-checking*, “a curadoria de dados também exige dos jornalistas o papel interpretativo na comunicação das descobertas sobre as bases de dados, dando a elas contexto e sentido” (SEIBT, 2021, p. 9).

Adicionalmente, pode-se considerar que, com esse propósito, o jornalismo se coloca a serviço da comunicação pública, sendo esta não apenas a que chega por intermédio de órgãos do governo, mas também diz respeito ao debate público. De forma ampla, a comunicação pública trabalha sobre “temas de interesse público provocados a partir de poderes da República, de instituições, sistemas de mídia ou redes de comunicação capazes de gerar disputa de opiniões, ações coletivas, associações e mobilizações consequentes ou não” (WEBER, 2017, p. 29).

No papel de curador de dados públicos, pode-se considerar que o jornalismo praticado pela Fiquem Sabendo no caso relatado assume a posição de agente de controle cognitivo externo a serviço da comunicação pública.

7. Tipo ideal é um método desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber, considerado um dos fundadores da Sociologia, para compreender os sentidos das ações sociais. Trata-se da concepção de um “caso limite”, uma elaboração teórica que serve de modelo de comparação com a realidade empírica (WEBER, 2014).

Considerações finais

A disputa administrativa pela transparência das pensões federais mostra que, mesmo com legislações que apregoam a transparência pública e asseguram o direito de acessar informação dos poderes nos diferentes níveis, o caminho para obter dados públicos é, muitas vezes, um labirinto para o cidadão. Mesmo quando barreiras institucionais são ultrapassadas e há decisão favorável ao acesso, como nesse caso que relatamos, os dados chegam em formatos incompreensíveis ao cidadão leigo, com muitos erros e inconsistências.

A atuação da imprensa e de organizações da sociedade civil, como a Fiquem Sabendo nesse caso, mostra-se como uma engrenagem relevante para a garantia da informação como direito do cidadão e da transparência como dever dos agentes públicos. Dedicadas à fiscalização constante da disponibilidade e da qualidade dos dados públicos, essas organizações atuam como mediadores da transparência pública, o que não é uma tarefa simples.

Mesmo depois das conquistas significativas em relação aos pagamentos de pensões, essa não pode ser considerada uma disputa vencida por completo, já que quase um ano depois, quando finalizamos este relato, os dados seguem sem qualquer atualização no Portal da Transparência. Desde 2020, a implementação da lei 13.709/2018 (BRASIL, 2018), conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), tem produzido prerrogativas perigosas para o apagamento de dados no setor público. Sem a pressão de organizações que atuam no controle social sobre o governo, será difícil evitar retrocessos no acesso à informação.

Uma sociedade bem informada é a base para uma verdadeira democracia participativa. Integrando ações de *advocacy*, atividade jornalística e cooperação intersetorial, o caso relatado demonstra que é possível produzir impacto positivo na garantia plena do direito fundamental do cidadão brasileiro de acessar informações públicas, conforme prevê a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Porém, esse exercício exige persistência e resiliência frente aos entraves burocráticos,

técnicos e políticos por parte dos governos e às limitações de recursos humanos e financeiros enfrentadas por organizações independentes.

Referências

ABRAJI. Abraji e Fiquem Sabendo treinam jornalistas sobre uso da LAI em reportagens. **Abraji**, online, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.abraji.org.br/noticias/abraji-e-fiquem-sabendo-treinam-jornalistas-sobre-uso-da-lai-em-reportagens>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. **Ação rescisória nº 186.609**. Brasília: Tribunal de Contas da União, (2019).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição brasileira, 1988**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1998 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº1/92 a 4/93 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. Brasília: [Senado Federal], 1994. 230 p.

BRASIL. **Decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, 2016.

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 [...]. Brasília, 18 nov. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. **Suspensão de Segurança**: SS 3902 SP. 9 jul. 2011. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011b.

BRASIL. **TC 033.275/2020-3**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021.

BRENOL, Marlise. **Jornalismo e transparência pública digital**: conteúdo pela qualidade do debate público. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM JORNALISMO INVESTIGATIVO, 6. 2019, São Paulo: Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), 2019. Disponível em: https://projetos.abraji.org.br/seminario/PDF/6/MARLISE_BRENOL-Jornalismo_e_transparencia_publica_digital.pdf. Acesso em: 5 abril 2022.

CHARRON, Jean; BONVILLE, Jean. **Natureza e transformação do jornalismo**. Florianópolis: Insular, 2016.

FIQUEM SABENDO. **EXCLUSIVO**: Abrindo os dados de pensionistas e aposentados no Brasil- Don't LAI to Me #25 (Edição de aniversário de um ano!). São Paulo: Fiquem Sabendo, 2020a. Disponível em: <https://fiquemsabendo.substack.com/p/exclusivo-quem-so-e-quanto-recebem?s=r>. Acesso em: 03 mar. 2022.

FIQUEM SABENDO. **EXCLUSIVO**: Após denúncia da Fiquem Sabendo, governo libera 27 anos de dados de pensionistas civis - Don't LAI to Me #Especial. São Paulo: Fiquem Sabendo, 2020b. Disponível em: <https://fiquemsabendo.substack.com/p/aps-denncia-da-fiquem-sabendo-governo-17d?s=>. Acesso em: 03 mar. 2022.

FIQUEM SABENDO. **Nova denúncia da Fiquem Sabendo obriga governo a abrir “caixa-preta” de pensões a militares.** São Paulo: Fiquem Sabendo, 2021. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/denuncia-fiquem-sabendo-tcu-pensoes-militares/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

FIQUEM SABENDO. **O presidente @jairbolsonaro publicou que ele teria mandado abrir os dados de remuneração de pensionistas “em defesa do interesse público e do combate à corrupção”. Estes dados só foram publicados por decisão do @TCUoficial - após o órgão acatar denúncia feita pelo FS há 3 anos.** Brasil, 13 jan. 2020c. Twitter: @_fiquemsabendo. Disponível em: https://twitter.com/_fiquemsabendo/status/1216848660966858753. Acesso em: 3 mar. 2022.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA (COMPOLÍTICA), 6., 2015, Rio de Janeiro. **Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e Democracia”.** Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015.

SEIBT, Taís. **Jornalismo de verificação como tipo ideal:** a prática de fact-checking no Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) - Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019

SEIBT, Taís. A importância da Lei de Acesso à Informação (LAI) no combate à desinformação: pensando a curadoria de dados públicos como “jornalismo de verificação”. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 19, 2021, Brasília. **Anais eletrônicos[...].** Campinas: Galoá, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3MonfiN>. Acesso em: 09 mar. 2022.

VAZ, Lucio. Bolsonaro elogia transparência, mas governo omite informações sobre filhas de militares. **Gazeta do Povo**, online, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/lucio-vaz/filhas-militares-pensao-bolsonaro-transparencia/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: PFEIFER, Marja Coelho; LOCATELLI, Carlos. **Comunicação pública e política: pesquisa e prática.** Florianópolis: Insular, 2017. p. 23-56.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 2014.

As decisões sobre recursos submetidos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (2012-2018)¹

Erika Cruz da Silva Tinôco²

Georgete Medleg Rodrigues³

Rodrigo Rabello⁴

A Lei de acesso à informação (LAI) tornou obrigatória a disponibilização de informações públicas para os Três Poderes, nos níveis federal, distrital, estadual e municipal. Parte-se do princípio de que o acesso à informação pública é um direito de todo cidadão. Mesmo que a cultura da transparência tenha como premissa a máxima divulgação de informações de caráter público, existem também restrições de acesso àquelas consideradas imprescindíveis à segurança do Estado e da própria sociedade, sendo classificadas como informações de caráter sigiloso.

No caso brasileiro, a necessidade de criação de “[...] comissões permanentes de acesso, em função do acesso aos documentos de caráter sigiloso, foi, durante (todos) esses anos, matéria de legislação federal” (HOTT; RODRIGUES, 2017, p. 5). Tais limitações de acesso e as razões que as justificam cabem às comissões que versam sobre a questão do acesso, avaliação e reavaliação de documentos sigilosos. Tendo em vista o seu papel recursal, as comissões, em princípio, devem cumprir uma função essencial quanto ao equilíbrio entre a garantia do direito de acesso e as restrições legais, uma vez que é de sua responsabilidade arbitrar sobre os casos de negativas de acesso.

A Comissão objeto desta pesquisa é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), criada pela Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011 e implementada em 2012 (BRASIL, 2011). Instância semelhante havia sido cria-

1. Este texto apresenta parte dos resultados de uma dissertação de mestrado (TINÔCO, 2021). Um resumo expandido contendo alguns dos dados foi publicado nos anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB) em 2021 (TINÔCO; RODRIGUES; RABELLO, 2021).

2. Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB)

3. Professora associada da Faculdade de Ciências da Informação da Universidade de Brasília (UnB)

4. Professor adjunto da Faculdade de Ciências da Informação da Universidade de Brasília (UnB)

da em 2004, por meio do Decreto nº 5.301, de 09 de dezembro, e instituída no âmbito da Casa Civil da Presidência da República sob a denominação de Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CAAIS). A CMRI tem como finalidade realizar a análise de recursos interpostos em razão da negativa de acesso às informações⁵. Ela é responsável também pelo tratamento, classificação e desclassificação e é composta por dez membros⁶, porém essa composição sofreu mudanças⁷ após a extinção de alguns ministérios no novo cenário político do país. De todo modo, convém destacar que sua composição não contempla nenhum representante da sociedade civil.

O presente trabalho parte do pressuposto de que a CMRI, como uma instância recursal prevista na LAI, pode ter suas decisões tensionadas entre a afirmação da cultura do segredo e as exigências de uma cultura da transparência⁸.

Assim, realizamos uma breve apresentação da CMRI, desde sua criação, a sua atuação nos primeiros sete anos de vigência da LAI; o corpus da pesquisa não se limita apenas à legislação relacionada ao acesso à informação, mas compreende também os documentos de Decisão produzidos pela CMRI. Nesse sentido, a análise destaca o quantitativo de recursos interpostos à Comissão; os respectivos órgãos/entidades e os solicitantes e o teor das decisões tomadas (2012 - 2018).

A análise documental utiliza a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977), buscando evidenciar se os indicadores em uma determinada mensagem/

5. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, indicam que, no caso de indeferimento de acesso a informações, o recurso é enviado à autoridade hierarquicamente superior. Se o acesso for negado pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União. Caso a negativa persista, poderá ser interposto um recurso à CMRI.

6. Representados, de acordo com o Decreto nº 7.724 de 2012, pela Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Advocacia-Geral da União; e Controladoria Geral da União.

7. Recentemente, no Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, foi estabelecida a sua nova composição, mas é importante ressaltar que a composição indicada é a referente àquela vigente no período analisado nesta pesquisa.

8. A revisão de literatura realizada por Tinôco (2021) demonstrou que são poucos os estudos que tratam especificamente das Comissões de Acesso/Avaliação de documentos sigilosos.

conteúdo permitem inferir sobre outra realidade que não está diretamente expressa na mensagem. Sendo assim, busca-se não só interpretar os dados apresentados nas decisões da CMRI, como também inferir se existe, nessas decisões, algum tensionamento entre a cultura do segredo e a da transparência.

A CMRI disponibiliza em site oficial⁹ todos os documentos gerados como fruto de suas reuniões. As decisões tomadas pela Comissão durante as reuniões são registradas em documentos específicos que, em Arquivologia, denominam-se “espécie documental”. No caso em exame, documentos chamados de “Decisão” e “Atas” de reuniões¹⁰.

Para o presente estudo, optou-se por analisar os documentos de “Decisão” em vez das “Atas”, tendo em vista que os primeiros são documentos de síntese, registrando tanto a decisão final da CMRI, como também dados importantes para a pesquisa, tais como o resumo do pedido, os dados referentes ao solicitante, órgão/entidade para onde a informação foi solicitada e as respostas das outras instâncias ao pedido, com as suas respectivas justificativas para o desprovimento. Nas atas das reuniões, as informações são suprimidas e é indicada apenas a decisão final da Comissão e o Número Único de Protocolo (NUP¹¹), gerado no momento do registro do pedido de acesso à informação.

Atuação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações e as suas Decisões (2012 - 2018)

A CMRI, última instância recursal administrativa disponível para o cidadão, é responsável, segundo a LAI e o Decreto nº 7.724/2012, pelo tratamento,

9. Ver: <http://www.acessoainformacao.gov.br>.

10. Além das atas de reuniões e das decisões, o plenário da CMRI também pode emitir súmulas e resoluções, conforme definido no Artigo 10 nos incisos II e III do seu Regimento interno (aprovado pela Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2012). É descrito que as deliberações são apresentadas em formato de resolução quando se tratar de orientações normativas e em formato de súmulas quando se trata de enunciado que sintetize entendimento resultante de reiteradas decisões, para consolidar interpretação adotada pela Comissão, ou encerrar divergências (BRASIL, 2012b).

11. O Número Único de Protocolo (NUP) consiste em um número atribuído ao documento, avulso ou no processo, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional, assim como indicado pela portaria interministerial nº 11, de 26 de junho de 2019.

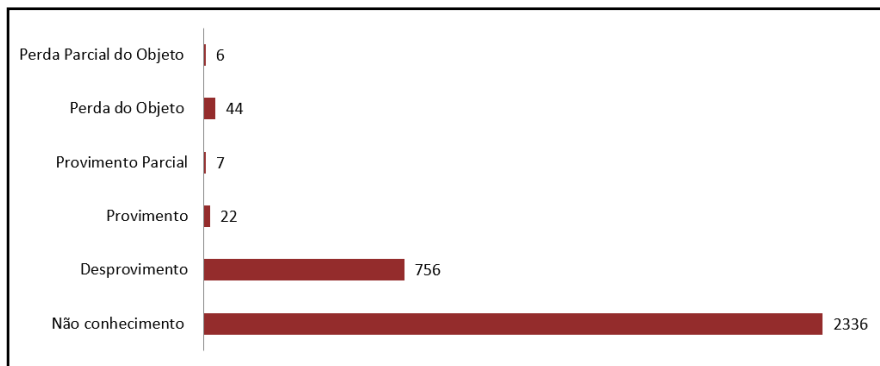
classificação e desclassificação de informações. A Comissão arca com o ônus de provar que a recusa é “[...] legítima, que a restrição é uma forma de assegurar a proteção a certos dados assegurados também pela Constituição de 1988, mas esta tem que ser fundamentada e limitada somente àquelas exceções” (HOTT; RODRIGUES, 2017, p. 16). Além dessas competências, a CMRI é responsável por definir orientações normativas para complementar possíveis lacunas na aplicação da legislação relacionada ao acesso à informação. As competências da CMRI estão detalhadas na Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2012, que aprova o seu Regimento Interno.

A CMRI teve um protagonismo significativo na sua área de competência, comparando-se, por exemplo, com sua antecessora, a CAAIS, que, de acordo com Rodrigues (2011), realizou apenas uma única reunião durante o período do seu funcionamento, em outubro de 2005; já a CMRI realizou 12 reuniões¹². Apenas em 2012 é que ocorreu a menor incidência de reuniões, com apenas três, totalizando, no período de 2012 até 2018, 75 reuniões e 2.532 documentos de decisão encontrados.

É importante destacar que, quando a solicitação de acesso à informação é negada, é dever da instância informar ao requerente o inteiro teor da decisão, indicando também as razões para a recusa do acesso (ARAÚJO, 2012). Levando em consideração a atuação da CMRI no período analisado, a Figura 1 apresenta a quantidade de processos para cada deliberação da CMRI.

12. A quantidade de atas de reuniões ordinárias geradas anualmente pela CMRI, consta no site oficial. (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/atas-reunioes-cmri/atas-de-reunioes-ordinarias>).

Figura 1 - Teor da Decisão (2012 – 2018)¹³



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

O termo “não conhecimento” é utilizado quando o pedido realizado é considerado improcedente ou quando não atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos pela LAI; o teor “desprovimento” é a resposta apresentada quando a requisição do cidadão não pode ser deferida; o teor “provimento” refere-se às decisões em que o cidadão tem o seu pedido atendido; o “provimento parcial” indica que, dentre as informações solicitadas, o solicitante pode acessar uma parte que não está classificada com grau de sigilo; por fim, o teor “perda de objeto” e “perda parcial de objeto” são as justificativas apresentadas nos casos em que a informação solicitada é fornecida pelo órgão/entidade recorrido, considerando-se, portanto, que não existe justificativa para a análise do recurso¹⁴; identificaram-se, também, casos em que o termo foi relacionado à perda da informação solicitada, no sentido literal¹⁵.

13. Em atualização aos dados indicados no Resumo Expandido “A Comissão Mista de Reavaliação de Informações: um balanço de sua atuação entre 2012 e 2018”, publicado nos anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB) em 2021 (TINOCO; RODRIGUES; RABELLO, 2021).

14. Conforme as disposições do art. 52 da Lei nº 9.784/1999 e do art. 75 do Decreto nº 7.724/2012.

15. Um exemplo desse ocorrido é a Decisão nº 190/2015, onde a CMRI indica o “não conhecimento” de parte do recurso, reconhece a declaração de inexistência da informação, porém declara a perda de objeto da parcela remanescente tendo em vista a entrega da informação ao cidadão. A CMRI indica ao órgão demandado a necessidade da busca de providências quanto à eventual perda dos documentos requisitados que, no momento, foram indicados como inexistentes, mas de que é pertinente a sua recuperação.

É possível notar que a maior parte dos documentos analisados recebeu o teor “não conhecimento”, mais precisamente 2.336 pedidos; o teor “desprovisamento” foi o segundo com mais incidência, totalizando 756 pedidos.

Em 2012, os únicos teores encontrados foram o “desprovisamento” e o “não conhecimento”; no caso do primeiro, foram identificadas 59 decisões, equivalendo a 91% do total de deliberações no ano; já no caso do teor “não conhecimento” foram encontradas apenas 6 (seis) decisões. Já em 2013, 85% das decisões foram desprovidas, dentre as quais apenas 14% receberam o teor “não conhecimento” e ocorreu um único provimento. Em 2014, a maior parte dos documentos recebeu o teor “não conhecimento”, equivalente a 177 documentos, cerca de 65% do total; já na categoria “desprovisamento” foram identificados 90 documentos, representando 33%; apenas 6 (seis) foram providos; para 1 (uma) decisão foi alegada perda do objeto. Em 2015, assim como no ano anterior, ocorreu grande incidência de “não conhecimento” com cerca de 68% dos pedidos, porcentagem equivalente a 281 decisões. No total, 119 decisões receberam o teor “desprovisamento”; ocorreu perda de objeto de recurso em 10 (dez) documentos, sendo que 2 (duas) decisões receberam o teor “provimento” e 1 (uma) recebeu o teor “provimento parcial”.

Em 2016 houve grande incidência do teor “não conhecimento”, equivalente a 83% do total de pedidos realizados no ano; cerca de 13% das decisões receberam o teor “desprovisamento” e ocorreram 18 decisões com perda de objeto, 3 (três) provimentos e 2 (dois) provimentos parciais. Já 2017 apresentou grande parte das decisões como “não conhecimento”, equivalendo a 1.031; apenas 96 decisões foram desprovidas, 13 foram indicadas com perda de objeto de recurso, e 6 (seis) foram providas; também ocorreu de 2 (duas) decisões serem providas parcialmente e apenas 1 (uma) decisão teve como justificativa a perda parcial. E, por fim, em 2018, cerca de 61% das decisões receberam como resposta o “não conhecimento” do pedido, 35% das informações foram desprovidas, 5 (cinco) documentos alegaram perda parcial de objeto de recurso e em apenas 2 (duas) indicou-se perda de objeto; ocorreram, ademais, 4 (quatro) provimentos e 2 (dois) provimentos parciais.

Como indicado anteriormente, somente no ano de 2012 ocorreu a menor incidência, com apenas três reuniões da CMRI; com isso, pode-se observar o quão ativa a CMRI se tornou no período analisado nessa pesquisa (2012-2018). Uma possível explicação para a quantidade de reuniões da CMRI em 2012 é o período de adaptação, tanto dos órgãos/entidades, como dos cidadãos, uma vez que ela só passou a vigorar naquele ano. É possível identificar que em 2012 houve a menor quantidade de decisões, consequentemente também foi o ano com menor incidência de pedidos de reavaliação dirigidas à CMRI, como consta no Quadro 1.

Quadro 1 – Número de decisões da CMRI versus Número Único de Protocolo (NUP)

Ano	Total de Documentos de Decisão Encontrados na CMRI	Documentos de Decisão não Encontrados	Total de NUPs
2012	54	-	65
2013	200	-	200
2014	274	-	274
2015	413	Nº 151/2015	413
2016	708	Nº 92/2016, Nº 96/2016 e Nº 304/2016	708
2017	562	Nº 401/2017, Nº 490/2017 e Nº 506/2017	1206
2018	321	Nº 024/2018 e Nº 188/2018	382

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Ao todo, 9 (nove) documentos de decisões não foram encontrados; no ano de 2015 foi perdido 1 (um) documento; em 2016 e 2017 não foram encontrados 3 (três), respectivamente; e, por fim, o ano de 2018 contou com 2 (dois) docu-

mentos não recuperados¹⁶. Assim, os documentos de decisão disponibilizados totalizaram 2.532, embora a CMRI tenha recebido mais pedidos de reavaliação e gerado, ao todo, 2.541 documentos de decisão. Considerando o período analisado, no Quadro 1 é possível observar que o ano de 2017 liderou a quantidade de solicitações, representando cerca de 37% do valor total de pedidos, sendo seguido por 2016 com 22%, 2015 com 13%, 2018 com 12%, 2014 com 8%, 2013 com 6% e 2012 com 2%. O Quadro 1 apresenta a quantidade de NUPs; ao todo foram analisados 3.171 NUPs; isso ocorre porque em um mesmo documento de decisão podem ser analisados mais de um protocolo.

Foram identificadas 13 Decisões¹⁷ em que vários pedidos de reavaliação são unidos em um mesmo documento de decisão; isso ocorre quando esses processos possuem a mesma deliberação, mesmo solicitante e tratam do mesmo assunto – como, por exemplo, a decisão nº 01/2012, onde, nesse mesmo documento, são respondidos 12 recursos diferentes, realizados pela mesma pessoa, no caso, sobre: “Avistamento de OVINIs” –; porém pode acontecer que um mesmo documento apresente solicitações para mais de um órgão/entidade, como é o caso de todas as Decisões listadas, a despeito das de nº 01/2012 e nº 472/2017.

Foi possível notar, também, que alguns documentos não apresentavam o NUP no cabeçalho; 77 documentos foram identificados com essa característica e, por isso, o total de processos analisados, com e sem NUP, é de 3.248. Esses documentos tratam de revisões de informações classificadas ou de decisões sobre prorrogação de classificação, não se tratando, portanto, de solicitações realizadas por pessoa física ou jurídica; 78% correspondem a “Decisão sobre revisão de ofício de informações classificadas¹⁸”; as “Decisões de ofício de informações classificadas¹⁹” equivalem a 10%; já as “Decisões sobre prorrogação de

16. Notou-se que entre as Decisões apresentadas no site oficial para recuperação das decisões, algumas não possuíam o documento disponível para download, não sendo, portanto, passíveis de análise. Não se sabe ao certo o motivo dessa indisponibilidade.

17. Decisão nº 001/2012, as Decisões nº 391, 423, 449, 472, 473, 475/2017 e as Decisões nº 046, 097, 131, 158, 183 212/2018.

18. Tratam sobre a revisão de informações classificadas como ultrassecretas ou secretas.

19. Tratam de decisões sobre a classificação de informações em grau de sigilo.

informação classificada²⁰ representam 12%. Tais documentos foram encontrados apenas nos anos de 2017 e de 2018, sendo que cerca de 74% representam o ano de 2017 e 26%, o ano de 2018.

É importante destacar que uma das competências da CMRI é justamente manter o grau de sigilo, assim como indicado no Decreto nº 7.724/2012²¹; cabe a essa Comissão realizar a revisão de classificação perante solicitação, mas, também, decidir pela manutenção do nível de sigilo imposto pelo produtor da informação. A prorrogação do grau de sigilo dos documentos igualmente compete a esta Comissão, como indicado no Art. 47, inciso IV do Decreto nº 7.724/2012; compete à CMRI “[...] prorrogar por uma única vez, e por período determinado não superior a vinte e cinco anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto” (BRASIL, 2012a, p. 11). Foi possível identificar, durante a análise das decisões, que alguns documentos tratavam de solicitações de pessoa física ou jurídica a respeito de desclassificação de documentos, como é o caso, por exemplo, das decisões nº 154/2016, nº 156/2016 e nº 157/2016.

O órgão/entidade que mais recebeu pedidos de reavaliação foi o Banco do Brasil (BB). Porém, quando analisado o quantitativo em cada ano separadamente, o BB liderou a quantidade de solicitações, somente nos anos 2015, 2016 e 2017, com, respectivamente, 72, 186 e 624 pedidos. Em 2012, o órgão mais requisitado foi o Comando da Aeronáutica (Comaer), com 24 pedidos; em 2013, o Ministério da Saúde (MS) liderou com 39 pedidos; em 2014 foi o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ), com 32 pedidos; e, por fim, no ano de 2018 o Ministério da Fazenda (MF) desponta com 31 pedidos. Outro aspecto a ser destacado é o fato de que, em 2012, o órgão mais requisitado foi o Comando da Aeronáutica (Comaer), com 24 pedidos de reavaliação de informações. Uma das hipóteses para isso pode ser o fato de que, um ano antes, em 2011, foi criada a Comissão Nacional da Verdade, que pode ter solicitado documentos via LAI.

20. Objetivam decidir acerca da prorrogação do sigilo de informações classificadas como ultrassecretas.

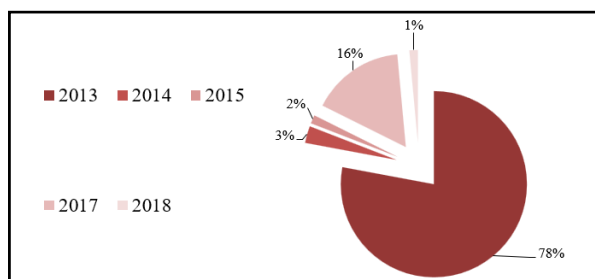
21. No Art. 47, inciso I – é “[...] rever, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada quatro anos” (BRASIL, 2012a).

Considerando o total de pedidos – 3.171 – gerados durante os sete anos analisados, é possível identificar que apenas 2% dos solicitantes mantiveram a identidade em sigilo, ao tarjar o nome no documento de forma digital ou manuscrita. Portanto, mais de 95% se identificaram no ato de solicitação de acesso à informação, atendendo às seguintes determinações do Artigo 12 do Decreto nº 7.724 quanto às informações sobre o demandante que devem constar no pedido:

[...] I - nome do requerente; II - número de documento de identificação válido; III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (BRASIL, 2012a).

Em 2013 foi identificada uma grande quantidade de solicitantes que mantiveram o sigilo sobre sua identidade, representando 78% dos 68 documentos analisados; observou-se que os nomes dos solicitantes no campo destinado nos documentos de decisão encontravam-se tarjados ou riscados de forma a ocultar o nome utilizado no momento da solicitação de acesso à informação; alguns aparentavam ter sido riscados à caneta com o objetivo de impossibilitar a sua identificação, como é o caso da decisão nº 080/2013. É importante destacar que muitos documentos aparentavam ter sido digitalizados e disponibilizados no site.

Figura 2 - Solicitantes não informados em cada ano analisado (2012-2018)



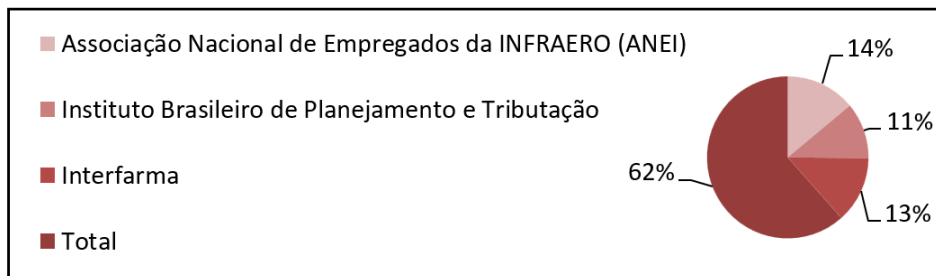
Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Na Figura 2 é apresentada a relação de documentos em que o campo solicitante foi tarjado em preto, a fim de ocultar o nome no pedido. Ao todo, 68 decisões apresentaram essa característica, porém, além disso, foram identificadas decisões em que o solicitante indicou apenas as iniciais de seu nome, como aparece na decisão nº 185/2013, o que, de certa forma, impossibilita o reconhecimento, dificultando saber se a solicitação foi realizada por pessoa física ou jurídica. No total foram identificados 78 documentos com essa característica, sendo que no ano de 2018 ocorreu maior incidência da mencionada dubiedade, somando 77 solicitações; a outra decisão similar ocorreu em 2013.

É possível concluir que, de um total de 3.248 decisões, em cerca de 4% dos documentos foi possível identificar a ocultação do campo solicitante – seja por ter sido tarjado ou por simplesmente ter se optado pelo uso das iniciais – sendo assim, de um total de 146 decisões, em 53% foi possível identificar as iniciais dos solicitantes e em 47% o campo destinado ao nome do requerente foi tarjado de preto. É importante esclarecer que, para os fins desta pesquisa, quando o campo “solicitante” no documento está preenchido com o nome do cidadão, empresa ou órgão/entidade, tal detalhamento facilita a identificação e diferenciação dos dados referentes à solicitação realizada por pessoa física ou jurídica, bem como a identificação e a distinção sobre quais órgãos também realizaram pedidos.

Foram identificados 181 pedidos de acesso à informação com essa característica, representando cerca de 5% do total de pedidos recebidos pela CMRI (2012-2018), porém esse dado não é exato, uma vez que no momento de realizar o pedido de acesso à informação é possível que uma pessoa utilize o seu próprio nome no formulário de solicitação, mas que esteja se referindo ao interesse de uma determinada empresa ou órgão/entidade.

Figura 3 – Solicitações realizadas por empresas ou órgão/entidade (2012 – 2018)



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Faz-se necessário destacar os órgãos/entidades/empresas que mais realizaram pedidos de reavaliação de informações no período analisado e tal informação é apresentada na Figura 3. De modo complementar, reafirma-se que, dentre os 181 pedidos, foi possível identificar que cerca de 38% foram realizados pelas três empresas/órgãos/entidades apresentados na Figura 3.

Equivalem-se, portanto, 41 pedidos realizados pela Associação Nacional de Empregados da Infraero (ANEI), fazendo com que ela liderasse a quantidade de pedidos. No entanto, esse órgão/entidade só realizou tais pedidos em 2016, com 32 solicitações, em que ocorreu, em sua maior parte, o não conhecimento, salvo 3 (três) desprovidos e 1 (uma) perda de objeto; 2017 ficou com apenas 1 (um) e 2018 com 8 (oito) pedidos; praticamente todos os pedidos foram encaminhados originalmente à Infraero e somente 5 (cinco) documentos não tiveram esse destino. Já no caso da empresa Interfarma, foram encontrados 39 pedidos, todos em 2013, para o Ministério da Saúde, sendo que todos os pedidos realizados foram desprovidos. Ao se realizar a leitura do documento, nota-se que da decisão nº 93/2013 até a decisão nº 131/2013 trata-se do mesmo pedido, em que a Interfarma solicita informações consideradas estratégicas que, de acordo com as instâncias, podem comprometer a estratégia e o projeto de desenvolvimento tecnológico.

Por fim, o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação realizou 33 pedidos de reavaliação de informação de 2014 a 2018; os 5 (cinco) pedidos realizados em 2014 foram encaminhados ao então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); as informações foram providas por se tratarem de solicitação a respeito de documentos fiscais. As primeiras instâncias negaram o pedido, alegando a proteção a informações pessoais, porém o requerente tinha interesse nas informações a respeito do fornecedor, destinatário (administração pública), ICMS, IPI e dados relacionados a valores, que de modo algum poderiam violar a intimidade ou privacidade de alguém; tais informações foram indicadas nas decisões nº 140/2014 até a decisão nº 144/2014, que faziam as mesmas requisições.

Ainda se tratando do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, em 2017 e em 2018 ocorreram apenas duas solicitações que foram, respectivamente, desprovidas; porém em 2015 ao todo foram realizados 16 pedidos, dos quais todos foram desprovidos; já em 2016, dos 8 (oito) pedidos realizados, 6 (seis) foram desprovidos e os outros 2 (dois) receberam o teor de não conhecimento e provimento parcial; no caso da decisão nº 651/2016, o pedido foi encaminhado ao Ministério da Fazenda (MF), solicitando que a Receita Federal atualizasse uma planilha com estatísticas a respeito de estudos tributários e aduaneiros, uma vez que o documento encontrava-se desatualizado; o último ano de inserção dos dados foi 2013; no caso, o segundo pedido consistiu em uma atualização na própria planilha onde o requerente solicitou a mudança de determinadas colunas para melhor adequação; a CMRI decidiu por dar provimento quanto à primeira solicitação, determinando que a informação fosse disponibilizada em até 120 dias, preferencialmente como transparência ativa, e que a instituição realizasse a atualização anualmente; já em relação à segunda solicitação do pedido, a CMRI negou o provimento.

Ainda no campo “solicitante”, destaca-se a Associação Direitos Humanos em Rede, também conhecida como Conectas Direitos Humanos²²; trata-se de uma

22. Ver: <https://www.conectas.org/>

Organização Não Governamental (ONG) criada em 2001 com a iniciativa de profissionais, acadêmicos e ativistas; o objetivo principal é proteger, efetivar e ampliar os Direitos Humanos, combatendo as desigualdades no Sul Global. Durante o período analisado, a Conectas Direitos Humanos realizou três pedidos de reavaliação: em 2015, com a decisão nº 198/2015, que recebeu o teor ‘não conhecimento’; em 2016, com a decisão nº 111/2016, que recebeu o teor “perda do objeto”; e, por fim, em 2017, com a decisão nº 215/2017, que recebeu o teor “desprovimento”.

Outro destaque a respeito do campo “solicitante” ocorre na decisão nº 94/2018, onde o requerente foi a Artigo 19²³, uma ONG de direitos humanos, fundada em 1987, cujo objetivo está relacionado à defesa e promoção do direito à liberdade de expressão e de acesso à informação ao redor do mundo. A origem de seu nome vem do artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948. Esse artigo declara que todos possuem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que “[...] implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A Artigo 19 está no Brasil desde 2007, com sede em São Paulo, trabalhando²⁴ para defender e promover a liberdade de expressão e de informação, destacando, também, a importância desses direitos para a conquista e concretização de outros direitos fundamentais no Brasil e na América do Sul²⁵. Em maio de 2018, publicou o documento intitulado “Identidade Revelada: Entraves na busca por informação pública no Brasil” (ARTIGO 19, 2018), que versa sobre as implicações da obrigatoriedade de se identificar o solicitante em pedidos de

23. Assim como indicado no site oficial da organização. Ver: <https://artigo19.org/>

24. De acordo com site oficial da Artigo 19, dentre os temas trabalhados incluem-se a proteção de defensores de direitos humanos e comunicadores; o combate às violações ao direito de protesto; a defesa das liberdades de imprensa, artística e de ensino e do direito da população à informação; a elaboração e a implementação de marcos legais em processos participativos e democráticos, como a da Lei de Acesso à Informação; o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

25. As ações da organização estão distribuídas em cinco áreas que compõem a Agenda de Expressão: Direitos Digitais, Transparência e Acesso à Informação, Espaços Cívicos, em especial sobre liberdade de manifestação, Liberdade de Mídia e Proteção a Comunicadores e Defensores de Direitos Humanos.

acesso à informação, destacando a falta de mecanismos capazes de garantir a proteção à identidade dos solicitantes; são apresentados, nesse documento, 16 casos que exemplificam alguns dos desafios referentes à proteção da identidade dos solicitantes.

É importante destacar que, pela LAI, qualquer cidadão interessado pode encaminhar, por meio oficial, a solicitação de acesso a informações públicas, devendo o pedido conter, assim como indicado pelo Art. 12 do Decreto nº 7.724, a identificação do solicitante e a especificação da informação requerida. Porém, o estudo realizado pela Artigo 19 demonstra que a identificação do solicitante o torna passível de discriminação, uma vez que os dados pessoais fornecidos no momento da solicitação de acesso circulam livres, ou quase-livremente, “[...] entre os funcionários dos órgãos, empresas ou autarquias demandadas. Os funcionários que têm acesso aos dados pessoais frequentemente se comportam de maneira diferente a depender de quem é o requerente” (ARTIGO 19, 2018, p. 8). Desse modo, pode-se afirmar que essas situações demonstram resquícios de uma “cultura do segredo” que, aparentemente, ainda paira disfarçadamente no Estado brasileiro.

Um dos argumentos da Artigo 19 (2018, p. 9) é que a “[...] busca por informação ainda é encarada, muitas vezes, como um insulto ou exigência excessiva à Administração Pública”. Tal afirmação corrobora com outra característica encontrada no presente estudo, agora se tratando da análise das Decisões da CMRI, quanto ao teor e justificativa apresentados por essa Comissão; foi possível notar que muitas decisões, em vários anos analisados, eram direcionadas ao mesmo tempo para múltiplos pedidos de acesso à informação e uma das tendências observadas é de que a deliberação costumava ser “não conhecimento” ou “desprovisionamento”.

Exemplos desses casos foram indicados anteriormente, como os dados extraídos a respeito de órgãos/entidades/empresas. Trata-se do caso da Interfarma, que realizou 39 pedidos com a mesma solicitação, sendo que todos os pedidos receberam o teor “desprovisionamento”. Uma das hipóteses para a quan-

tidade de pedidos é o tempo transcorrido entre a solicitação e a resposta ao pedido, porém não foi possível fazer a análise detalhada do tempo transcorrido entre a interposição e a decisão, assim como não foi possível, até o momento, indicar o tempo transcorrido entre a autuação e a decisão. O outro exemplo é o do cidadão que realizou 676 pedidos de acesso à informação; nesse caso, a resposta indicada foi o “não conhecimento” do recurso, tendo em vista o argumento de que se tratava de um exercício abusivo do uso do direito de acesso à informação.

É possível indicar, também, que nem sempre as justificativas apresentadas pelas instâncias e pela própria CMRI têm fundamento legal, como é o caso da Decisão nº 02/2013, na qual se entende que o sigilo foi mantido mesmo não se tratando de informação classificada como sigilosa. O mencionado caso pode ser entendido a partir das seguintes observações: o cidadão encaminhou um pedido à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), solicitando a cópia de 13 processos; além de receber o desprovisionamento inadequado, a entidade solicitou a presença do requerente no Gabinete da Diretoria para tratar dos questionamentos apresentados no pedido, sem apresentar razões para tal solicitação.

Nesse caso, foi encaminhado recurso à CGU, que analisou o pedido e indicou o provimento das informações ao solicitante, visto que a documentação solicitada não previa hipótese de sigilo. Foi estabelecido, ainda na decisão da CGU, um prazo para que a instituição apresentasse toda a documentação solicitada. Porém, o cidadão encaminha recurso à CMRI, solicitando que, em suas próprias palavras, “[...] a lei seja implementada na UFRRJ e que, se possível, haja uma intervenção na instituição, já que foi descumprida decisão do Exmo. Ministro Chefe da CGU” (BRASIL, 2013); tal solicitação evidencia que, mesmo após provimento concedido pela primeira instância recursal, ou seja, a CGU, o solicitante continuou sem acesso às informações e a CMRI simplesmente não reconheceu o pedido, deixando possivelmente o solicitante sem o acesso solicitado.

Considerações finais

Entende-se democracia como o governo do poder visível – transparente –, em que o exercício do direito à liberdade é essencial e possibilita a formação da opinião pública; a dimensão pública da informação produzida pelo Estado é apresentada em contraponto à ideia de privado e de segredo; a luta pelo direito à informação é uma importante reivindicação contra o segredo de Estado em casos injustificáveis, ou seja, o segredo de informações públicas não classificadas como sigilosas, mas que são mantidas fora do alcance do público.

A Lei de Acesso à Informação foi um marco histórico fundamental; graças a ela, a exigência de transparência na gestão pública passou a ser a regra, fornecendo instrumentos de controle de suas ações por parte da população. Entretanto, implantar uma cultura de transparência e acesso no lugar de uma cultura do segredo vai muito além “[...] de promulgar uma legislação que regule o direito de acesso à informação produzida ou custodiada pela administração pública” (SOUZA, 2018, p. 399). É preciso demonstrar o que realmente está sendo transparente, apresentando as informações públicas para os cidadãos, assim como respondendo às solicitações, sempre respeitando as normas e exceções de acesso.

É possível identificar que ocorreu uma grande quantidade de pedidos de reavaliação encaminhados à CMRI durante os anos analisados; ao todo foram 3.248 NUPs, porém o total de documentos de decisão gerados pela Comissão é bem menor, correspondendo a 2.541. As particularidades dos documentos de decisão equivalem a um tópico vasto, uma vez que cada decisão possui uma demanda de acesso que receberá uma determinada deliberação das instâncias recursais. Como apresentado, é possível que vários pedidos sejam unidos em um mesmo documento de decisão por se tratarem de solicitações similares, realizadas pelo mesmo solicitante e/ou para o mesmo órgão/entidade.

Tendo em vista os objetivos da pesquisa, foi possível apresentar dados gerais, como o quantitativo de decisões e os teores mais recorrentes. Identificou-se

que o teor “não conhecimento” liderou o quantitativo com 2.336 pedidos, sendo seguido do teor “desprovemento”, com 756 pedidos; em contraponto, foram identificados somente 22 “provements”, dentre os 3.248 pedidos encaminhados à CMRI; em relação aos órgãos/entidades para os quais mais foram solicitados pedidos de reavaliação, o Banco do Brasil foi o órgão/entidade mais requisitado. Ademais, foi possível apresentar as informações a respeito dos solicitantes e as nuances que circundam esse tópico. De acordo com as argumentações apresentadas, entende-se que a obrigatoriedade de identificação dos solicitantes de informação pode ser entendida como um obstáculo para a garantia do próprio direito de acesso à informação e, de certo modo, pode acabar ferindo o direito de privacidade do cidadão, como alertado pelo estudo da Artigo 19.

Com base nos dados apresentados a respeito das deliberações, é possível indicar que nem sempre a CMRI apresentou justificativa baseada na legislação que se fundamenta nos princípios de transparência, uma vez que, como indicado pela Decisão nº 02/2013, mesmo a informação não sendo sigilosa, a dúvida quanto ao acesso por parte do cidadão persiste. Sendo assim, as análises não nos permitiram afirmar que a CMRI se pautou por uma cultura da transparência ou que privilegie a cultura do segredo; porém, paira a dúvida sobre o quão transparente suas decisões realmente são e até que ponto a sociedade consegue, de fato, ter acesso à informação pública por meio dessa instância recursal.

Nos limites do presente trabalho, não foi possível apresentar todas as deliberações e justificativas indicadas nos documentos de decisão da CMRI (2012-2018), como também não foi possível contemplar uma análise mais detalhada do tempo transcorrido entre a interposição e a decisão ou indicar o tempo transcorrido entre a autuação e a decisão contida nos documentos analisados, a fim de identificar se, de alguma forma, o tempo interfere na percepção do sigilo. Apresentaram-se, no presente estudo, algumas leituras e interpretações, destacando as nuances de alguns documentos de decisão que ilustravam e explicavam os tópicos que estavam sendo desenvolvidos no decorrer da análise, uma vez que essa é uma pesquisa inédita e extensa. Ressalta-se que, de acordo com o que foi

apresentado, que a CMRI, como uma instância recursal prevista na LAI, tem sido bastante utilizada e que, ao mesmo tempo, a aplicação da LAI no Brasil ainda apresenta muitos desafios.

Referências

ARAÚJO, Flaviane. Ribeiro. O procedimento recursal da Lei de Acesso à Informação. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, abr./jun. 2012.

ARTIGO 19. **Identidade Revelada:** Entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo: Ed. Maio, 2018.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 2 de 25 de janeiro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mai. 2012a.

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 República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2012. Regimento Interno da Comissão Mista de Reavaliação de Informações. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 2012b.

HOTT, Daniela Francescutti Martins; RODRIGUES, Georgete Medleg. O acesso aos arquivos sigilosos no Brasil: do acesso restrito à instância recursal. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 18., 2017, Marília. **Comunicação Oral**. Marília: UNESP; ANCIB, 2017. Disponível em: <http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/xviiiencib/ENANCIB/paper/viewFile/429/806>. Acesso em: 01 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

RODRIGUES, Georgete Medleg. O acesso aos arquivos sigilosos: um estudo comparado entre o Brasil e a França. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., 2011. **Comunicação Oral**. Brasília, DF: UNB; ANCIB, 2011. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1694>. Acesso em: 25 dez. 2019.

SOUZA, Joaquim Adelson Cabral de. Cultura do Segredo: a corrupção na administração pública. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, v. 14, n. 24, 2018. Disponível em: <https://aplicacao.mppmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/1251>. Acesso em: 06 mai. de 2019.

TINÔCO, Erika Cruz da Silva. **Entre segredo e transparência:** as Decisões sobre recursos submetidos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (2012-2018). 2021. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

TINÔCO, Erika Cruz da Silva; RODRIGUES, Georgete Medleg; RABELLO, Rodrigo. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações: um balanço de sua atuação entre 2012 e 2018. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 21., 2021, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: UFRJ; ANCIB, 2021. Disponível em: <https://enancib.ancib.org/index.php/enancib/xxienancib/paper/view/497>. Acesso em: 15 fev. de 2022.

O acesso sob controle: a permanência da cultura do segredo no acesso à informação

Maria Blassioli Moraes¹

Maria Leandra Bizello²

Uma discussão mais densa sobre a possibilidade de amplo acesso aos arquivos é algo relativamente recente e que data de meados do século XX. Até então, o usuário comum dos arquivos permanentes era o pesquisador acadêmico, principalmente da área de humanas, e os arquivos correntes e intermediários eram acessados pela administração da instituição produtora.

Após a Segunda Guerra Mundial e em decorrência da presença de regimes autoritários na Europa, a sociedade civil se organizou em defesa dos direitos humanos. Em 1945, deu-se a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e no ano seguinte, a partir da Assembleia Geral, foi publicada a Resolução 59, que determinou a realização de uma conferência internacional sobre a liberdade de informação, que seria organizada pelo Conselho Econômico e Social (MARTINS, 2011; FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, 2015).

Neste período, foram produzidos documentos importantes para a defesa da liberdade de expressão e de imprensa e, neste rol, estava contido o direito de informar e de ser informado. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1966, foram norteadores para a formulação das leis de acesso à informação que se multiplicariam por vários países da Europa e da América nos anos seguintes. Os Estados Unidos da América, em 1967, publicaram a *Freedom of Information Act* (FOIA), mas a partir das décadas de 1980 e de 1990, um número maior de países adotou legislação de acesso à informação (MARTINS, 2011; FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, 2015). As leis definem quais informações, dados

1. Mestre em História Social pela USP e doutoranda em Ciência da Informação pela Unesp.

2. Historiadora, doutora em Multimeios (Unicamp), pós-doutora em Ciência da Informação (Universidade do Porto, Portugal). Professora do curso de Arquivologia do Departamento de Ciência da Informação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Marília, Unesp.

e documentos públicos devem ter acesso aberto e quais são restritos e sigilosos e, ainda, incentivam a transparência da administração pública e concedem, à sociedade, possibilidade de controle sobre a administração e contas públicas.

Além do debate sobre a liberdade de expressão, de imprensa e de informação, deflagrados na segunda metade do século XX, ocorreu também a discussão sobre a democratização do acesso aos arquivos. Em 1948, houve incentivo ao acesso, fruto da criação do Conselho Internacional dos Arquivos (CIA) e, em 1966, o Conselho foi responsável pela realização, em Washington, de um Congresso internacional extraordinário sob o tema “A abertura dos arquivos para pesquisa” (DUCHEIN, 1983).

Autores como Alfred Wagner (1970), Jean Tener (1978) e Michel Duchein (1983), entre os anos de 1970 e de 1980, debruçaram-se sobre o assunto para compreender quais as causas da limitação do acesso aos arquivos. Wagner destacou que longos prazos, de 90 a 100 anos, estabelecidos para fechamento dos documentos ao público, serviram para limitar o acesso. Duchein ressaltou que uma legislação sobre o acesso se mostrava como importante instrumento para garantir esse direito, mas que somente isso não bastava e que seria necessário, ainda, que as instituições contassem com arquivistas em quantidade suficiente para tratar os documentos e recursos financeiros que possibilitassem o desenvolvimento do tratamento. Duchein afirmou, ainda, que muitos arquivistas defendiam o acesso para um público especializado de pesquisadores acadêmicos. Esta visão foi expressa por T.R. Schellenberg (2006), arquivista norte-americano que apresentou suas considerações sobre o acesso no livro *Arquivos Modernos. Princípios e Técnicas*, publicado pela primeira vez em 1956, e que chegou ao Brasil durante a ditadura militar, em 1973.

Schellenberg afirmou que os documentos públicos não deveriam sofrer redução do período de tempo durante o qual são negados aos pesquisadores, pois uma vez utilizados prematuramente, se correria o risco de assistir à produção dos documentos com vistas ao seu possível uso pelos historiadores. O autor teceu argumentos para defender a importância em se negar o acesso aos documentos

de alguns órgãos e que, em muitos casos, a restrição se mostra como de interesse público. Embora mencione que os documentos públicos são propriedades do Estado e que por isso o acesso constitui-se como direito do cidadão, destaca que este direito não pode permitir que seu uso coloque em risco o documento.

Percepção semelhante foi manifestada por outros arquivistas como Antonia Heredia Herrera (1991), para quem os arquivos deveriam ser utilizados por um público de pesquisadores especializados, competentes para a leitura e manuseio dos documentos. São percepções que sugerem a necessidade de controle do acesso aos documentos por parte dos arquivistas. Schellenberg defendeu que os arquivistas devem avaliar as solicitações de acesso.

Importante notar que em 1856, na França, o regulamento do Arquivo Nacional determinou que o diretor da instituição deveria deliberar sobre os pedidos de pesquisa. Esta orientação foi uma retração no direito ao acesso e surgiu pouco mais de 60 anos depois da publicação da Lei 7 Messidor, ano 2 (25 de junho de 1794), que ofereceu a todo cidadão o direito de acessar os documentos do Arquivo Nacional, com a possibilidade de agendamento de data e hora. (RODRIGUES, 2011; DUCHEIN, 1983) Essa Lei, decorrente da Revolução Francesa (1789), estava inserida em uma série de mudanças que se seguiram à queda do Antigo Regime, na França. A reorganização do Estado trouxe a criação do Arquivo Nacional e dos arquivos departamentais. Estruturas semelhantes foram observadas, posteriormente, em outros países da Europa (SCHELLENBERG, 2006).

Embora o acesso amplo não tenha durado mais que 62 anos, naquele momento se mostrou como uma mudança em relação ao que ocorria antes do século XVIII. Importante mencionar o papel da reforma penal neste cenário. Após a Revolução Francesa, admitia-se cada vez menos o suplício como forma de punição de condenados que, no decorrer do século XVIII, foi substituída pela privação da liberdade. Outra mudança significativa foi o acesso, dos réus, aos documentos que continham o depoimento do acusador. Durante a Idade Média e no Antigo Regime, os réus não podiam ter acesso aos processos e não podiam

conhecer os argumentos da acusação. “Na ordem da justiça criminal, o saber era privilégio absoluto da acusação” (FOUCAULT, 2014, p. 38).

Como apontou Foucault, a partir do século XVIII, observaram-se mudanças sobre a utilização dos documentos, mas também ocorreram transformações sobre a produção deles. O registro das atividades dos indivíduos, por meio dos documentos, constituiu-se como prática importante para possibilitar o controle, ou seja, os registros diários e detalhados sobre os corpos, que objetivavam o controle do desenvolvimento dos indivíduos. Relatórios sobre o comportamento, desenvolvimento e avaliações dos alunos nas escolas, boletins e exames dos pacientes nos hospitais e asilos psiquiátricos, relatórios sobre o comportamento e atividade dos presos começaram a ser produzidos de forma detalhada e estes documentos participavam do controle, tanto quanto estavam submetidos a um controle por parte dos profissionais envolvidos nas referidas atividades. Desta forma, escolas, fábricas, hospitais, asilos psiquiátricos e presídios se constituíram como espaços importantes de produção de um saber-poder (FOUCAULT, 2014).

Estes espaços de confinamento e os registros detalhados das atividades dos indivíduos persistem atualmente na sociedade, assim como verificam-se também a produção e o controle dos documentos e informações de órgãos públicos. Segundo Jean Rivero e Hugues Moutouh (2006), desde final do século XVIII e nos períodos que se seguiram às transformações ocasionadas pela queda do Antigo Regime, na França, pôde-se observar alternâncias entre liberalismo e autoridade, no entanto, os períodos repressivos foram mais frequentes.

Uma vez que o controle sobre a informação persiste em nossa sociedade, há necessidade de compreender como se estabelece em um cenário que comporta leis que favorecem a transparência pública e o acesso à informação. No Brasil, o direito à informação foi garantido pela Constituição Federal de 1988, através do artigo 5º, que determinou o direito do cidadão de acessar informação de órgãos públicos, ressalvadas aquelas cujo sigilo fosse imprescindível à segurança da sociedade e do Estado e, ainda, definiu sobre a produção do *habeas data*. A Carta Magna garantiu o direito de acesso à informação pública, salvo algumas

restrições, no entanto, não determinou como esse acesso deveria ocorrer. A Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispôs sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, determinou o acesso pleno aos documentos públicos, com exceção para os casos em que o acesso ferisse a honra e a intimidade do indivíduo ou que pudesse colocar em risco a segurança do Estado. Segundo Nascimento, Rodrigues e Kraemer (2015), mesmo após a redemocratização, no Brasil, foram preponderantes as leis que possibilitaram classificar os documentos públicos em graus de sigilo com longos prazos. A Lei de Acesso à Informação (LAI), lei n. 12.527 de 2011, reduziu os prazos, mas manteve a possibilidade da classificação.

Ainda assim, a LAI foi responsável pela ampliação do acesso e pela revisão de prazos de sigilo. Trouxe em seu arcabouço a percepção de que os documentos, dados e informações, mesmo que em idade corrente e intermediária, poderiam ser concedidos quando solicitados e desde que não contivessem classificação de sigilo ou desde que não estivessem nas categorias de restrição empregadas às informações pessoais e àquelas que se referiam à segurança do Estado ou, ainda, que não estivessem submetidas às restrições definidas por outras leis. Segundo a LAI, a restrição deve ser exceção e o acesso, a regra. A mudança de cultura imposta e que passara a ser empregada nos órgãos públicos é a de que grande parte dos documentos poderiam ser acessados pela sociedade desde o momento de sua produção e sem que, para tanto, houvesse a necessidade de justificar o motivo da solicitação. Também, o uso das novas tecnologias da informação contribuiria para facilitar o acesso amplo.

Neste panorama de maior aproximação do cidadão às informações públicas, alguns autores chamam atenção sobre a utilização do acesso aos documentos públicos como meio de controle social sobre a administração e contas públicas (LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014; FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, 2015). O controle social está indicado no texto da Lei. Controle e acesso se mostram como constituintes dialéticos (LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014), o que não afasta a existência de uma tensão constante entre o sujeito que retém a informação, no órgão público, e aquele que a solicita.

O presente artigo busca ampliar as discussões sobre os mecanismos de controle que são exercidos sobre os documentos e informações públicas e que têm dificultado o seu acesso. Para tanto, foram analisados os recursos interpostos sobre as respostas dos pedidos de informação encaminhados ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Executivo Paulista, entre os anos de 2012 e 2021. Verificar quais informações foram negadas e quais foram os argumentos utilizados para a negativa contribuirá para entender como se mantém a cultura do segredo na sociedade.

O controle da informação do Poder Executivo Paulista

No estado de São Paulo, o Decreto Estadual nº 58.052, de 16 de maio de 2012, regulamentou a Lei nº 12.527/2011 e determinou a criação dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) em todos os órgãos e entidades da administração pública estadual direta e a indireta, como autarquias³, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos. O Decreto definiu quais os órgãos responsáveis por analisar os recursos que são interpostos quando o cidadão não concorda com a resposta, quando a informação é negada ou quando da ausência de resposta. Em primeira instância se manifesta o superior hierárquico de quem emitiu a resposta; em segunda instância, a análise cabe à Corregedoria Geral da Administração e em terceira, à Comissão Estadual de Acesso à Informação⁴.

Aos SICs competem fazer atendimento presencial ou à distância, com fins de esclarecer sobre o funcionamento do órgão do Poder Executivo Paulista⁵, sobre como acessar informações; receber e encaminhar solicitações; controlar os prazos para envio das respostas, contatar as áreas detentoras das informações solicitadas, buscar e fornecer tais informações ou orientar onde encontrá-las. Após a publica-

3. Em 2019, por decisão do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP), Comunicado nº 1/2019, USP, Unesp e Unicamp deixaram de integrar o Sistema SIC.SP e passaram a utilizar sistemas próprios para responder às solicitações.

4. Entre 2012 e 2021, ocorreram mudanças dos órgãos designados para responder aos recursos.

5. O SIC não abrange o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

ção do Decreto Estadual nº 58.052/2012, foi disponibilizado o Sistema Integrado de Informações ao cidadão do estado de São Paulo (SIC.SP⁶) para possibilitar a solicitação de informações à distância, através da internet. Todas as solicitações são, obrigatoriamente, registradas no sistema, mesmo quando encaminhadas através de carta, e-mail, telefone ou de forma pessoal/presencial.

O primeiro registro do Sistema SIC.SP data de 10 de julho de 2012 e, até 2020, as solicitações registraram crescimento, com exceção do ano de 2021, quando os pedidos caíram 13,59%, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Solicitações SIC do Poder Executivo Paulista

Ano da solicitação	Quantidade de solicitações	Incremento	Quantidade de solicitações encerradas	Quantidade de solicitações com recursos encerrados
2012	3920		3917	30
2013	15072	284,49%	15054	548
2014	16301	8,15%	16265	902
2015	16442	0,86%	16370	1013
2016	17991	9,42%	17630	970
2017	20773	15,46%	20402	1396
2018	21992	5,87%	21967	1330
2019	25745	17,07%	25471	1200
2020	28120	9,23%	27956	1248
2021	24298	-13,59%	24081	1248

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022) a partir do Relatório Estatístico de Solicitações e Recursos, 2012 a 2021, disponibilizado pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo.

As solicitações que tramitaram em instâncias recursais e que foram encerradas no mesmo ano da solicitação representaram, em média, 5,25% do

6. O Sistema é gerenciado pela Central de Atendimento ao Cidadão (CAC), Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), área responsável também por orientar o cidadão quando este não sabe para qual instituição enviar o pedido.

total dos pedidos encerrados. O ano de 2021, curiosamente, registrou o mesmo número de recursos de 2020, 1.248 recursos que tramitaram pelas instâncias recursais. O órgão que recebe a solicitação é responsável por identificar a natureza da informação e entre os anos de 2012 e 2021, a maioria das informações solicitadas, com recursos, foram definidas como de natureza pública, 75%; pessoal, 16%; sigilosa, 2,5%; impertinente-ausência de competência, 3,5%; impertinente-manifestação de livre expressão, reclamação ou sugestão, 1,6% e como impertinente-pedido incompreensível, 0,8%.

Entre 2012 e 2016, a quantidade de solicitações definidas como pessoal e sigilosa foi maior do que no período entre os anos de 2017 a 2021, sendo que o número de informações definidas como sigilosas caiu em 2017, apresentando uma queda de 66,6%. Em 2015, foi registrada a maior quantidade de solicitações negadas, 12%. No ano seguinte, em 2016, caíram as solicitações por recursos de pedidos negados, representando 6,8% das solicitações e em 2017, 2,7%.

O Decreto Estadual nº 58.052/2012 definiu que os órgãos poderiam classificar as informações nos graus de sigilo ultrassecreto, secreto e reservado, com prazo de restrição, respectivamente, de 25, 15 e 5 anos. Deveriam elaborar a tabela de informações classificadas em graus de sigilo e divulgar em publicação oficial do Estado. Com isso, muitos órgãos passaram a classificar suas informações de uma forma que foi entendida por entidades e veículos de imprensa, por exemplo, como equivocada e como meio de impedir o acesso. Questionamentos da sociedade civil resultaram na publicação de decretos que reorientaram a forma de classificar a informação. O Decreto Estadual nº 61.559/2015 revogou todos os atos que instituíram as tabelas de classificação de sigilo. Um novo Decreto, o nº 61.836/2016, determinou que as informações não poderiam ser classificadas previamente, mas que seriam decorrentes de motivação e que isso aconteceria por meio do preenchimento do Termo de Classificação da Informação (TCI).

Entre as solicitações com recursos e encerradas entre 2012 e 2021, em média, pouco mais do que 86% foram atendidas; 6,5% foram parcialmente atendidas e 6,8% foram negadas. À primeira vista, isso nos leva a pensar que os

pedidos não necessitavam ter sido questionados com recursos pelos requerentes, pois poderiam ter sido atendidos assim que adentrassem o Sistema SIC.SP. No entanto, a análise do conteúdo dos pedidos e respostas⁷ possibilita entender como os órgãos estão compreendendo a classificação das informações, definindo sua natureza e, mais importante, quais informações estão sendo negadas. Ao verificar o teor dos pedidos e o argumento utilizado nas respostas, percebe-se que muitas vezes uma informação foi definida, pelo órgão, como pública e, no entanto, quando o pedido foi apreciado, a informação foi, de fato, negada.

Uma solicitação encaminhada à Fundação Padre Anchieta, em primeiro de novembro de 2013, pedia o valor das treze últimas remunerações de um funcionário, além da função desempenhada por ele. A informação foi determinada, pela entidade, como pública e, quando apreciado, o pedido foi negado com a seguinte resposta:

Prezado Cidadão, Em atenção à sua solicitação, damos conta da NEGATIVA para a formulação identificada com Protocolo nº X XXXX no sistema SIC SP, justificada conforme segue: As questões formuladas pelo solicitante, além da citada, com registros de protocolo Nº X XXXX; Nº X XXXX; Nº X XXXX; Nº X XXXX e Nº X XXXX, de teor semelhante, pelo caráter amplo e aleatório das mesmas, além de outras, totalizando XX (doze) até o momento, configuram uma pretensão de realização de uma devassa nesta Fundação. O X Tribunal Federal, através da decisão proferida pelo Ministro X X, em julgamento de XX/XX/XXXX, deixa evidenciada a posição daquela Corte, contrariando a possibilidade de tais procedimentos pelos mecanismos solicitados. O Ministro, ao apreciar a questão da divulgação das remunerações dos servidores da Prefeitura Municipal de SP, em pedido de suspensão de segurança (SS XXXX / SP - SP SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Relator (a): Min. X PELUSO (Presidente) Julgamento: XX/XX/XXXX Decisão Proferida pelo (a) Min. X X) assim decidiu: “Assim, veda-se a divulgação de informação inútil e sem relevância, que deturpe informações e dados públicos em favor de uma devassa, de uma curiosidade ou de uma exposição ilícitas de dados pessoais, para mero deleite de quem a acessa.” (grifou-se) Atenciosamente, SIC - Fundação X X Centro Paulista de Rádio e Televisão Educativas (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022).

7. Análise realizada na base de dados de pedidos e respostas do SIC entre 2012 e 2021 no Arquivo Público do Estado de São Paulo. Os dados pessoais foram anonimizados conforme Nota Técnica CAC/DGSAESP nº01/2020.

Diante da resposta, o cidadão interpôs recurso argumentando que não se pode negar acesso sob a justificativa da quantidade de informações solicitadas, as quais também não deveriam ser percebidas como inúteis e, ainda, que não estava pretendendo uma devassa na instituição.

No mesmo dia da solicitação, o cidadão fez mais nove pedidos no mesmo teor, ou seja, pediu informações sobre salários de funcionários, funções, regimes e datas de contratação, programação da TV, sobre anunciantes do programa Sítio do Pica-Pau Amarelo, cópia do processo do Projeto Melhor Gestão Melhor Ensino e informações sobre os tutores e cursistas. Apenas uma solicitação foi atendida, a que pedia a programação da TV e, mesmo assim, o cidadão não concordou com a resposta, pois não apresentava o detalhamento necessário. As demais informações foram negadas, mas sete (7) pedidos constaram como públicos e atendidos e três (3) como sigilosos e negados. O requerente entrou com recurso em primeira instância em todos os pedidos, mas, como a negativa de acesso se manteve, encaminhou recursos em 2ª e 3ª instâncias para seis (6) pedidos. Em 6 de junho de 2015, mais de um ano após o envio das solicitações, recebeu a deliberação da Ouvidoria Geral do Estado, favorável ao acesso.

Ao argumentar contra o acesso, o órgão não buscou respaldo na LAI ou no Decreto Estadual, mas utilizou uma decisão proferida, em 2009⁸, pelo Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal federal (STF), sobre a publicização nominal de salários de servidores públicos. Em 2012, o Conselho Nacional de Justiça emitiu decisão favorável à divulgação dos salários dos servidores (Resolução CNJ, nº151/2012) e, em 2015, o STF emitiu Acórdão⁹ determinando a legitimidade da publicação nominal dos vencimentos e vantagens pecuniárias de servidores públicos. No entanto, a Fundação Padre Anchieta achou por bem depreciar a conduta do cidadão como meio de justificar o impedimento do acesso.

8. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho117317/false> SS 3902/SP - SÃO PAULO. Acesso em: 01 mar.2022.

9. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570> Acesso em: 02 mar. 2022.

A falta de objetividade dos órgãos ao responder os pedidos foi uma situação recorrente e que motivou muitos recursos. Em 3 de junho de 2020, à Secretaria de Estado da Saúde, foi solicitado o modelo detalhado do cálculo do índice de adesão ao isolamento social no estado de São Paulo. Segundo o solicitante, a Secretaria não encaminhou a informação, mas teria feito considerações sobre o assunto. Em recurso em 1ª instância, o cidadão mencionou que “não me foi informado o modelo, apenas informações genéricas sobre a flexibilização da quarentena, as quais não solicitei” (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022). Em resposta, o órgão enviou novas informações, mas ainda não eram as solicitadas, o que provocou um segundo recurso.

Prezados, NÃO solicitei fórmula de cálculo para estabelecimento da fase de risco. O que solicitei foram as FÓRMULAS para cálculo do ÍNDICE DE ADESÃO AO ISOLAMENTO SOCIAL, aquele que vossas senhorias disponibilizam no SIMI-SP, que é, segundo vossas senhorias, viabilizado por meio de acordo com as operadoras de telefonia Vivo, Claro, Oi e TIM, através da ABR. Por gentileza, se atentem à minha solicitação inicial, pois há mais de 40 dias essa informação não me é disponibilizada (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022).

Após o recurso em 2ª instância, o órgão enviou as informações exatas.

As informações eram encaminhadas no corpo do e-mail ou em arquivo anexo, geralmente em formato PDF – *Portable Document Format* (PDF), ou em planilhas em formato aberto. Algumas vezes, os cidadãos eram convidados a realizar a busca da informação nos documentos da instituição, mas em geral o que se nota é o desejo de receber a informação por e-mail.

Muitas vezes, os solicitantes entraram com recursos para pedir complementação da resposta recebida ou para pedir aprofundamento sobre a informação recebida e, quando isso ocorria, os órgãos costumavam responder, embora alguns orientassem para que fosse feita nova solicitação no sistema. Principalmente quando se tratava de solicitações que requeriam muitas informações, salários nominais ou valor de contrato de prestação de serviços, percebe-se que

eram apresentadas maiores dificuldades ao acesso. As respostas a estas questões, muitas vezes, trouxeram informações genéricas e amplas sobre o assunto, negativas de acesso ou simplesmente não foram respondidas. Para negar, os órgãos também buscaram respaldo na restrição às informações pessoais ou na classificação de graus de sigilo. Mais recentemente, observa-se que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018, tem sido utilizada para impedir o acesso. Uma solicitação de 2 de junho de 2021 pediu, à Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp), nomes completos e cargos dos funcionários que recebiam adicional de periculosidade e informações sobre o pagamento do adicional para funcionários em regime de *home office*.

O órgão negou a informação justificando que, em respeito à LAI e à LGPD, dados pessoais não poderiam ser concedidos.

Prezado Sr. X, Em resposta a solicitação n.º X XXXX, encaminhada ao SIC - Serviço de Informações ao Cidadão da Prodesp, informamos: X.No tocante aos requerido no item X acima, esclarecemos que se trata de informação pessoal, protegida por legislação específica: Lei de Acesso à Informação (LAI) e Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); estando disponíveis apenas às partes envolvidas; X. A Prodesp paga adicional de periculosidade a todos os empregados que se enquadram nas situações previstas na legislação trabalhista. Atenciosamente (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022).

Em recurso em 1ª instância, o cidadão pediu que fossem omitidas as informações pessoais e transmitidas as demais informações. No entanto, o órgão continuou negando a informação e afirmou que “estamos negando o recurso em função de que, no âmbito da LAI, o mesmo deve conformar-se ao pedido original, que estabelece os limites para que a decisão seja prestada de modo adequado, não sendo cabível a formulação de pedido com novo objeto dentro do recurso interposto (Súmula CMRI nº X/XXXX)” (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022).Fica a percepção de que havia o receio, por parte do órgão, de que tais informações poderiam causar prejuízo ao servidor público ou à imagem

de lisura da instituição perante a sociedade. Indisponibilizar documentos e informações parecem ter a finalidade de proteger os servidores e a instituição de qualquer questionamento quanto às práticas adotadas.

Considerações finais

Entre pedidos e respostas do SIC do estado de São Paulo, percebe-se a disputa entre as partes, de um lado, quando o solicitante argumenta pelo acesso às informações e, de outro, quando o representante do órgão argumenta para ratificar a negativa do acesso, por vezes demonstrando inflexibilidade. A tensão entre as partes fica evidente. Segundo a LAI, o cidadão deve ter a possibilidade de exercer o controle sobre a administração e contas públicas. Entretanto, o servidor público parece procurar evitar que o agente externo obtenha as informações e o possível controle. Procurava-se manter, portanto, o controle da informação que, supostamente, poderia resultar em processos na justiça ou em suspeitas sobre a imagem do órgão. Dessa forma, é possível verificar como a cultura do segredo permanece nas instituições.

Entretanto, é importante frisar que, por vezes, quando da tramitação pelas instâncias recursais, a informação era concedida, conforme exemplificado através da solicitação enviada à Secretaria de Estado de Saúde. Houve situações em que o órgão, à primeira vista, não concedia a informação por entender que esta era pessoal e, após recurso e argumento do solicitante, a informação era transmitida. A legislação sobre o acesso é imprescindível, mas, além disso, é necessária uma mudança política e cultural para que o cidadão deixe de pretender ser apenas um agente de controle e passe a ser um participante dos processos e das decisões da administração pública. Assim como há a necessidade do acesso ser amplamente praticado pelas instituições públicas.

Referências

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Pedidos e Respostas SIC 2012-2021**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, [entre 2012 e 2022]. Disponível em: <http://www.arquivos-estado.sp.gov.br/web/institucional/relatorios/cac>. Acesso em: 04 fev. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Estatístico de Solicitações e Recursos**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, [entre 2012 e 2022]. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/institucional/relatorios/cac>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2020.

DUCHEIN, Michel. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos**: un estudio el RAMP. Paris: Unesco, 1983.

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN. **Transparencia y Información pública**: XXIII Informe sobre Derechos Humanos. Madrid: Trama Editorial.es, 2015

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: Nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2014.

HEREDIA HERRERA, Antonia. **Archivistica general**: Teoria y practica. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1991.

LIMA, Marcia H.T de Figueiredo; CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do acesso à informação no Brasil: a lei de acesso à informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: Contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 233-244, jan/jun 2011.

NASCIMENTO, Solano dos Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg; KRAEMER, Luciana. A utilização da lei de acesso à informação pela imprensa: análise dos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. **Rumores**, São Paulo, v. 9, n. 18, jul./dez. 2015.

RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades públicas**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

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

SCELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Arquivos modernos**: princípios e técnicas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html>. Acesso em: 18 fev. 2016.

TENER, Jean. Accessibility and archives. **Archivaria: journal of the Association of Canadian Archivists**, Ottawa , n. 6, p. 16-31, 1978.

WAGNER, Alfred. The policy of access to archives: from restriction to liberalization. **Unesco Bull Libr.**, [s. /], v. 24, n. 2, mar./apr. 1970.

A Lei de Acesso à Informação e a construção das proteções a denunciantes no Brasil

Marcos Lindenmayer¹

Em algum momento do ano de 2013, era submetido um pedido de informação no qual o requerente solicitava acesso ao inteiro teor de uma denúncia, a qual lhe imputava uma série de condutas irregulares. Dentre os requisitos que ele enumerava explicitamente no pedido, estava a identificação completa do denunciante.

Articulando de um lado a necessidade do acesso à informação para realização da tutela judicial de um direito fundamental, no caso o direito à honra e à imagem, resguardado pelo art. 5º, X, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e de outro a diretriz que trouxera ao ordenamento jurídico brasileiro o princípio da máxima transparência (art. 3º, I da Lei nº 12.527, de 2011), o argumento colocado na mesa pelo requerente nos levaria à ponderação entre a aparente afetação dos direitos fundamentais de personalidade deste e as possíveis implicações que a concessão do acesso à informação poderia causar na esfera de direitos do denunciante. Em última instância, nos convidaria a refletir sobre a natureza de direito fundamental da própria proteção ao denunciante.

Ali começaria um debate que até hoje rende importantes frutos para a implementação das medidas de proteção a denunciantes no Brasil.

O tripé da participação social na reforma gerencial do Estado Brasileiro

Resultado de um contexto que mesclava agendas distintas porém complementares de ampliação da *accountability* estatal e de recuperação da memória e da verdade no pós redemocratização, a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à

1. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS, mestrando em Administração Pública pela UnB, Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União e Chefe de Gabinete da Ouvidoria-Geral da União.

Informação (LAI), é um dos frutos tardios do processo de modernização do Estado do final dos anos 1990, que teve como um dos seus resultados mais tangíveis a publicação da Emenda Constitucional nº 19/1998. À medida que a Administração buscava tornar-se menos autorreferente e orientar-se ao cidadão e aos resultados, reivindicava-se a abertura da democracia a uma participação e a um controle social mais amplo e direto (PEREIRA, 1996).

Curiosamente, o projeto de reforma gerencialista proposto pelo Poder Executivo federal em 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), dedicava pouco espaço para tais formas de participação, não se referindo a elas nem como proposta de Emenda, nem como legislação infra-constitucional e tampouco como estratégia de governo. Em face disso, não é de se estranhar que a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/1995, principal instrumento de concretização do PDRAE que se converteria na Emenda Constitucional nº 19/1998, também silenciasse sobre o tema. De fato, demoraria dois anos até que essa contrapartida de ampliação dos instrumentos de participação e controle social se inserisse no debate da PEC por meio da Emenda Modificativa nº 40, do Deputado Federal Marcelo Deda (PT-SE), e que proporia nova redação aos artigos 249 e 250 da Constituição:

Art. 249. A lei disciplinará a participação da sociedade na gestão dos serviços públicos e no controle popular sobre os atos da administração. compreendendo:

I - a criação, estruturação e competências de órgãos tripartites e paritários com poderes deliberativos, com a participação de representantes do governo, usuários e servidores;

II - a audiência dos cidadãos, diretamente ou através de organizações ou entidades representativas, no procedimento de elaboração de disposições administrativas de seu interesse;

III - o acompanhamento, o controle e participação de representantes da sociedade no planejamento das atividades do governo, nas etapas de elaboração, execução e fiscalização;

IV - nos serviços públicos executados diretamente pelo Estado ou administrados sob regime de concessão ou permissão, através de comissões de representantes de usuários, empregados da concessionária ou permissionária, da empresa concessionária ou permissionária e do órgão concedente ou permissionário;

V - informações detalhadas e periódicas quanto à realização da

receita e as despesas de investimento e custeio dos fundos públicos de interesse econômico e social;

VI - a disciplina da representação popular contra exercício negligente, ineficiente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública;

VII - o acesso à informação sobre atos do governo e das entidades controladas pelo Poder Público, relativos à sua gestão, ressalvadas as situações que envolvam necessidade de sigilo, na forma da lei.

Art. 250. Serão instituídos, no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, Conselhos de Gestão dos Serviços Públicos, com a participação majoritária de representantes da sociedade para:

a) apreciar, em último grau de recurso administrativo, sem efeito suspensivo, os casos em que a autoridade tenha aplicado a pena de demissão por insuficiência de desempenho. nos termos do inciso III do art. 41 da Constituição;

b) apreciar as reclamações sobre a qualidade e prestação dos serviços públicos;

c) avaliar o desempenho global e setorial dos serviços públicos e recomendar as medidas de ajustes ou as políticas públicas que julgar necessárias. (BRASIL, 1988)

Segundo os autores da proposta, o novo texto buscava suprir omissões na redação original da PEC nº 173/1995, ao introduzir uma dimensão verdadeiramente participativa e democrática na gestão a fim de retomar “o caráter republicano do Estado (fim do caráter privado e patrimonial), redefinindo as relações entre público e privado com destaque para a abertura de espaços de controle da sociedade civil.” Tais instrumentos constituiriam, assim, a base para a construção de uma “negociação transparente, pública, das prioridades e ações centrais de governo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997).

Pois bem, em 1998 tais propostas de abertura democrática finalmente se consolidariam de modo enxuto em três instrumentos principais que, em uma redação mais alinhada à doutrina da nova administração pública, substituíam o termo “participação da sociedade na gestão” por “participação do usuário na administração”:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao

usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1988)

De modo geral, o dispositivo passava a trazer a previsão expressa da existência de meios para (i) recebimento de reclamações e avaliações de serviços; (ii) acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo; e (iii) recebimento de representações (denúncias) contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A transição da expressão “participação da sociedade” para “participação do usuário” deve ser entendida no contexto histórico em que ocorreram as discussões da PEC nº 173/1995, marcado pela diversidade de visões de Estado gerencial que buscavam se contrapor a um Estado burocrático patrimonialista visto como causa da crise fiscal, da crise de estratégia de intervenção estatal e da crise do modelo de gestão (PEREIRA, 1996). Dentre estas visões de Estado gerencial da Nova Administração Pública, Medeiros (2006, p. 151) identifica a existência do modelo orientado a serviços públicos, o qual representaria “uma fusão de idéias gerenciais advindas da administração privada para aplicação em organismos públicos, com preocupações como qualidade dos serviços prestados, oportunidade de participação dos usuários nas decisões de gestão pública e construção dos conceitos de cidadania e *accountability*”. Esse modelo, que responde a uma crítica à ausência de participação social na transposição de conceitos empresariais para o setor público (AFONSO *et al*, 2021), reflete-se na redação do §3º do art. 37 da Constituição e busca conciliar o que Bresser Pereira (1996) consideraria como a administração pública gerencial orientada ao consumidor (gerencialismo puro) e a administração pública gerencial orientada ao cidadão (gerencialismo reformado), de forma a “considerar o indivíduo, em termos econômicos, como usuário, e, em termos políticos, como cidadão”.

Esse novo conjunto de instrumentos de participação social viria a se somar aos Conselhos e Conferências de Políticas Públicas, que compunham uma primeira geração de instrumentos de incidência social nos processos decisórios da gestão após a redemocratização. Ambas gerações se diferenciavam entre si pelo grau de representatividade que cada uma buscava no diálogo com a Administração. Se na primeira geração a preocupação com a representatividade da sociedade obrigava a que a participação em conselhos e conferências se desse mediante a escolha de conselheiros ou delegados pelos segmentos que eles representavam; na segunda, uma visão voltada ao cidadão-usuário privilegiou a representação individual, atomizada e direta.

Ambas gerações não são imunes a críticas quanto à capacidade de representar a sociedade. Embora a sua contribuição para o fortalecimento da democracia e para a criação de ambientes mais abertos à cocriação de soluções que enderecem necessidades reais da população brasileira seja inegável, tanto uma quanto outra enfrentaram e enfrentam desafios importantes para superar os riscos de representação aparentemente inerentes aos modelos. De um lado, conselhos e conferências são frequentemente alvo de críticas quanto à baixa legitimidade da representação da sociedade civil, e ao excesso de representações corporativas e patrimonialistas (BORGES; TONELLA; FARIA, 2018); de outro lado, a abordagem excessivamente centrada nos padrões gerenciais de relação de consumo e a redução do conceito multidimensional de cidadania poderiam levar à marginalização dos excluídos, permitindo que aqueles mais fortes na sociedade pudessem distorcer a natureza dos serviços em seu favor (GILL; MULLEN; VIVIAN, 2020).

De toda forma, a despeito de eventual leitura reducionista do escopo desse dispositivo, o §3º do art. 37 consolidou um tripé de direitos de participação social de matiz gerencialista na Constituição Federal brasileira, em uma clara evolução da compreensão do papel da sociedade no processo de tomada de decisão da gestão e na defesa do patrimônio público. Tal evolução no plano normativo, todavia, demoraria a se fazer sentir na prática administrativa.

Embora a redação do *caput* do §3º do art. 37 da Constituição desse a entender que esse tripé teria eficácia contida em razão da previsão expressa de regulamentação, a doutrina e a jurisprudência buscaram na legislação existente arremedos esparsos desta regulamentação de modo a defender a sua efetividade desde os primeiros anos. Foi assim que a Lei nº 9.507/1997, que dispõe sobre o *habeas data*, a Lei nº 9.051/1995, que dispõe sobre a expedição de certidões para defesa de direitos (RUARO; CURVELO, 2013), e a Lei 8.159/1991, a Lei de Arquivos, ajudariam a dar essa sensação de concretude ao direito de acesso à informação ao longo dos anos que se seguiriam. Ao fim e ao cabo, talvez essa sensação tenha contribuído para que o processo de regulamentação sistemática desses dispositivos tardasse mais de uma década para se iniciar: em 2011, a LAI seria publicada; em 2017, viria a Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (LDUSP), e em 2019 a Lei nº 13.964/2019 introduziria alterações na Lei nº 13.608/2018, de modo a que esta legislação viesse a dar os ares de regulamentação dos direitos de denunciantes.

Refletindo a interrelação entre os três mecanismos de participação social oriundos das reformas gerencialistas, atualmente as três legislações acabaram por se complementar, criando um ambiente em que os microssistemas jurídicos de acesso à informação, de defesa do usuário e de proteção ao denunciante dialogam e se complementam.

A alteração no Estatuto do Servidor Público Federal

Em 2011, contudo, a LAI era filha única nesse ambiente e precisava fazer frente a algumas expectativas que poderiam ser melhor tratadas posteriormente, por alguma de suas irmãs. Uma delas era a tentativa de diminuir as barreiras à formulação de denúncias realizadas por servidores públicos (SUNDFELD; PALMA, 2020) – primeiros passos do avanço de uma agenda que ganhava corpo na virada dos anos 2000, com a assinatura dos grandes pactos internacionais de combate à corrupção e suas provisões relacionadas

ao incentivo e à proteção daqueles que relatassem irregularidades e ilícitos de corrupção aos órgãos apuratórios do Estado.

É certo que os debates acerca da proteção a denunciantes no Brasil se intensificaram na última década, alavancados pela agenda anticorrupção que marcou o discurso político a partir das grandes mobilizações sociais dos anos 2013 e 2014; contudo, a primeira contribuição da LAI à estruturação de um conjunto de proteções antecede esse momento mais recente. Em um processo menos disruptivo, o cenário internacional pós-Guerra Fria havia diminuído a tolerância das grandes potências a práticas corruptas de aliados, o que, associado a atuação das organizações internacionais de desenvolvimento (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020), conformou um cenário do qual emergiriam grandes pactos internacionais de combate à corrupção, como a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, ratificadas pelo Brasil em 2002 e 2003, respectivamente. Submetido a instrumentos de monitoramento de compromissos relacionados ao tema, o país vinha colecionando recomendações que evidenciavam a necessidade de criação de programas para a proteção e incentivo a denunciantes.

A LAI representou um destes primeiros avanços incrementais na matéria, alterando o Estatuto do Servidor Público (Lei nº 8.112/1990), a fim de que o dever funcional de reportar pudesse ser exercido perante autoridade diversa ao superior hierárquico, e para proibir a responsabilização do servidor pelo ato de reportar. Como notam Sundfeld e Palma (2020), tais alterações não se encontravam no projeto original da Lei que tramitava no Congresso, mas sim no Projeto de Lei nº 5.228/2009, proposto pelo Poder Executivo federal, em cuja exposição de motivos entendia o direito de acesso à informação como sendo indispensável ao exercício da cidadania, e constituído como um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. A alteração buscou amparar os dois eixos principais de programas de proteção a denunciantes: a proteção à identidade e a proibição à retaliação.

Para que se abrisse caminho a esse primeiro eixo, o *dever de representação* do servidor, que desde a redação do Decreto-Lei nº 1.713/1939 (art. 224, V)

se dirigia à sua chefia imediata ou à autoridade superior, passou a poder ser direcionado, alternativamente, “ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração”. Desta forma, criava-se a oportunidade para que canais segregados de recebimento de denúncias e encaminhamento a áreas de apuração pudessem ser desenvolvidos no âmbito das organizações públicas e estabeleciam-se condições para que o instituto do *whistleblowing* na sua acepção clássica pudesse começar a sua consolidação no âmbito da administração pública brasileira. O contexto aqui é o do surgimento do conceito de denunciante interno à corporação, intraorganizacional, ou, como descrito por Near e Miceli (1985), do membro ou ex-membro de uma organização que descobre um comportamento ilegal, antiético ou irregular e o reporta a um indivíduo ou organização que possa atuar sobre tal comportamento.

Ao afastar a cadeia hierárquica do fluxo de reporte da denúncia, a LAI conferiu os meios para que a identidade do denunciante pudesse ser preservada, visto que não raro as autoridades que originalmente estariam no fluxo de reporte eram coniventes com a irregularidade ou, mesmo, autoras dela – o que muitas vezes implicava a absurda obrigação de realizar a denúncia diretamente ao denunciado. Tal absurdo revestia-se de matiz kafkiano, visto que a mesma Lei sancionava aquele que descumprisse o dever de reportar com pena de advertência ou suspensão. Ora, é de se pensar se não foi justamente a impossibilidade fática de cumprimento de tal dispositivo que contribuiu para que parte da doutrina passasse a tratá-lo como “mera regra moral de conduta” (SUNDFELD; PALMA, 2020, p. 85).

O segundo eixo, portanto, viria justamente a introduzir os primeiros dispositivos antirretaliação no ordenamento jurídico brasileiro. Por meio do art. 126-A, a Lei, que antes criava condições ideais para a prática retaliatória dentro das organizações, passou a prever a impossibilidade de responsabilização civil, penal ou administrativa do servidor por dar ciência à autoridade superior ou a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tivesse conhecimento.

É claro que outras formas mais sutis de retaliação ainda poderiam ocorrer no ambiente laboral sem que para tanto fosse necessária a instrução de um processo de qualquer natureza; mas, de toda sorte, em 2011, a LAI sutilmente começava a esboçar os primeiros passos em direção a um sistema mais protetivo a denunciantes no Brasil. Essa primeira fase, no entanto, é marcada por uma limitação entre o modelo de denunciante intraorganizacional que a LAI protegeu e aquele conjunto maior e mais amplo de atores que o tripé da participação social gerencialista dos anos 1990 havia identificado. Tais garantias, portanto, dialogavam apenas parcialmente com o direito de representação a que se referia o inciso III do §3º do art. 37 da Constituição Federal, deixando de fora talvez aquela parcela que mais importava ao legislador: a população em geral.

Essa ação de ampliação ficaria a cargo das instâncias encarregadas da implementação da LAI, curiosamente daquelas diretamente relacionadas à prática cotidiana e à construção de conhecimento dos processos de transparência passiva – em outras palavras, aos serviços de informação ao cidadão e às ouvidorias, que em muitos casos assumiram as funções dos primeiros.

A construção da proteção à identidade dos denunciantes

Pois bem, como lembrávamos ao início deste ensaio, em 2013 começam a ser interpostos pedidos de acesso à informação que tinham por objeto o conteúdo de denúncias e a identificação de seu autor, o denunciante. A LAI proibia, em seu art. 21, a negativa de acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, e o argumento mais utilizado em tais pedidos, invariavelmente realizados pelos próprios denunciados, é que a identidade do denunciante seria imprescindível à interposição de ações de reparação e penalização de seus autores em razão de suposto crime contra a honra. A isso somava-se o debate acerca do conceito de informação pessoal trazido na Lei: se informação pessoal é aquela relacionada a pessoa identifica-

da ou identificável, seria a denúncia, como um todo, uma informação pessoal do denunciado? Se a resposta fosse sim, seria aplicável o comando do art. 31, segundo o qual o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais? Ainda, em assim o sendo, também seria adequado considerar que o denunciado a ela deveria ter acesso?

O primeiro passo para solucionar a questão foi a desvinculação dos componentes “denúncia” e “identidade do denunciante”, visto que o conhecimento da primeira era essencial para o exercício do contraditório e da ampla defesa, ao passo que a segunda somente seria necessária em caso de identificação do réu em eventual processo penal, por crime contra a honra, ou cível, por danos morais. Ou seja, o conhecimento da segunda dependeria de uma *condição externa* ao processo administrativo de responsabilização para que ocorresse.

O segundo passo consistiu em compreender a identidade do denunciante como informação pessoal de titularidade exclusiva do próprio denunciante. Isso posto, a ela seria aplicável o comando do art. 31 da LAI em favor do denunciante, e não do denunciado. Atrair esse esquema protetivo de informação pessoal permitiu que aquela condição externa para que o denunciado pudesse ter acesso aos dados do denunciante se tornasse mais tangível: qual seja, o cumprimento de ordem judicial (art. 31, §3º, III).

Assim, buscando fundamento constitucional nos direitos de personalidade de que trata o inciso X do art. 5º da Constituição Federal, desenvolveu-se a fórmula segundo a qual a identidade do denunciante passaria a ter acesso restrito, *independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo de 100 (cem) anos a contar da data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa que a elas se referirem*.

Note-se que a discussão acerca da proteção à identidade de denunciantes criava nesse momento um esquema mais abrangente para além daquele clássico que inspirara as alterações na Lei nº 8.112/1990, e que passava a

aproveitar a outras parcelas da sociedade abarcadas pelo §3º do art. 37 da Constituição Federal.

Em 2014, em uma tentativa de sistematização dos múltiplos instrumentos de participação social que se consolidavam nos últimos anos, o Decreto nº 8.243/2014 instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), atribuindo à Ouvidoria-Geral da União, órgão da Controladoria-Geral da União, competência para editar diretrizes de observância obrigatória pelas demais unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal. Naquele mesmo ano, foi editada a Instrução Normativa OGU/CRG nº 1/2014, que aplicava o novo entendimento acerca da proteção à identidade do denunciante a todas as quase três centenas de ouvidorias públicas federais existentes.

Tal Instrução Normativa introduzia os conceitos de “denúncia anônima” e de “reserva de identidade”. É digno de nota que a previsão expressa do recebimento de denúncias anônimas surgia aqui como um passo ousado, tendo em vista o revés sofrido em 2003 pelo Tribunal de Contas da União no Mandado de Segurança nº 24.405-4/DF, em que o impetrante questionava a constitucionalidade de dispositivo da Lei Orgânica daquele Tribunal que dispunha sobre o sigilo do objeto e da autoria das denúncias recebidas. Equivocadamente, a decisão do STF à época embasou-se na vedação constitucional ao anonimato e considerou, ainda, que tal dispositivo violaria o direito à honra e à imagem do denunciado.

A posição do STF mudaria em 2009, reconhecendo a validade de denúncias anônimas como base para a realização de investigações; mas o receio e a insegurança provocados pela decisão de 2003 ainda repercutiam em 2017, na Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos e no Decreto nº 9.492/2018, que ao regulamentá-la evitou o uso do termo “anonimato”, preferindo utilizar-se da fórmula “comunicação de irregularidade”.

De outra parte, a *reserva de identidade* tratada na Instrução Normativa OGU/CRG nº 1/2014 refletia uma opção mais conservadora, visto que atrelava a proteção à identidade conferida pelo art. 31 da LAI a uma manifestação prévia do denunciante a fim de que reconhecesse que tal informação poderia afetar a

sua intimidade, vida privada, honra e imagem. Ou seja, solicitava-se que o titular da informação declarasse que tal informação se encontrava, de fato, abrangida pela hipótese referida no *caput* do art. 31 da LAI.

A racionalidade desse procedimento embasava-se na cautela que as discussões sobre o sigilo da identidade de denunciantes vinha inspirando ao longo dos últimos anos: ora, na ausência de uma previsão legal que conferisse tal proteção, a declaração prévia do próprio denunciante cumpria o papel de suprir eventuais dúvidas acerca dessa presunção relativa de reserva do dado.

Esta previsão legal viria a se concretizar alguns anos depois, quando da regulamentação do inciso I do §3º do art. 37 da Constituição Federal. Com a edição da LDUSP, Lei nº 13.460/2017, o segundo instrumento de participação social previsto na reforma gerencialista era regulado de modo sistemático, estabelecendo um modelo de proteção à identidade por *default* ao dispor que “a identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011” (art. 10, §7º).

A partir desse momento, a interpretação sistemática das legislações permitiria afastar a lógica da “reserva de identidade” em definitivo, adotando a preservação da identidade como padrão. No plano regulamentar, foi essa a grande contribuição do Decreto nº 10.153/2019, que dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciantes de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública, e a Resolução nº 3/2019 da Rede Nacional de Ouvidorias, que instituiu a Norma Modelo sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciantes.

Os instrumentos, um de natureza vinculante ao Poder Executivo federal e outro de natureza orientativa a órgãos e entidades de todos os Entes e Poderes da União, trouxeram importantes contribuições ao debate, todos embasados na interpretação do art. 31 da LAI aplicado ao cenário dos denunciantes.

Talvez a mais relevante delas diga respeito à forma como a tutela da confiança é aplicada ao contexto do denunciante, aspecto central de ambos os normativos. Ora, considerando a natureza sensível do ato de denun-

ciar – que implica uma relação de custo-benefício complexa conformada por construções sociais e redes relacionais, lealdades e percepções de equidade (CÔRTEZ, 2021), bem como motivações intrínsecas e extrínsecas que estão mais além do que provavelmente poderia ser mapeado – e os riscos e eventuais resultados muitas vezes incertos decorrentes de tal ato, uma condição básica para que a denúncia ocorra é o estabelecimento de um vínculo de confiança entre o denunciante e a Administração. Mais do que isso, é o reconhecimento pelo cidadão da legitimidade daquela organização para receber a sua denúncia e, em última instância, corrigir o malfeito. Não raro, esta relação não é construída entre o cidadão e a Administração entendida em sua acepção mais ampla; pelo contrário, ela se manifesta – quando se manifesta – direcionada a órgãos e instituições específicas do Estado que muitas vezes acabam *personificando* um papel de administradores de uma justiça social aos olhos do denunciante.

Nesse sentido, a interpretação restritiva do conceito de *autorização legal* para tomar conhecimento da informação pessoal que nos é trazido pelo inciso I do §1º do art. 31 da LAI mostrou-se essencial para a construção dessa sistemática de proteção à identidade do denunciante. À luz da tutela da confiança, a autorização legal é dada à ouvidoria que recebe a denúncia, não se estendendo necessariamente a ouvidorias de outros órgãos com quem ela poderia ser compartilhada, ou mesmo com os órgãos e unidades de apuração que porventura viessem a tratar do caso. Isso significa que as unidades de ouvidoria, ou seja, de recebimento da manifestação a que se refere a LDUSP, passariam a resguardar essa identidade, podendo encaminhar ou tramitar a denúncia, como regra geral, somente mediante a sua prévia pseudonimização. Tal regra comporta, no entanto, duas exceções: o encaminhamento da identidade do denunciante a outra unidade de ouvidoria precedida de manifestação de consentimento do denunciante de que trata o inciso II do §1º do art. 31 da LAI; e o trâmite de tal dado à unidade de apuração competente quando este se mostre imprescindível à apuração do fato narrado na denúncia.

Ao mesmo tempo em que tais avanços iam sendo implementados no âmbito federal e em alguns estados que acabaram por adotar legislação semelhante, a exemplo de Rondônia e Tocantins², novos avanços legislativos começaram a trazer maior concretude ao inciso III do §3º do art. 37 da Constituição Federal, buscando regular de maneira mais clara os canais de denúncia, os direitos e os incentivos a denunciantes de irregularidades e ilícitos, e adotando a conceituação ampla de denunciante que a Constituição nos convida a considerar. O início da criação desse microssistema de proteção a denunciantes representou uma redução importante da dependência que os instrumentos preexistentes de proteção vinham estabelecendo com os microssistemas de acesso à informação e, mais recentemente, de defesa dos usuários de serviços públicos. Contudo, o fato de que a nova legislação não tenha levado a mudanças nas práticas adotadas pelas regulações que se amparavam unicamente na LAI e na LDUSP reforça o papel fundamental que tais legislações tiveram e certamente ainda terão no desenho das normas de proteção a denunciantes no Brasil.

Esse processo incremental de construção das proteções a denunciantes marcou o tema com peculiaridades importantes, que dificilmente permitirão a implementação *pura* dos modelos de referência internacional baseados no conceito convencional de *whistleblowing* de Near e Miceli (1985). Fundamentados em discussões que se debruçam majoritariamente nesta visão intraorganizacional de denunciante, os principais estudos acadêmicos sobre o tema, tais como Feldman e Lobel (2010) Morrison *et al* (2009) e Lee e Fargher (2013) não parecem dar conta de explicar o fenômeno do denunciante brasileiro – e tampouco os estudos nacionais que se utilizam majoritariamente desses referenciais teóricos parecem ser plenamente capazes de fazê-lo.

Um primeiro passo para que possamos aprofundar um debate adequado ao tema e ao contexto brasileiro pode ser dado por meio da adoção de uma visão que enxergue a questão dos denunciantes como um dos componentes indissociáveis desse ecossistema conformado pelos instrumentos de participação social

2. Decretos nos. 25.854, de 4 de março de 2021, e 6.312, de 14 de setembro de 2021, respectivamente.

gerencialista que se consolidaram no acesso à informação, na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos e na proteção ao denunciante.

Perspectivas e conclusões

Nos últimos anos, a agenda de proteção a denunciantes ganhou impulso relevante com as discussões relacionadas à integridade pública e ao combate à corrupção. Tais impulsos, no entanto, não foram suficientes para que o Brasil desenvolvesse uma legislação nacional ampla, abrangente e coerente sobre o tema. Em sua falta, os microssistemas jurídicos de acesso à informação e de defesa dos usuários de serviços públicos acabaram desempenhando papel fundamental para que, no plano regulamentar, avanços substantivos pudessem ser alcançados.

Enquanto isso, são dignos de nota os esforços realizados para que tal legislação fosse adotada no Brasil, independentemente do mérito das soluções por tais esforços propostas. Em 2016, por meio da Ação nº 4/2016, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) elaborou diagnóstico e proposição de aprimoramento do sistema brasileiro de proteção e incentivo ao denunciante e *whistleblower*, resultando em Projeto de Lei incorporado ao pacote então conhecido como “10 Medidas Contra a Corrupção”, o qual não sobreviveria ao debate legislativo nos anos seguintes.

Em 2019, versão desidratada da proposta foi inserida no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo denominado “Pacote Anticrime”, convertido na Lei nº 13.964, de 2019. O pacote inseriu três artigos sobre o tema na Lei nº 13.608, de 2018, constituindo o mais próximo que o Brasil já chegou de regulamentar o inciso III do §3º do art. 37 da Constituição Federal. Contudo, a Lei ainda dá margem a um grande espaço para seu aprimoramento – o que se evidencia pelo número considerável de Projetos de Lei sobre o tema que tramitam no Congresso atualmente.

De toda sorte, a nova legislação permitiu que fossem regulamentadas as medidas antirretaliação no âmbito federal e que as discussões sobre medidas de incentivo a denúncias pudessem ser retomadas desde uma perspectiva

mais prática. Todavia, o caminho para que esse instrumento de participação alcance a maturidade necessária à melhoria de nossa democracia, assim como os demais instrumentos que com ele se relacionam, ainda é longo. Esperemos que essa jornada de aperfeiçoamento não se restrinja à proteção do denunciante, mas que qualifique o debate acerca da sua relação com o direito de acesso à informação e com os direitos dos usuários de serviços públicos. Afinal de contas, se tal ecossistema de direitos de participação tem como titular esse cidadão-usuário, o solicitante de informação e o denunciante podem vir a ser o mesmo indivíduo carente dos mesmos instrumentos de defesa a serem oferecidos pelo Estado. Não é à toa que ao longo dos últimos anos se tem observado movimentos importantes da sociedade civil e do Estado no sentido de criar proteções à identidade do próprio solicitante de acesso à informação

O que vemos aqui é a confirmação da simbiose existente entre os direitos que sustentam essa geração de instrumentos de participação social: se antes o acesso à informação mostrou-se fundamental para a construção das proteções ao denunciante, agora é o solicitante de acesso que reivindica seus próprios meios de proteção sob o fundamento de que, conhecedor das informações do Estado, poderia exercer seu direito como denunciante.

Referências

AFONSO, Dávisson Lucas Vieira *et al.* Gerencialismo, seus principais motivadores, contribuições e impasses na gestão pública. **Brazilian Journal of Development**, [S.l.], v. 7, n. 9, 2021, p. 86634-86653.

BORGES, William Antonio; TONELLA, Celene; FARIA, Everton Henrique. Representação e Legitimidade nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. [S. l.], v. 11, n. 2, jan. 2018. DOI: 10.18829/rp3.v11i2.24922. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/12450>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1713.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995.** Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9051.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 18 de agosto de 1995.** Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf#page=25>. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997.** Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.228, de 5 de maio de 2009.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656530&filename=PL+5228/2009. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa OGU/CRG nº 1, de 24 de junho de 2014.** Estabelece normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e estabelece diretrizes para a reserva de identidade do denunciante. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/in/instrucao-normativa-conjunta-n-01-2014-ogu0001.pdf/view#:~:text=junho%20de%202014-,Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20Conjunta%20CRG%20FOGU%20n%C2%BA%2001%2C%20de%2024%20de,reserva%20de%20identidade%20do%20denunciante>. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro. **Ação nº 4 aprovada na XIII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: Elaborar diagnóstico e proposição de aprimoramento do sistema brasileiro de proteção e incentivo ao denunciante e whistleblower.** Brasília, DF: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro [2016]. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2016>. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13608.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. Rede Nacional de Ouvidorias. **Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019.** Aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciantes. Brasília, DF: Rede Nacional de Ouvidorias. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-13-de-setembro-de-2019-216324685>. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF: v. 52, n. 23, p. 3926-4296, fev. 1997. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07FEV1997.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2022. CÔRTEZ, P. de R. A quem você é leal? Motivações para o whistleblowing. **Revista da CGU**, Minas Gerais, v. 13, n. 23, p. 142-157, jun. 2021.

FELDMAN, Y.; LOBEL, O. The Incentives Matrix: The Comparative Effectiveness of Rewards, Liabilities, Duties and Protections for Reporting Illegality. **Texas Law Review**, [S.l.], v. 87, 1-19, p. 1-49, mai.2010.

LEE, G.; FARGHER, N. Companies' Use of Whistle-Blowing to Detect Fraud: An Examination of Corporate Whistle-Blowing Policies. **Journal of Business Ethics**, [S.l.], v. 114, n. 2, p 283-295, mai. 2013.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **O&S**, [S.l.], v.13, n. 37, abr./jun. 2006.

MORRISON, E.W *et al.* Whistle-Blowing in Organizations. **Administrative Science Quarterly**, [S.l.], v. 54, n., p.344-346, 2009.

NEAR, J. P.; MICELI, M. P. Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistleblowing decisions. **Personnel Psychology**, [S.l.], v. 38, n. 3, p. 525-544, set. 1985.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, DF, MARE/ENAP, 1996, p.4-22.

RONDÔNIA. **Decreto nº 25.854, de 4 de março de 2021**. Dispõe sobre medidas de proteção à identidade dos denunciantes de ilícitos e de irregularidades praticados contra a Administração Pública Estadual Direta e Indireta. Porto Velho, RO: Casa Civil. Disponível em: https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI_ABC_0015832097_Decreto.pdf. Acesso em 8 abr. 2022.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. **Corrupção e Governo**: causas, consequências e reforma. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

RUARO, Regina Linden; CURVELO, Alexandre Schubert. Art. 37, §3º, p.890-894, In: CANOTILHO, J. J. Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Como viabilizar programas públicos de reportantes contra a corrupção no Brasil?**. São Paulo: Grupo Público FGV Brasil, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29432>. Acesso em: 09 abr. 2022.

TOCANTINS. **Decreto nº 6.312, de 14 de setembro de 2021**. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Lei Federal 13.460, de 26 de junho de 2017, e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências. Palmas, TO: Casa Civil. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6312>. Acesso em 8 abr. 2022.

Bloqueio e revisão: o aprimoramento do atendimento às solicitações de acesso à informação no sistema de ouvidoria do estado de Goiás

Henrique Moraes Ziller¹

Diego Ramalho Freitas²

Danilo Borges Garcia Carvalho³

Tiago Valêncio de Melo⁴

O presente capítulo tem como objetivo colaborar com o debate acerca do processo de implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI), especialmente no que se refere ao desempenho dos órgãos vinculados ao poder público em atender de forma qualificada às demandas de acesso à informação apresentadas pela sociedade civil.

Como base para tal discussão, o artigo se apresenta metodologicamente dividido em dois grandes momentos.

O primeiro apresenta como objetivo realizar uma breve revisão bibliográfica sobre o papel das ouvidorias públicas como agentes implementadores da Lei de Acesso à Informação no âmbito da administração pública. Desta forma, será exposto como tal dispositivo jurídico foi responsável por empoderar essas unidades ao conferir às ouvidorias a responsabilidade de lidar com os pedidos de informação oriundos da transparência passiva - e, ao mesmo tempo, o encargo de desenvolver formas de tratamento adequado e que sejam capazes de viabilizar o processo de comunicação que transmite ao cidadão a informação desejada e viabiliza o exercício do controle social.

1. Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), Bacharel em Comunicação Social, Pós-graduado em Marketing e Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do estado de Goiás.

2. Gestor de Políticas Públicas (IESB), Pós Graduando em Master em Liderança Pública (CLP) e Sub-controlador de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do estado de Goiás.

3. Mestre em Agronegócios pelo Consórcio UnB, UFG e UFMS, Gestor de Finanças e Controle, Superintendente de Participação Cidadã na Controladoria-Geral do estado de Goiás e Ouvidor-Geral do estado.

4. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e Assessor da Subcontroladoria de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do estado de Goiás.

Já o segundo momento do artigo apresenta o estudo de caso vinculado à Ouvidoria-Geral do estado de Goiás - unidade integrante da estrutura da Controladoria-Geral do estado, a qual é a responsável por gerir e monitorar as solicitações de acesso à informação realizadas em todos os 46 órgãos públicos vinculados ao poder executivo de Goiás. Para tal, será descrito o processo de implementação e os resultados obtidos em relação ao tratamento de solicitações de informação mediante o incremento de duas funcionalidades no sistema estadual: o bloqueio de manifestações, que tem como objetivo reduzir o número de solicitações não atendidas dentro do prazo previsto em lei; e a revisão de qualidade, que se configura como esforço para melhor padronização das informações oferecidas ao cidadão a partir do feedback oferecido pelo próprio solicitante que oferece insumos para o atendimento cada vez mais eficiente de tais demandas.

A hipótese aqui apresentada é que as deficiências no tratamento de solicitações de acesso à informação - especialmente no que se refere ao prazo legal e à oferta de respostas satisfatórias aos cidadãos - podem ser mitigadas por meio do uso de recursos tecnológicos que auxiliem os servidores responsáveis pelo tratamento a lidar de forma mais adequada e padronizada com tais demandas dentro do fluxo processual no sistema de ouvidoria.

O acesso à informação e a interlocução entre administração pública e sociedade civil

As ouvidorias públicas se configuram como importante elemento da administração pública, especialmente no que se refere ao seu papel como elo de comunicação entre o Estado e a sociedade. Pereira (2018, p. 41), por exemplo, classifica o instituto de ouvidoria como executor de papel crucial para a governança democrática e afirma que esta “é instância necessária de participação cidadã”.

Em 2011, o governo federal promulgou a Lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Lessa (2018) aponta que este novo dispositivo surge com o intuito de se aprimorar estes canais de comunicação existentes entre as ins-

tituições públicas e a sociedade civil. Lançam-se, então, as bases para que o diálogo entre estes atores “[...] ocorra de forma institucionalizada e monitorada por um quadro de pessoal próprio e qualificado para o tratamento das manifestações oriundas da sociedade” (LESSA, 2018, p. 38).

Michener, Contreras e Niskier (2018) afirmam que dispositivos de tal natureza se configuram como o elemento que desencadeia um processo de transformação do papel da administração pública no diálogo entre os atores comentado por Lessa (2018) - na perspectiva destes autores, o Estado abre mão do monopólio da informação e passa a se tornar o guardião destes dados.

Um aspecto interessante a se notar, no que tange à implementação deste instrumento no Brasil, é o papel central desempenhado pelas ouvidorias dentro deste processo. Neste novo contexto, estas instâncias assumem “novas responsabilidades como coordenadoras ou participantes dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), ou ainda, fazendo o exame dos recursos dirigidos à instituição de origem” (OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 21). Ou seja, coube às ouvidorias a responsabilidade do exercício e monitoramento dos processos previstos na lei que se enquadram na categoria de transparência passiva - em que os órgãos reagem às demandas por meio de informações apresentadas pela sociedade civil através do referido sistema.

Ao analisar o processo de implementação de dispositivos jurídicos de acesso à informação em diversos países, Neuman e Calland (2007) apontam que esta trajetória é composta por três etapas, que formariam o chamado “triângulo da transparência”: promulgação, implementação e monitoramento. Nas palavras dos autores: “Todos os três elementos são cruciais e inter-relacionados, mas a experiência indica que a fase de implementação é primordial e serve como base do triângulo” (NEUMAN; CALLAND, 2007, p. 183, tradução nossa).

Desta forma, é possível interpretar a LAI como um dispositivo que empodera as ouvidorias como o ponto focal na coordenação do acesso a dados de seu interesse por parte da sociedade civil - uma vez que é responsável por atuar em duas frentes do triângulo de transparência proposto por Neuman e Calland

(2007): a implementação e o monitoramento - sendo, portanto, vetor de redução na assimetria de poder entre Estado e sociedade civil por meio do estabelecimento de um canal de acesso às informações custodiadas pelo governo.

Assim sendo, estas instâncias passam a atuar de forma cada vez mais intensa no estabelecimento de canais de comunicação e condições para que os cidadãos possam ser atendidos de forma satisfatória no que se refere às suas demandas de acesso à informação - e, além disso, possam receber a informação solicitada de forma compreensível, de modo que não sejam necessários custos prévios para tal processo, como conhecimentos técnicos da administração pública para interpretação de documentos⁵.

Cyrillo, Alves e Oliveira (2018) apontam que não basta que os dados sejam apresentados conforme a solicitação efetivada pelo indivíduo. É necessário que estes sejam expostos de forma inteligível, possibilitando que o cidadão seja capaz de interpretar e aplicar o conhecimento adquirido neste processo – gerando um relacionamento construtivo entre as partes e possibilitando o surgimento de avaliações cada vez mais qualificadas acerca dos serviços públicos e permitindo o exercício do controle social. Esta perspectiva dialoga diretamente com a proposta por Bittencourt e Reck (2018), no qual as autoras afirmam:

Note-se então, que o acesso à informação é uma forma especial de permitir ao controle social o controle da administração pública e daqueles que com ela contratarem, é sem sombra de dúvidas também uma forma de além de controlar os elementos formais e a legalidade, exercer o controle da moralidade administrativa [...] Portanto, o controle social da corrupção necessita da máxima informação pública, vez que não se está apenas protegendo bens materiais, mas também a confiança nas instituições, a igualdade entre os cidadãos, a condição de dignidade ao concretizar o acesso aos bens e prestações públicas. [...] Dito isso, parece que tais entrelaçamentos entre a necessidade de informação, de democracia e controle social são elementos imprescindíveis a uma sociedade vigilante e participativa dos interesses públicos. (BITTENCOURT; RECK, 2018, p. 138-140).

5. Um debate aprofundado acerca de tal temática se faz presente na discussão do conceito de “transparência invasiva”, uma nova proposta para categorização da transparência, também apresentada nesta obra.

As ouvidorias públicas são responsáveis pela implementação do processo de transparência passiva que possibilita o acesso à informação para o exercício do controle social, no que se refere ao processo de acolhimento das solicitações de acesso à informação previstas na LAI. Nesse sentido, configuram-se como atividade essencial para o próprio exercício da participação cidadã e para o reforço da confiança da sociedade civil em relação às instituições democráticas.

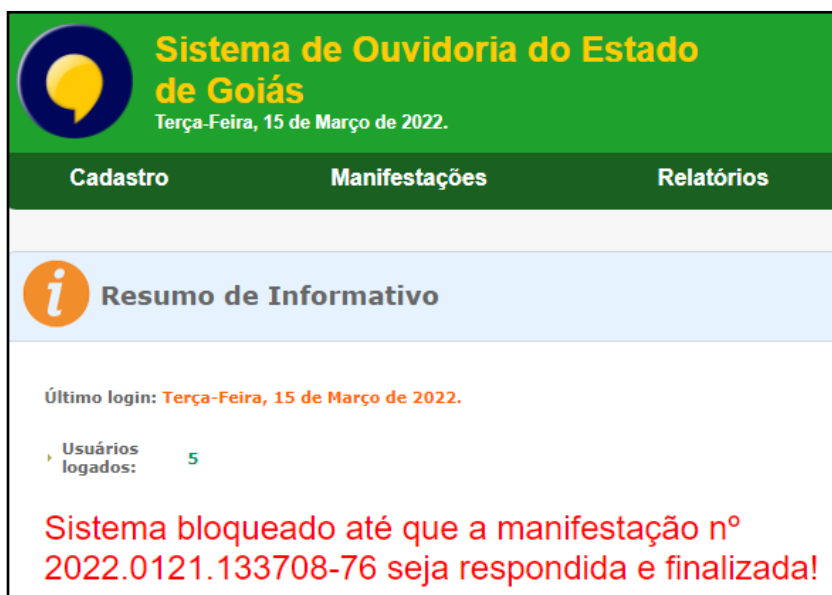
É essencial que se desenvolva um fluxo processual adequado e capaz de lidar com as demandas por informação com prazo e forma adequados - incluindo, também, elementos já apresentados, como a necessidade de transmitir ao cidadão a informação de modo compreensível para que este possa fazer o uso adequado do dado solicitado. Desta forma, a seção subsequente tem como objetivo apresentar a experiência do sistema de ouvidorias do estado de Goiás - gerido pela Controladoria-Geral do estado (CGE) - na implementação de duas funcionalidades que buscam atuar em tais frentes: o bloqueio de manifestações e a revisão de qualidade pelo usuário.

Bloqueio e revisão: implementação de funcionalidades para efetividade no acesso à informação

A CGE, por meio de sua Superintendência de Ouvidoria, é responsável por coordenar a atuação, estabelecer as diretrizes e monitorar o desenvolvimento das ações das ouvidorias setoriais vinculadas aos órgãos públicos ligados ao poder executivo estadual. No ano de 2019, como forma de aprimorar o fluxo processual das manifestações e solicitações de acesso à informação encaminhadas à tais unidades - bem como consolidar o atendimento adequado e padronizado às solicitações de acesso à informação demandadas pela sociedade civil -, foram implementadas duas funcionalidades: o bloqueio de manifestações e a revisão de respostas ao usuário. O mecanismo de bloqueio havia sido previamente adotado pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (CG-DF), sendo sua implementação em tal unidade federativa a inspiração para replicar o modelo no sistema goiano.

A função de bloqueio tem por objetivo a redução do tempo médio para resposta e do quantitativo de manifestações em atraso, carentes de respostas mesmo após o intervalo legalmente previsto para atendimento. O funcionamento de tal dispositivo se dá mediante ordenamento preferencial e, caso o sistema identifique a existência de manifestações não respondidas dentro do prazo legal, este impede que novas solicitações sejam respondidas antes daquelas cujo prazo foi expirado. A funcionalidade de bloqueio “força” o servidor responsável pelo atendimento à manifestação a atuar diretamente naquelas que já estão em atraso, evitando postergar alguma mais trabalhosa, bem como o acúmulo excessivo de solicitações.

Figura 1 - Captura de Tela - Funcionalidade de Bloqueio



Fonte: Controladoria-Geral do estado de Goiás (2022a).

A segunda funcionalidade diz respeito ao estabelecimento de um padrão adequado para respostas às demandas apresentadas. A necessidade de tal dispositivo foi identificada mediante diagnóstico da ausência de padronização nas

respostas ao solicitante - fator que pode se revelar prejudicial na relação entre poder público e cidadão, a qual busca ser fundamentada pela interação recíproca entre transparência e confiança.

Em relação ao funcionamento do sistema de revisão da qualidade da resposta, verifica-se o estabelecimento de três categorias: adequada, insuficiente e errada. São consideradas adequadas aquelas que atendem à demanda proposta pelo solicitante; no segundo caso estão as que atendem em parte, mas ainda apresentam deficiências; e a última categoria se refere àquelas que não atenderam a demanda apresentada, sendo devolvidas para nova resposta.

As respostas oferecidas pelos órgãos setoriais vinculados ao executivo estadual são revistas pela CGE, de forma que sua qualidade seja aferida nos termos acima descritos. O feedback é recebido de forma imediata pelo órgão responsável pelo primeiro contato com a demanda e, em caso de avaliação negativa, estes precisam reformular o atendimento para que os anseios do cidadão proponente sejam devidamente atendidos e se efetive a relação de confiança entre governo e cidadão, mediante resposta efetiva à demanda apresentada.

Figura 2 - Captura de Tela - Funcionalidade de Revisão



Revisão de resposta desta manifestação

Insuficiente:

- ☐ Sem Resposta Preliminar;
- ☐ Resposta Final sem linguagem cidadã;
- ☐ Resposta Final evasiva, com resposta insuficiente, faltando dados;
- ☐ Não ofereceu o link de acesso para acompanhamento no SEI;
- ☐ Anexos não estão assinados, numerados e datados;
- ☐ Classificação Assunto e Subassunto incorreta;
- ☐ Resposta Final sem base legal;
- ☐ Outro motivo para insuficiência

Errada:

- ☐ Não forneceu o nº SEI em campo próprio
- ☐ A Resposta Final trata de outro assunto;
- ☐ A pessoa citada na Denúncia foi quem respondeu;
- ☐ Documento anexo errado, trata de outro assunto ou não está acessível;
- ☐ Outro motivo para errada

Adequada:

- ☐ A Resposta atende aos quesitos atuais de análise.

Digite uma observação se necessário...

Caracteres restantes 300

Limpar Revisão

Enviar Revisão

Fonte: Controladoria-Geral do estado de Goiás (2022b).

Ambas as funcionalidades, portanto, apresentam o objetivo de aprimorar a eficiência da administração pública estadual no tratamento dos diversos tipos de manifestações apresentadas pelos cidadãos, entre elas as solicitações de acesso à informação no âmbito dos 48 órgãos e autarquias com natureza vinculativa ao poder executivo.

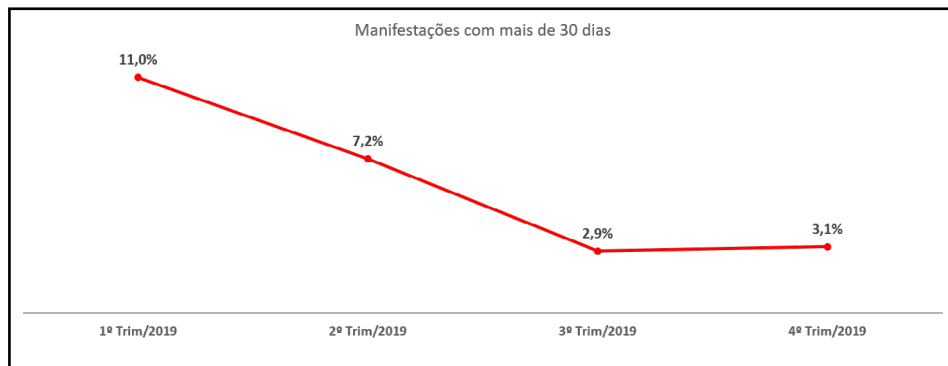
Como visto na seção inicial deste capítulo, as ouvidorias públicas apresentam-se como as instâncias centrais do processo de interlocução entre o poder público e a sociedade civil - especialmente após a promulgação da LAI, em um contexto no qual tais unidades foram empoderadas com a responsabilidade de viabilizar o acesso às informações custodiadas pelo governo. Desta forma, é imprescindível que as ouvidorias públicas desenvolvam metodologias e funcionalidades que reforcem este papel fundamental no processo democrático e colaborem no fomento ao estabelecimento de relações de confiança entre os cidadãos e o poder público.

No que se refere aos resultados obtidos com a implementação das duas funcionalidades citadas, para melhor compreensão do impacto de tal processo, é necessário apresentar o contexto anterior à implementação do bloqueio de manifestações e da revisão de qualidade dos usuários.

Até o primeiro semestre de 2019, antes da inserção de tais funcionalidades, o sistema de ouvidorias do estado de Goiás apresentava um quantitativo na ordem de 11% de manifestações com mais de trinta dias de duração e o índice de resolutividade⁶ das manifestações encontrava-se em 43%. Mesmo antes da implementação das funcionalidades, apenas com o seu anúncio, foi possível perceber um considerável avanço no processo de acolhimento das solicitações de acesso à informação no âmbito do executivo estadual. Como, por exemplo, no que diz respeito ao percentual de manifestações que extrapolavam o prazo de 30 dias, conforme o gráfico seguinte:

6. A resolutividade é calculada por meio do percentual das respostas do usuário solicitante à pergunta "Sua demanda foi resolvida?", na pesquisa de satisfação, podendo ser "sim", com peso 1,0, "parcialmente", com peso 0,5, e "não", com peso 0,0 ($\%Resolutividade = \%Sim + \%Parcialmente \times 0,5$).

Gráfico 1 - Percentual de manifestações com mais de 30 dias

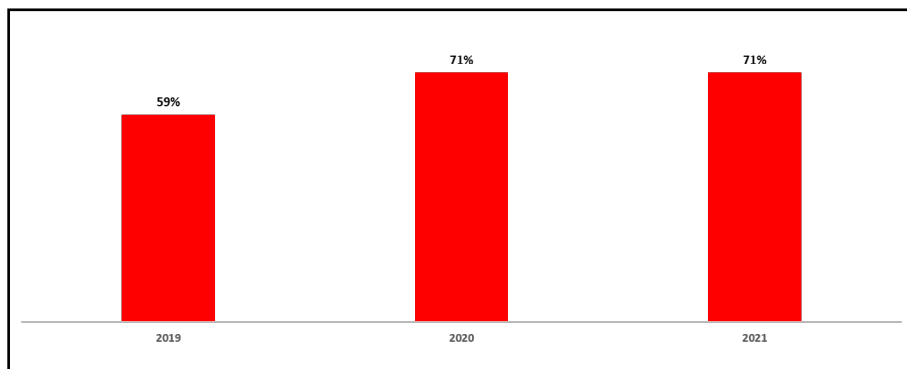


Fonte: Elaborado pelos autores (2022) com dados da Controladoria-Geral do estado de Goiás (2019).

Como se torna evidente com a interpretação do gráfico, a implementação da funcionalidade de bloqueio de manifestações teve consideráveis resultados logo em seu primeiro ano de execução. Ainda em 2019, as manifestações em atraso foram reduzidas de 11% para 3,1%. E percebe-se que tal indicador manteve sua tendência de melhora positiva, uma vez que no último quadrimestre de 2021, o percentual de manifestações com mais de 30 dias foi de apenas 1,4%.

No quesito de qualidade da resposta, observou-se que, com o implemento da revisão de respostas, o índice de resolatividade foi crescente com o passar do tempo. E conforme demonstra o gráfico 2, em relação aos pedidos de acesso à informação, enquanto o ano de 2019 fechou com 59% de resolatividade, o ano de 2021 alcançou 71%, um avanço de 12 pontos percentuais.

Gráfico 2 - Resolutividade de Pedidos de Acesso à Informação (2019-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores (2022) com dados da Controladoria-Geral do estado de Goiás (2022c).

Desta forma, é nítida a evolução no estado de Goiás no processo de tratamento de manifestações e pedidos de informação realizados pela sociedade civil no contexto da LAI. Conforme demonstrado pelos dados apresentados, já no primeiro ano de execução da funcionalidade de bloqueio foi possível reduzir o percentual de manifestações com trâmite superior a 30 dias em 8% - posteriormente, atingindo um percentual de redução de 10%, para ínfimos 1,4%. Além disso, com o aprendizado natural dos servidores oriundo do feedback apresentado pela Ouvidoria-Geral, por meio da revisão da qualidade de resposta, o percentual de resolutividade das unidades setoriais do poder executivo foi diretamente impactado - ressaltando que, com o advento da situação extraordinária de pandemia de coronavírus no ano de 2020, os canais de interlocução do governo estadual foram capazes de lidar com o consequente incremento na demanda por informações e, ainda assim, aprimorar a qualidade do tratamento com o cidadão no processo.

Considerações finais

Como visto durante a discussão apresentada, a LAI foi responsável por incrementar de forma exponencial o papel das ouvidorias públicas na administração pública e o seu papel como vetor de informações no relacionamento administração pública-sociedade civil. Desta forma, estas unidades receberam a responsabilidade de implementação da categoria classificada na lei como transparência passiva - ou seja, o acolhimento de solicitações da sociedade civil por informações que não se encontram previamente elencadas nos portais institucionais de transparência (transparência ativa).

Assim sendo, torna-se claro que estas unidades apresentam um papel de suma importância: fornecer aos cidadãos um canal de acesso às informações custodiadas pelo governo, permitindo o exercício do controle pela sociedade civil e, desta forma, a redução da assimetria de poder entre governantes e governados no âmbito de uma sociedade calcada em valores democráticos.

Como forma de se analisar o desenvolvimento de mecanismos que sejam capazes de aprimorar a execução deste papel crucial para a democracia, foi apresentada a experiência do estado de Goiás na implementação de duas funcionalidades: o bloqueio de manifestações e a revisão de qualidade da resposta - um processo coordenado pela Controladoria-Geral do Estado com impacto em todos os órgãos e autarquias com natureza vinculativa ao executivo estadual.

Através da função de bloqueio, a gestão buscou mitigar o problema do acúmulo de pedidos expirados - um elemento nocivo à confiança da sociedade civil em relação ao poder público, pela sensação de descaso causada pela demora no atendimento. Com a implementação da revisão de qualidade da resposta, foi possível estabelecer um padrão mais adequado de fornecimento das informações aos cidadãos e um aumento da resolutividade das solicitações - fundamentado em um processo, no qual os próprios servidores foram capazes de se adaptar com base no feedback do cidadão acerca da forma mais adequada de se transmitir a informação pública para sua compreensão.

Conforme os resultados apresentados, foi possível identificar um considerável ganho na celeridade e na eficiência do processo de tratamento das manifestações e pedidos de acesso à informação no executivo goiano. As solicitações com trâmite superior a trinta dias foram drasticamente reduzidas de 11% para apenas 1,4%. A resolutividade dos pedidos de acesso à informação também cresceu de forma considerável, saltando de 59% para 71%.

Assim sendo, com base na reflexão e no estudo de caso apresentado, é possível afirmar que os dados levantados a partir da experiência do estado de Goiás reforçam a hipótese de que ajustes no fluxo processual do acolhimento das solicitações de acesso à informação podem trazer consideráveis ganhos para a administração pública, especialmente no sentido de reforçar o papel crucial do acesso à informação como dispositivo que permite o controle social e o papel das ouvidorias públicas como espaços de interlocução que reduzem a assimetria de poder entre o Estado e sociedade civil.

Referências

BITTENCOURT, Caroline M.; RECK, Janriê R. Interações entre direito fundamental à informação e democracia para o controle social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos portais de transparência dos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 23, n. 3, p. 126-153, 2018.

CGE-GO [CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS]. **Captura de Tela - Funcionalidade de Bloqueio**. Goiás: CGE-GO, 2022a. Disponível em: <http://www.cge.go.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 14 mar. 2022.

CGE-GO [CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS]. **Captura de Tela - Funcionalidade de Revisão**. Goiás: CGE-GO, 2022b. Disponível em: <http://www.cge.go.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 14 mar. 2022.

CGE-GO [CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS]. **Percentual de manifestações com mais de 30 dias**. 2019.

CGE-GO [CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS]. **Resolutividade de Pedidos de Acesso à Informação**. Goiás: CGE-GO, 2022c.

CYRILLO, Rose M; ALVES, Valter A; OLIVEIRA, Aliomar Luis L. Ouvidoria e Participação Cidadã. **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público**, v. 1, p. 71-85, 2018.

LESSA, Alessandra S. Transparência Ativa: Como os Relatórios de Ouvidoria Podem Orientar a Comunicação Institucional dos Órgãos Públicos?. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, v. 1, n. 1, p. 37-46, 2017-2018.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Law Work: the challenges of implementation. In: FLORINI, Ann. **The Right to Know: Transparency for an Open World**. New York: Columbia University Press, 2007. p. 179-213.

OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações Para Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas**. Brasília: Ascom/CGU, 2012.

PEREIRA, Orlandina B. O Papel das Ouvidorias no Estado Democrático de Direito. **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público**, v. 1, p. 30-45, 2018.

Como vai a transparência pública? Uma proposta de análise a partir da aplicação da metodologia MCDA/C em portais da transparência de municípios paulistas¹

Ricardo Costa Rossi²

Sonia Troitiño³

Nos dias atuais, com o grande avanço tecnológico e a desinformação em destaque na sociedade brasileira, surge a necessidade de ampliar o nível de conhecimento da população sobre como seus governantes administram suas cidades. Uma forma de atender a essa necessidade se dá por meio da implementação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o acesso à informação pública. Conhecida popularmente como Lei de Acesso à Informação (LAI), ela tem em seu artigo 3º a determinação da “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (BRASIL, 2011), a fim de proporcionar sua efetivação.

Diante de tal cenário, este trabalho busca refletir sobre diversas questões que envolvem a transparência pública como: As informações disponibilizadas pelos municípios são relevantes? Estão de acordo com o que a LAI determina? As informações estão disponibilizadas de forma clara e objetiva? Refletir sobre a década de 2020, na qual o aparato legal nos permite acompanhar os gastos públicos, estimula-nos a investigar se a disponibilização de informações nos portais de transparência localizados nos websites das prefeituras paulistas está de acordo com a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), a LAI.

Para responder a estes questionamentos, inicialmente, será apresentado um modelo de avaliação de desempenho destinado a avaliar portais de transparência pública nos municípios paulistas, elaborado com base na Metodologia Multicritério

1. Texto parcialmente apresentado no Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação (XXI ENANCIB 2021).

2. Mestre em Ciência da Informação pela UNESP (PPGCI/UNESP), tecnólogo em processamento de dados (UNIRP). Atua como Professor de ensino superior/médio do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, atuou como facilitador UNIVESP.

3. Doutora em história social, tem experiência na área de Ciência da Informação, com ênfase em Arquivologia. Pesquisa e atua profissionalmente nos eixos temáticos patrimônio documental, políticas arquivísticas, avaliação e organização de acervos, identificação e tipologia documental.

de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C). A seguir será exposto o processo de aplicação da referida metodologia em três municípios selecionados e, por fim, serão analisados criticamente os dados coletados, a fim de se verificar o nível de aderência da administração municipal à legislação sobre acesso à informação pública, atualmente em vigor. Desse modo, foram verificadas iniciativas de transparência pública em portais de municípios paulistas no que tange ao acesso à informação pública, por meio do estabelecimento de indicadores e de critérios a partir da LAI, possibilitando avaliar a disponibilização e acesso da informação nos referidos portais.

Como benefício, a metodologia MCDA/C permite identificar, mensurar e analisar elementos que indicam o desempenho de um determinado protocolo ou ferramenta. Assim, revela-se como um interessante instrumento para a análise de portais web e para a geração de ações de aperfeiçoamento destinadas àqueles elementos que apresentem algum desempenho aquém do esperado. Entre os ganhos de sua aplicação, como no caso deste estudo sobre portais de transparência, está a capacidade de permitir mensurar a disponibilização da informação para o cidadão, posto que a principal característica do emprego desta metodologia é transformar algo qualitativo em quantitativo.

Concepções metodológicas

Para o desenvolvimento deste trabalho, elaborou-se um modelo metodológico destinado a avaliar o grau de aderência dos municípios à LAI, estabelecendo-se formato de avaliação com base na lei. Esse formato utiliza como parâmetro os termos da LAI, da qual se extraem indicadores para a avaliação dos portais da transparência municipal.

De acordo com Bortoluzzi, Ensslin, Lyrio e Ensslin (2011), a construção desse modelo de avaliação, segundo a metodologia MCDA-C, é dividida em três fases: (i) estruturação; (ii) avaliação; e (iii) recomendações.

A fase de estruturação constitui-se na contextualização, coleta dos pontos de vista, ou seja, dados considerados para a construção dos descritores. Na fase

de avaliação, o modelo de avaliação é construído e os valores para cada critério são definidos, o que possibilita a mensuração do portal. A última fase é a de recomendação, em que a análise dos resultados é realizada e, com base nessa análise, o resultado é apresentado recomendando-se a intensificação de um determinado indicador para o cumprimento das diretrizes da LAI.

Neste primeiro momento, identificamos os Elementos Primários de Avaliação (EPAs), observados como as primeiras preocupações consideradas pelos avaliadores. No caso, identificaram-se três EPAs. Então definimos a pontuação de cada EPA para os avaliadores. Os valores atribuídos foram:

- 20 pontos para o **EPA Tratamento**: porque refere-se à estrutura/categorização das informações no portal;
- 60 pontos para o **EPA Facilitadores**: porque este facilita a divulgação/acesso à informação;
- 20 pontos para o **EPA Detalhamento**: refere-se aos critérios que indicam os níveis de detalhamento da informação e a confiabilidade das informações no portal.

A soma desses três EPAs resulta em 100 pontos.

Para a coleta dos indicadores, foram utilizados instrumentos de pesquisa de natureza secundária, a partir da análise da LAI, que possibilitaram apurar seis indicadores: (I) Disponibilidade; (II) Tratamento da informação; (III) Fonte; (IV) Níveis de detalhamento; (V) Tecnologia; e (VI) Canal para acesso à informação. Após essa identificação, a metodologia MCDA-C recomenda expandir o entendimento do decisor por meio da construção de conceitos orientados à ação.

Na fase de avaliação, cada EPA foi dividido de acordo com sua afinidade com cada indicador e estes foram subdivididos em critérios de avaliação para que, dessa forma, fossem construídos alicerces sólidos e confiáveis para análise, conforme evidenciado no quadro a seguir:

Quadro 1 - Definição da pontuação para os critérios estabelecidos

PVF - Pontos de Vistas Fundamentais	Indicador	PVE – Pontos de Vistas Elementares	Objetivo da Avaliação	VL
Tratamento	Tratamento da informação	Classificação	Categorizar, classificar a informação para que facilite sua localização.	10
		Estrutura	Conjunto de dados que gera a informação, clareza na disponibilização da informação.	10
Facilitadores	Disponibilidade	Exposição	Divulgar os locais para acesso ao portal da transparência.	10
	Tecnologia	Recursos Tecnológicos	Utilização de tecnologia para facilitar o acesso à informação pelo cidadão, como por exemplo. <i>Link</i> , robôs, banner.	10
		Dados abertos	O portal utiliza dados estruturados para facilitar o acesso à informação.	10
	Canal para acesso à informação	Possui canal para solicitação de informação	O portal possui o serviço de atendimento ao cidadão	10
Facilitadores	Canal para acesso à informação	Funciona corretamente	O serviço funciona corretamente, não apresenta nenhuma mensagem de erro.	10
		Emite a resposta no prazo estipulado na lei	A resposta feita pelo cidadão chegou no tempo estipulado pela lei / decreto.	10

PVF - Pontos de Vistas Fundamentais	Indicador	PVE – Pontos de Vistas Elementares	Objetivo da Avaliação	VL
Detalhamento	Fonte	Alimentação	A alimentação do portal é realizada de forma manual ou automatizada.	10
	Níveis detalhamento	Desdobramento	As informações estão desdobradas em vários níveis.	10

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

No final da avaliação, as pontuações são somadas e o nível de experiência dos usuários é mensurado de acordo com a tabela abaixo:

Quadro 2 - Valores para os níveis de mensuração

VALORES	NÍVEIS
De: 0 – 50	Nível Insatisfatório
De: 51 - 80	Nível Satisfatório
De: 81 – 100	Nível Excelente

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Estudo de caso

A título de amostragem, foram eleitos municípios com diferentes classificações com o intuito de possibilitar uma avaliação mais fidedigna. Foram selecionados: um município de pequeno (Novo Horizonte-SP), um de médio (Catanduva-SP) e outro de grande porte (São José do Rio Preto-SP), todos abrangendo um raio de aproximadamente 50 km de distância um do outro.

Novo Horizonte foi o município que melhor pontuou, pois, de acordo com o quadro 2, obteve o conceito excelente com 100 pontos. Os pontos fracos ava-

liados no portal deste município tiveram relação com a disponibilização de seus decretos de forma menos eficaz, já que para se ter acesso ao decreto municipal que regulamenta o acesso à informação, é necessário acessar um sítio externo e procurar o decreto por meio de uma palavra-chave ou por seu número.

Catanduva foi o município que menos pontuou por possuir dois portais da transparência, falhando no quesito de usabilidade. Outra questão negativa se refere ao filtro de dados com as datas erradas, ambas as situações geram bastante confusão para o acesso à informação por parte do cidadão. O indicador que menos pontuou, dessa forma, foi o de tecnologia, devido à dificuldade de uso e a recorrente falha no carregamento de datas.

São José do Rio Preto obteve uma nota alta, 85 pontos, porém ficou no nível satisfatório de aderência à referida lei. Três indicadores não tiveram bom desempenho: Canal para acesso à informação, Fonte e Tecnologia, que obtiveram 5 pontos cada um. No caso do canal que se refere ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o motivo do mau desempenho se refere ao fato de não possuir ampla visualização, já que o canal permanece “escondido” no portal da transparência, na opção do menu superior denominado “acesso à informação”. O indicador Fonte, que se refere à alimentação de informações do portal, obteve um baixo desempenho por não ser totalmente automatizado. Já o indicador Tecnologia obteve baixo desempenho, pois o portal não possui formato de arquivo aberto, ou seja, não cumpre a legislação no quesito de dados abertos ou de arquivos estruturados.

Análise e discussões

Esta seção expõe os resultados obtidos a partir da coleta de informações no portal de cada prefeitura, sob duas perspectivas: na primeira os indicadores serão analisados de forma individual, enquanto que na segunda, isso será feito de forma global, envolvendo todos os indicadores estabelecidos.

Considerando a análise sob a primeira perspectiva, expõem-se os principais problemas encontrados nos portais das prefeituras e os indicadores

afetados por esses. O quadro abaixo possui: (i) descrição: descreve o problema encontrado; (ii) Indicador Principal: possui relação direta com o problema; e (iii) Indicador Secundário: apenas possui relação com o problema.

Observa-se o número de ocorrências que cada indicador possui perante os problemas encontrados e, com essa informação, sabe-se qual indicador é mais e menos afetado pelos entraves de acesso à informação encontrados nos portais.

Quadro 3 - Descrição dos problemas encontrados

Descrição	Indicador Principal	Indicador Secundário
Alimentação do portal parcialmente manual.	Fonte	Tecnologia
Não gera arquivos abertos, estruturados.	Tecnologia	Não possui
Filtro de dados com informações incorretas.	Fonte	Disponibilidade
Arquivos PDF: (i) no formato gerado por um sistema de informação; (ii) no formato de planilha eletrônica.	Fonte	Tecnologia
Dois portais da transparência em um mesmo município.	Disponibilidade	Fonte
Utilização de outros portais externos como: Tribunal de contas, leis municipais.	Disponibilidade	Fonte
Não expõe leis, decretos sobre acesso à informação.	Disponibilidade	Não Possui
Formato do relatório é técnico, exemplo: formato contábil.	Disponibilidade	Tratamento da informação
Não possui canal para acesso à informação ou não responde às solicitações.	Canal para acesso à informação	Disponibilidade
Menos de três níveis de detalhamento.	Níveis de detalhamento	Disponibilidade
Filtro não permite data inferior a 2021.	Tecnologia	Fonte

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Nesta primeira análise, o indicador “Disponibilidade” com 8 ocorrências, é o de maior número, seguido pelo indicador “Fonte” com 6 ocorrências. Isso demonstra que os portais analisados neste trabalho possuem deficiência em disponibilizar suas informações. Os indicadores com menor ocorrência foram: “Canal para acesso à informação”, “Tratamento das informações” e “Níveis de detalhamento”. O indicador “Tecnologia” ficou na média, com 5 ocorrências.

O próximo passo é verificar se, através da metodologia utilizada nesta pesquisa, o resultado é o mesmo que o da primeira análise dos portais selecionados nesse trabalho.

Quadro 4 - Comparativo da avaliação dos indicadores nos municípios

Indicadores	Avaliação do indicador	SJRP	CAT01	CAT02	NH
Disponibilidade (Divulgação)	O site da prefeitura divulga de forma adequada o portal da transparência, disponibilizando duas formas de acesso ao portal.	5	5	5	10
Tratamento (Categorização/ estrutura)	No portal da transparência as informações estão bem categorizadas, oferecendo clareza nas informações prestadas.	20	20	20	20
Fonte	O portal possui alimentação automática.	5	5	5	5
Níveis de detalhamento	O portal detalha as informações em três níveis.	10	5	10	10
Tecnologia	Portal utiliza recursos tecnológicos para facilitar o acesso à informação. Há suporte para dados abertos.	10	20	15	20

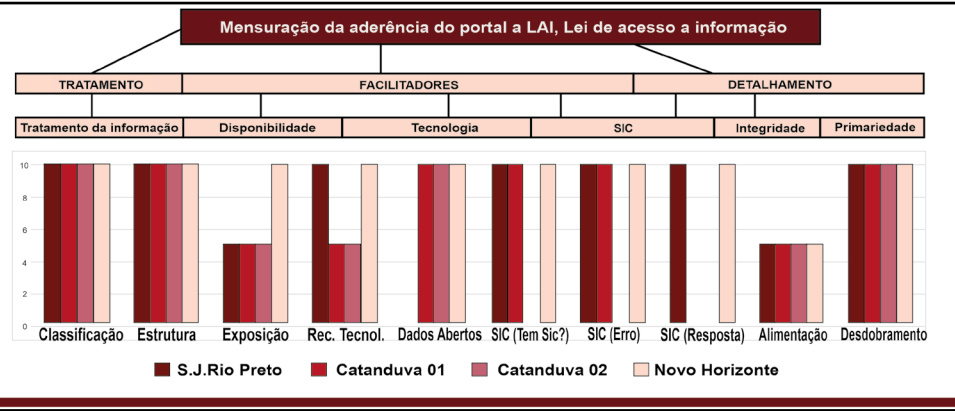
Indicadores	Avaliação do indicador	SJRP	CAT01	CAT02	NH
Canal para acesso à informação	O canal para acesso à informação é avaliado em três vertentes: (i) possui canal de acesso à informação? (ii) apresenta erro? (iii) responde à solicitação?	30	20	0	30
Fonte	O portal possui alimentação automática.	5	5	5	5
TOTAL		85	80	60	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

No quadro acima, foi computada a soma dos critérios de forma a gerar a pontuação de cada indicador, conforme o quadro de número 6.

O gráfico a seguir foi extraído para permitir um comparativo de qual indicador está com alto ou baixo desempenho perante os outros portais. Nesta fase, além de observar os indicadores que necessitam de mais atenção, há uma ampla visão do modelo de mensuração, de modo a atingir o nível mais alto do gráfico.

Gráfico 1 - Desempenho dos indicadores dos 3 municípios escolhidos



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

No gráfico pode-se observar os critérios exposição (indicador disponibilidade) e o critério alimentação (indicador fonte), ambos com rendimento inferior aos outros, atestando a primeira análise, ao qual expõe os problemas encontrados referentes a esses indicadores.

Após a identificação dos dois indicadores com mais ocorrências, parte-se para o detalhamento, a fim de se extrair alguma informação relevante:

Quadro 5 - Detalhamento dos indicadores

Indicadores	Ações Básicas	Recursos utilizados
Disponibilidade	Receita	Filtro de dados
	Despesa	
	Licitações/contratos	
Fonte	Confiabilidade das informações	Sistema de informação

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Em seguida, observam-se os recursos que obtiveram pontuação baixa, quais sejam, filtro de dados e sistemas de informação. De acordo com as análises realizadas nos municípios, os critérios que descontaram mais pontos foram exposição e alimentação, ambos relacionados a esses dois recursos. Na sequência, parte-se para outra perspectiva, a qual analisa de forma global os portais. O município de pequeno porte (Novo Horizonte) foi o que obteve maior pontuação (100 pontos - Excelente), o município de médio porte (Catanduva) obteve (60 pontos - Satisfatório) e o de grande porte (São José do Rio Preto) obteve (85 pontos - Satisfatório).

Essa análise permite observar que a visão global não identifica com clareza o desempenho do portal, pois de acordo com o quadro 2, todos os portais, exceto o de Novo Horizonte, enquadram-se no conceito satisfatório, sendo que São José do Rio Preto obteve soma da pontuação dos indicadores muito superior ao de Catanduva.

A análise realizada nos portais das prefeituras conclui que, para melhor desempenho, são necessárias melhorias: (i) Alimentação das informações no portal completamente automatizadas; (ii) Migração de todas as informações para uma base de dados, o que resolveria a confusão do recurso de filtro de dados e, além disso, permitiria que o município de Catanduva permanecesse com apenas um portal e; (iii) Implantação do filtro de pesquisa no portal “B” de Catanduva.

Considerações finais

A disponibilização da informação para o cidadão, enquanto fruto de políticas públicas para combate à corrupção, caracteriza-se como um processo complexo tanto por parte do cidadão, quanto por parte do governo brasileiro. O estudo aqui apresentado identificou três pontos de alta relevância para melhorar os índices de desenvolvimento econômico e social. O primeiro se caracteriza pela disponibilização da informação por parte do governo; o segundo pelo caminho que o cidadão deve percorrer para chegar à informação desejada; e o terceiro considera a educação do cidadão para que este adquira conhecimento tecnológico e cultural e assim, consiga uma participação mais ativa na sociedade. Nesse sentido, observa-se que os portais web representam um grande aliado para aproximar o cidadão da administração pública.

Este trabalho investigou os portais de transparência pública como ferramentas tecnológicas para acesso à informação, apontando falhas na alimentação da informação nos portais. A fala de Amorim (2012 *apud* COLE; LYRIO; LUNKES; LIMA, 2017) entende que, apesar dos avanços, ainda há possibilidades tecnológicas a serem implementadas, ou seja, existem recursos que poderão ser implementados para melhorar a eficácia no referido acesso.

O resultado deste estudo demonstra que há preocupação das três prefeituras analisadas em seguir o que determina a LAI, pois todos os portais atingiram, no mínimo, conceito satisfatório.

Entretanto, após a avaliação global com base nos indicadores estabelecidos, foi identificado que alguns portais apenas atingiram o nível satisfatório. Isso, porém, não significa que o portal seja ruim, apenas que não está de acordo com algum item que determina a LAI. Essa identificação das fragilidades pode gerar benefícios, na medida em que há possibilidade de ajustes e modificações, a fim de cumprir a legislação e garantir ao cidadão acesso à informação, nos termos da lei.

Referências

BORTOLUZZI, Sandro César; ENSSLIN, Sandra Rolim; LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão; ENSSLIN, Leonardo. Avaliação de desempenho econômico-financeiro: uma proposta de integração de indicadores contábeis tradicionais por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C). **Revista Alcance - Eletrônica**, v. 18, n. 2, abr./jun., p. 200-218, 2011. Disponível em: <https://www6.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/1727/1883>. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; [...] revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 out. 2020.

COLE, Belchior Pedro; LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão; LUNKES, Rogério João; LIMA, Marcus Vinicius Andrade de. Transparência pública mediada por computadores: Como estão os ministérios de Moçambique à luz da legislação? **Caderno de Estudos Africanos**, Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa, Portugal, n. 34, p. 197-227, jul. 2017.

Vacinômetro x Proteção de Dados: a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados na *accountability* horizontal¹

Monique Menezes²

Nayara Figueiredo de Negreiros³

O presente artigo analisa a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) à luz da aparente dicotomia existente entre as duas. A primeira consolida o princípio da transparência no Brasil, elemento fundamental para a *accountability* em um Estado democrático de direito. Enquanto a LGPD busca preservar a privacidade dos cidadãos, em um período de “ditadura de falta de opção”, no qual todos os nossos dados devem ser digitalizados e publicizados (MOROZOV, 2021). O argumento apresentado pelo presente ensaio é que a LAI e a LGPD são congruentes e buscam garantir direitos fundamentais aos cidadãos. Contudo, é necessário que os gestores públicos e as instituições de *accountability* horizontal encontrem um equilíbrio, de modo a garantir transparência e controle sem desrespeito à privacidade dos cidadãos.

Para alcançar nosso objetivo, utilizamos como estudo de caso o período inicial da vacinação contra a covid-19. Vários municípios brasileiros entenderam que deveriam divulgar uma lista nominal dos imunizados, conferindo maior transparência e controle dos primeiros vacinados. Buscou-se, portanto, neste artigo, o caminho da pesquisa qualitativa, com percurso metodológico de análise documental (CELLARD, 1997; FLICK, 2004; KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015) das duas leis em foco (LGPD e LAI), analisando-se ainda algumas decisões judiciais sobre legalidade e constitucionalidade de leis municipais disciplinando os vacinômetros.

1. Texto parcialmente publicado no V Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

2. Professora Associada do Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí.

3. Mestranda em Ciências Políticas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Além desta introdução e de uma conclusão, o artigo conta com três seções. A primeira discute os conceitos de transparência, governo digital e *accountability* horizontal. Em seguida, analisamos os argumentos existentes na literatura nacional e internacional acerca da proteção de dados dos indivíduos à luz do uso da LGPD no setor público. Na última seção, realizamos uma análise de dois casos relacionados à liberação e à proteção dos dados das pessoas vacinadas contra a covid-19, no início da pandemia. Nosso escopo foi responder a seguinte pergunta: *Em que medida o controle externo do Ministério Público deve expor os dados privados dos cidadãos comuns, com o objetivo de controlar os gestores?*

Em nosso entendimento, é necessário que os gestores públicos e as instituições de *accountability* horizontal encontrem um equilíbrio, de modo a garantir transparência e controle sem desrespeito à privacidade dos cidadãos. Esse aparente conflito não tem sido abordado pela literatura, os estudos têm se concentrado nessas duas temáticas de forma separada. Nesse sentido, o artigo contribui com a discussão, desmistificando essa aparente dicotomia.

E-Transparência, Governo Digital e *Accountability* Horizontal

De acordo com Eisenberg (2003), os recursos interativos da Internet, ao aprofundarem a interação cotidiana entre pessoas distantes umas das outras, dão a impressão de vivermos em uma enorme aldeia composta por todos os internautas. Entretanto, observa-se que a velocidade e o custo reduzido desses recursos acabam incentivando a expansão das redes para além do círculo de pessoas com quem normalmente o indivíduo se comunicava através de contatos ao vivo, por telefone ou por cartas. Por outro lado, essas novas interações via comunicação eletrônica tendem a ser mais horizontais em decorrência da ausência de enlaces institucionais para as mediar.

A comunicação, portanto, guarda íntima relação com o processo democrático. A democracia, por sua vez, está nas preferências de modelo de governo, devido às várias expressões de liberdade, representatividade e autonomia que

são garantidas aos cidadãos, tornando-se, portanto, quase uma universalidade.

Como explica Filgueiras (2016), a democratização espalha-se por outros experimentos de participação no plano da sociedade, as quais permitem aos cidadãos participar da formulação das políticas definidas pelos governos. E assim, reconhece o princípio da *accountability* como constitutivo de um processo democrático completo. Portanto, conceber-se a *accountability* é fundamental para a institucionalização da governança democrática, proporcionando condições para que se estabeleça a publicidade das leis e das políticas públicas, indo além da noção de transparência.

Isso porque uma política de transparência, por si só, não gera melhoria de *accountability* e padrão democrático de governança. Portanto, buscar romper o déficit de *accountability* significa constituir um padrão democrático de relação do Estado com a sociedade, de maneira a absorver a participação e a deliberação pública como pilares da legitimidade dos regimes democráticos (FILGUEIRAS, 2016).

E na era da *e-transparência*, o apoio tecnológico para a melhoria da *accountability* e da democracia cria ansiedade nos governos e, principalmente, nos órgãos de fiscalização. Entretanto, observa-se, durante a trajetória da sociedade cibernética, que as previsões dos “tecnófilos”, “*hyper-modernistas*” ou “*ciber-utópicos*” de transformação do Estado a partir das Tecnologias de Informação e Comunicação, sobretudo a Internet, não se materializaram (POSSAMAI, 2014).

A construção de um Estado Virtual, “cada vez mais organizado em termos de agências virtuais e de redes interorganizacionais público-privadas, cuja estrutura e capacidade fundamentam-se sobre a Internet e a web” (FOUNTAIN *apud* POSSAMAI, 2014), ainda caminha a passos curtos.

Destarte, a experiência brasileira demonstra que, desde 2013, a emissão do “Decreto Snowden” (Decreto nº 8.135/2013), marcou as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional nas redes de telecomunicações e serviços de tecnologia da informação fornecidos por órgãos ou entidades.

Recentemente, foi publicada a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que institui instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

A *e-transparência* ganha, assim, mais um aliado. Esse é um caminho que, aparentemente, não tem mais volta. Ao contrário, a tendência é vivermos em um mundo cada vez mais digital. Contudo, serão necessárias soluções que permitam preservar a privacidade das pessoas.

A privacidade e a Lei Geral De Proteção De Dados (LGPD) no Brasil no âmbito do poder público

O mundo vem experimentando um verdadeiro *boom* de casos de vazamento de dados nos últimos anos, o que levou governos, empresas e sociedade a pensarem sobre mecanismos para evitar a invasão de privacidade. A União Internacional de Telecomunicações, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgou, também, que a privacidade hackeada gerou uma perda financeira de R\$ 80 bilhões de reais, em 2019, só no Brasil⁴.

Na Europa, desde 2018, vigora o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (RGPD), que trata da segurança de informação dos cidadãos europeus. No Brasil, até a publicação da LGPD, só existiam disposições gerais no Código Civil, Código de Defesa do Consumidor, na Lei de Acesso à Informação e no Marco Civil da Internet.

Conforme já exposto anteriormente, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), aplica-se a qualquer operação de tratamento de dados realizada por pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha filial no Brasil ou que ofereça produtos ou serviços no mercado de consumo brasileiro⁵.

4. Vide <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/05/brasil-e-2o-no-mundo-em-perdas-por-ataques-ciberneticos-aponta-audiencia>

5. Art. 3º da Lei nº 13.709/2018 – LGPD.

A lei entrou em vigor somente em setembro de 2020, com uma *vacatio legis* de 18 meses. Essa lei define como “dados pessoais” qualquer informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; já “dado pessoal sensível” é todo dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou à organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural.

Ademais, a lei também disciplina o “tratamento de dados”, procedimento que se relaciona a toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem à coleta, classificação, utilização, acesso, reprodução, processamento, armazenamento, eliminação, controle da informação, entre outros⁶.

Em relação ao setor público, a LGPD dispõe de um capítulo específico sobre sua aplicação (Capítulo IV, artigos 23 a 32), referenciando, inclusive, o que aduz a Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI).⁷

Analisando-se seu texto legal, a LGPD, em seu artigo 7º, aponta, por exemplo, que o tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado mediante o fornecimento de consentimento pelo titular, pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiros, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais, além de outras previsões.

Não há exatamente um consenso na literatura acerca de possíveis limites. De acordo com Queiroz (2019), não está exatamente clara a relação da proteção de dados com o direito à privacidade dos indivíduos, tendo em vista que existem situações relevantes relacionadas à proteção dos dados, mas que não são importantes para a privacidade. Em outras palavras, esse ainda é um tema em aberto

6. Art. 5º da Lei nº 13.709/2018 – LGPD.

7. Vide artigos 23 a 32 da LGPD.

no Direito, no qual se reconhece a existência da sobreposição entre a preservação dos dados e a privacidade, entretanto, há a necessidade de se delimitar as fronteiras (QUEIROZ, 2019, p. 15).

Nessa toada, vale dizer que, apesar desse trabalho ter a intenção de focar nas diferenças, é importante vislumbrar que a LAI e a LGPD convergem em alguns pontos, tais como o inciso I do art. 23 da LGPD, que exige do poder público a publicação, preferencialmente em suas redes oficiais, das hipóteses em que será realizado o tratamento de dados pessoais, com informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades.

Aqui, pode-se observar que a LGPD corrobora a LAI quanto à transparência e controle social da administração. De tal modo, é importante relembrar a relação piramidal entre transparência x poder público x indivíduo. Como argumentado por Tasso (2019), na relação assimétrica entre Estado e cidadãos, tendo em vista que a administração, de uma maneira geral, possui privilégio posicional em relação à produção, armazenamento e acesso às informações públicas, a transparência dos atos confere maior credibilidade e transparência às ações dos gestores. Ainda, poderiam ser citados outros pontos em que a LAI e LGPD andam *pari passu*, tais como: qualidade dos dados (art. 4º, VI a IX da LAI), segurança (§3º do art. 11 da LAI) e responsabilização e prestação de contas.

Como citado por Filgueiras (2011), o segredo favorece o surgimento de interesses privados na arena pública, desencoraja a participação da sociedade civil organizada e impede a imprensa de acompanhar/verificar possíveis abusos cometidos pelos agentes públicos. No entanto, o mesmo autor argumenta que a transparência não deve ser considerada um “remédio para todos os males”, sendo necessário distinguir o que são motivações republicanas para a utilização desse mecanismo e o que vai além disso, invadindo a privacidade das pessoas.

Vale dizer, nesta senda, que as instituições, ao analisarem a finalidade do acesso à informação, quando este envolver dado pessoal, deverão verificar se há compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, e, ainda,

deverão limitar o acesso necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados. Esse filtro até então a LAI não impunha. Com a LGPD, não se pode permitir o acesso a dados pessoais para além do necessário para o cumprimento da finalidade.

Sabe-se que é muito comum o compartilhamento de informações entre instituições públicas de diferentes poderes e entes da federação, razão pela qual a LGPD estabeleceu regras específicas para tais casos (arts. 25, 26 e 27), prevendo, em capítulo próprio, sanções e possibilidades de responsabilização dos órgãos públicos.

Entretanto, percebe-se que a LGPD é clara ao vedar o compartilhamento do banco de dados do poder público para outras finalidades. Não se admite, também, que sejam veiculadas outras informações não essenciais para o controle social. Daí nosso questionamento acerca da publicização de dados de cidadãos vacinados em diversos municípios, sem nenhum critério. Algo dessa natureza só faria sentido nos casos previstos pela LGPD, os quais não se aplicam à situação vivenciada. São eles: casos de segurança pública; defesa nacional; segurança do Estado; ou atividades de investigação e repressão de infrações penais;

Passa-se, portanto, ao próximo tópico, à análise documental de leis municipais que disciplinam sobre a transparência na vacinação durante a pandemia de covid-19, à luz da aplicação da LGPD, quando se tem, de um lado, a necessidade de *accountability* e, de outro, o direito à privacidade.

Vacinômetro X Proteção De Dados: A relação entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados

Desde o início de 2020, os entes federados, principalmente os municípios brasileiros, tiveram que promover políticas públicas instantâneas e imediatas para o combate da e prevenção à covid-19 a, zelando sempre pelos princípios administrativos.

Como argumentado por Menezes(2021), além do enfrentamento de uma pandemia, os gestores do Brasil inteiro se depararam com um claro desalinhamento entre o Governo Federal e os governos estaduais e com a falta de coordenação da União na condução de uma política pública na área da saúde.

Para fins de estudo de caso, foram selecionadas as leis municipais nº 3.381, de 23 de fevereiro de 2021, do Município de Nova Odessa-SP e nº 6.942, de 6 de abril de 2021, do Município de Sertãozinho-SP, as quais determinaram, dentre outras coisas, a publicação, no portal da transparência, da lista nominal dos imunizados contra covid-19, no chamado VACINÔMETRO.

As duas leis municipais foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 2.174.591-72.2021.8.26.0000 e ADIn nº 2.047.923-56.2021.8.26.0000) no Tribunal de Justiça de São Paulo, ambas de relatoria do Desembargador Costabile e Solimene, em 2021, sendo analisada, afora outras questões de possíveis transgressões à Constituição, a presença de violação à privacidade dos vacinados, com a divulgação de dados pessoais.

Os dois casos tiveram decisões opostas. No caso do Município de Nova Odessa-SP, a lei municipal foi considerada constitucional pela maioria do Órgão Especial do TJ-SP, enquanto que no caso de Sertãozinho-SP, a ADIn foi julgada parcialmente procedente, o que será, a seguir, evidenciado.

Em uma primeira análise, transcreve-se o Acórdão referente à ação do Município de Nova Odessa-SP:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º, I da lei municipal nº 3.381, de 23.2.2021, que dispõe sobre a identificação diária dos vacinados contra o covid-19 no sítio eletrônico da Prefeitura de Nova Odessa. Improcedência. Dever fundamental da Administração em adotar o quanto necessário para prevenção de doenças. Ausência de vilipêndio à intimidade ou vida privada dos cidadãos. Transparência. Valor constitucional. [...]Diploma que se limita a prever a divulgação das listagens sem, contudo, interferir na gestão administrativa do Poder Executivo. A não adoção de tais providências comprometeriam o decidido na Suprema Corte, acerca da constitucionalidade acerca da obrigatoriedade não forçada da vacinação. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ação improcedente. (BRASIL, 2021)

Para um melhor entendimento, vale verificar a letra fria da lei em tela:

Art. 1º. Fica estabelecida a obrigatoriedade da publicação de lista de todos os vacinados contra covid-19 no Município de Nova Odessa, pelo SUS - Sistema Único de Saúde, sendo diariamente atualizada até as 19h00 horas, no sítio oficial da Prefeitura Municipal de Nova Odessa.

Art. 2º. A publicação de que trata esta Lei, consistirá de relatório contendo as seguintes informações:

I - VETADO;

II - CPF - ocultando os seis primeiros dígitos com asterisco;

III - Data da vacina;

IV - Local de vacinação;

V - Grupo prioritário.

Parágrafo único. Em caso de vacinação de servidores públicos, o relatório deverá conter ainda, as seguintes informações: lotação, cargo e função. (NOVA ODESSA, 2021)

Assim, observa-se que o Tribunal de Justiça, ao considerar constitucional referida norma, entendeu por não haver violação à privacidade dos dados dos vacinados, tendo em vista que previu divulgar CPF com restrições, vencendo o voto do relator.

Entretanto, a decisão não fora unânime, restando o voto divergente do Desembargador Torres de Carvalho, superado, no qual entendia pela ofensa a direito fundamental, ao dizer que a divulgação do “nome completo” (art. 2º, inciso I, da lei) dos vacinados no site da Prefeitura violaria a privacidade e a intimidade das pessoas nele constantes. E utilizou a LGPD para embasar seu entendimento:

A Constituição Federal de 1988, no inciso X do art. 5º, dispõe que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Por sua vez, a LF nº 13.709/18, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, visando à proteção dos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (art. 1º, *caput*), enumera as estritas hipóteses em que o tratamento de dados pessoais é permitido (art. 7º), dentre elas: (i) quando há o consentimento do titular; e (ii) pela administração pública, para uso compartilhado de dados

necessários à execução de políticas públicas. E, a partir de uma interpretação sistemática, é possível concluir que o tratamento de dados pessoais fora dessas hipóteses gera uma possível violação da privacidade das pessoas. “Não se trata de utilizar a Lei Geral de Proteção de Dados, norma infraconstitucional, como parâmetro para realização do controle de constitucionalidade, o que não é possível; e sim utilizá-la como parâmetro para aferir se a divulgação do nome completo das pessoas vacinadas em lista a ser publicada no sítio oficial da Prefeitura Municipal de Nova Odessa afronta o direito fundamental à privacidade previsto no inciso X do art. 5º da CF, cuja violação é suficiente, por si só, para o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma em conflito. (BRASIL, 2018)

Em relação à lei de Sertãozinho-SP, o julgamento perante o Tribunal Paulista seguiu entendendo que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 6.942, de 06.04.21, do Município de Sertãozinho, dispondo sobre a publicação da lista dos vacinados contra a covid-19. [...] Violação à intimidade. Inconstitucionalidade. Inobstante recente decisão deste Eg. Órgão Especial em caso idêntico, afastando, por apertada maioria, a alegação de ofensa à intimidade dos munícipes, mantenho entendimento de ocorrência de afronta ao art. 5º, X da CF. Presença de vício quanto à expressão “contendo o nome completo e número do RG da pessoa vacinada”, do art. 2º, da referida Lei Municipal. [...] Ação procedente, em parte. (BRASIL, 2018)

Transcrevendo-se a lei municipal, observa-se que:

Art. 1º Torna pública a lista de vacinação contra covid-19 no Município de Sertãozinho.

Art. 2º A lista deverá ser disponibilizada no portal da Prefeitura Municipal, contendo o nome completo e o número do RG da pessoa vacinada. (SERTÃOZINHO, 2021)

No presente caso, o município exigia além do nome completo, a divulgação do número do RG na íntegra, o que ocasionaria a exposição de dados de centenas de cidadãos.

O Desembargador fundamenta seu voto nas lições do Ministro Gilmar Ferreira Mendes (2018, p. 287-291), o qual ensina que “o direito à privacidade, em sentido mais estrito, conduz à pretensão do indivíduo de não ser foco da observação por terceiros, de não ter seus assuntos, informações pessoais e características particulares expostas a terceiros ou ao público em geral”.

Não se pode afirmar, no entanto, que estar em uma lista de vacinados ofende algum dos valores preservados pelo art. 5º, X da Constituição Federal. Questiona-se, na verdade, se a transparência objetivada pela LAI encontraria limites na LGPD.

Considerações Finais

À guisa de arremate, enfatiza-se a observância dos princípios insculpidos no art. 6º da LGPD, sem esquecer da relação triangular entre a transparência, a adequação e a necessidade. O compartilhamento e o acesso de dados pessoais entre órgãos públicos, a bem da *accountability*, não pode mais se justificar pela mera necessidade de controle.

Nos casos das legislações municipais apresentadas, apesar de ambas terem a finalidade de promover a transparência na política de vacinação, os entes estudados se comportaram de forma diferente, podendo-se avaliar, no caso de Nova Odessa-SP, que o município teve maior cautela ao divulgar os dados pessoais, atingindo os fins da LAI sem ferir a LGPD. O que não ocorreu no caso do Município de Sertãozinho-SP, o qual teve sua norma considerada inconstitucional pelo Tribunal Paulista, por ferir direito fundamental à privacidade, em razão da divulgação de dados pessoais desnecessários para fins de controle dessa política pública.

Dessa forma, tomando-se a *accountability* e a transparência como preceitos fundamentais para a democracia representativa contemporânea, faz-se necessário analisar as razões públicas para a publicização de determinadas informações. O debate público nunca deve ser limitado, mas os dados do Estado devem ser disponibilizados à sociedade em geral com a parcimônia necessária

ao caso concreto. O Estado detém os dados de seus cidadãos, mas deles não pode dispor livremente.

Por fim, consideramos que a discussão apresentada neste artigo é apenas o início de um debate muito mais amplo que apresentará muitos desdobramentos. *Accountability*, TICs e privacidade dos cidadãos ainda necessitam de muitas discussões acadêmicas. Com a proliferação de aplicativos, internet das coisas, câmeras inteligentes, dentre outras tecnologias que já são uma realidade nos centros urbanos, o direito e as políticas públicas precisam se adaptar a essa nova realidade. Neste sentido, há profícuo caminho para futuras pesquisas que busquem conciliar e compreender o papel das novas tecnologias em nossa sociedade.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar Federal n.º 131, de 27 de abril de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL, Tribunal de Justiça de São Paulo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.047.923-56.2021.8.26.0000**. Autor: Prefeito Municipal de Nova Odessa-SP. Réu: Presidente da Câmara Municipal de Nova Odessa-SP. Relator: Desembargador Roberto Caruso Costabile e Solimene. São Paulo, 07 de julho de 2021. E-Saj: Consulta de processos de 2º grau.

BRASIL, Tribunal de Justiça de São Paulo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2174591-72.2021.8.26.0000**. Autor: Prefeito Municipal de Sertãozinho-SP. Réu: Presidente da Câmara Municipal de Sertãozinho-SP. Relator: Desembargador Roberto Caruso Costabile e Solimene. São Paulo, 15 de dezembro de 2021. E-Saj: Consulta de processos de 2º grau

CELLARD. A. A análise documental. In: Poupart, J.; Deslauriers, J.; Groulx, L.; Laperriere, A.; Mayer, R.; Pires, A. P. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1997.

EISENBERG, José. Internet, Democracia e República. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 491-511, jan. 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26342714_Internet_democracia_e_Republica. Acesso em: 07 jul. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e a política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 65-94, set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. **A política pública de transparência no Brasil**. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2016.

FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2004

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. **Investigação Qualitativa em Educação/Investigación Cualitativa en Educación**, Aracaju, SE, v. 2, p. 243-247, ago. 2015. Trabalho apresentado no 4º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa, 2015.

MENEZES, M. *et al.* Implementação das políticas públicas nas capitais brasileiras: o caso da COVID-19. **Cadernos Enap**: Brasília, n. 93, p. 1-82, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MOROZOV, E. **Big Tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. 3. reimpressão. São Paulo: Ubu, 2021.

NOVA ODESSA (SP). Lei Municipal nº 3.381, de 23 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação diária de lista de todos os vacinados contra Covid-19 no Município de Nova Odessa e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Nova Odessa**, SP, 23 fev. 2021. p.03.

POSSAMAI, Ana Júlia. Governo eletrônico: uma análise institucional. *In*: PIMENTA, Marcelo Soares (org.); CANABARRO, Diego Rafael (org.). **Governança digital**. Porto Alegre, RS: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 48-80.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Direito à privacidade e proteção de dados pessoais: aproximações e distinções. **Revista dos Advogados**. Rio de Janeiro: v. 39, n. 144, p. 15-21, nov. 2019.

SERTÃOZINHO (SP). Lei Municipal nº 6.942, de 06 de abril de 2021. Dispõe sobre tornar pública a lista de vacinados contra Covid-19 no Município de Sertãozinho. **Diário Oficial do Município de Sertãozinho**, SP, 12 abr. 2021. p. 20.

TASSO, Fernando Antonio. Do tratamento de dados pessoais pelo poder público. *In*: MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (coordenadores). **LGPD**: Lei Geral de Proteção de Dados comentada. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 253.

Promoção da Lei de Acesso à Informação e suas interfaces com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência: um estudo aplicado¹

Daniela Francescutti Martins Hott²

Este capítulo se propõe a apresentar e analisar os resultados do mapeamento do grau de conhecimento de profissionais de arquivo na aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em consonância com as leis vigentes de acessibilidade e atendimento prioritário, especialmente a Lei de Acessibilidade (2000), Lei de Atendimento Prioritário e Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) (2015). Trata-se de uma pesquisa exploratória-descritiva e aplicada, com revisão de literatura em Arquivologia, Direitos Humanos e Sociologia, complementada pelas análises das coletas de amostragem por tipicidade com perguntas abertas e fechadas aplicadas presencialmente em três oficinas de acessibilidade que integraram a programação oficial do Congresso Nacional de Arquivologia (2016 e 2018) e do I Congresso Internacional de Humanidades Digitais (2018).

Uma das grandes inovações trazidas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) é que ela determina claramente a disponibilização de informações compreensíveis, acessíveis e de fácil dedução. Um dos aspectos para a garantia dessa promoção do acesso está na práxis administrativa de que os profissionais de arquivo possam atender em igualdade de condições o público de relevo, que é o das pessoas com deficiência, as quais representam um quarto da população brasileira, conforme censo do IBGE de 2010 (IBGE, 2010).

Possibilitar ao indivíduo com deficiência utilizar informações de forma autônoma torna-se um dos caminhos para que ele adquira cidadania, visto que, de tal forma, conquista-se o direito de se integrar à sociedade, visando à diminuição de desigualdades e à garantia de um futuro melhor.

1. Texto extraído de um dos capítulos do Projeto de Qualificação de Doutorado em Ciência da Informação aprovado em dezembro de 2021.

2. Analista Legislativo - Arquivista lotada na Coordenação de Acessibilidade da Câmara dos Deputados, Doutoranda em Ciência da Informação (2018-?), Mestre em Ciência da Informação (UnB, em 2005). Graduada em Arquivologia (UFF, 1992). Surda Oralizada. <https://orcid.org/0000-0003-3945-9014>

De fato, após a promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, ocorreram avanços relacionados à implementação de tecnologia assistiva na promoção do acesso à informação. A título de exemplo brasileiro, destacamos o lançamento da Suíte Vlibras³, apresentada em 2016 à comunidade surda e aos órgãos públicos. Soma-se também a essas iniciativas, o fenômeno das lives que, por conta da pandemia de covid-19 no período de 2020 e 2021, é um fato a se considerar. Disponibilizadas pelos canais YouTube, Instagram e Facebook, por meio delas houve movimentos de sensibilização por parte de surdos oralizados⁴ e também de pessoas cegas e/ou de baixa visão, que têm pressionado para que esses eventos web também sejam ofertados com legendas e audiodescrição.

A Cartilha Desenvolvimento e Acesso à Informação 2019, da *International Federation of Library Associations and Institutions* (IFLA), destaca que a internet e outras tecnologias de informação e comunicação (TICs) devem servir para reduzir a exclusão digital e implantar tecnologia e aplicativos para garantir a inclusão efetiva de todas as pessoas.

A acessibilidade digital, graças às tecnologias, e, sobretudo, ao processo de aprendizagem e de apropriação de tais ferramentas, possibilita novos horizontes para pessoas com deficiência. Neste sentido, as unidades de informação devem responder aos desafios do campo da acessibilidade, buscando novas formas para fornecer informação a esse público usuário, fazendo o uso das tecnologias assistivas que existem no mercado e que possuem investimen-

3. Trata-se de um conjunto de ferramentas computacionais de código aberto, gratuito, que é capaz de 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 não usuárias da língua portuguesa.

4. São aqueles que adotaram o processo de reabilitação auditiva por meio de fonoterapias e uso de aparelhos de audição – Aparelho de Amplificação Sonora Individual (AASI) e/ou Implante Coclear (IC) entre outros – e muitos fazem uso também da leitura labial para melhor compreensão do contexto. São pessoas que se expressam verbalmente na língua portuguesa e têm convívio diário com pessoas não surdas. Há, ainda, aquelas pessoas que se tornaram surdas por causa de algum acidente ou doença, depois de já terem sido alfabetizadas. Incluem-se também as pessoas que têm perda auditiva unilateral. (Nota da autora).

to cada vez mais viável. Dessa forma, elas podem atender a um sétimo da população mundial e, no caso brasileiro, a um quarto da população.

Interlocuções conceituais

Para um melhor apanhado teórico, são apresentadas as interlocuções dos principais autores da Arquivologia, dos Direitos Humanos e da Sociologia em um diálogo que traz o papel da comunicação no processo da implementação de políticas de inclusão das pessoas com deficiência, norteando os requisitos de acessibilidade para a promoção do acesso à informação em ambientes web (portais institucionais).

Para nivelar os aportes teóricos relacionados à terminologia em comum extraída da legislação brasileira, discutiremos somente três termos que formam o tripé do entrelaçamento da prática da promoção do acesso à informação, que são: acesso, acessibilidade e pessoas com deficiência.

De forma bem resumida e começando com a dualidade existente entre os conceitos “acesso” e “acessibilidade”, ateremos-nos às considerações de Hott e Rodrigues (2019, p. 94-95), que mapearam esses dois termos na literatura terminológica, como dicionários e/ou glossários da área de Arquivologia, Biblioteconomia e Ciência da Informação. “Pode-se inferir que acesso e acessibilidade são conceitos que emergem da complexidade, implicam no entrelaçamento entre as diferenças humanas, o contato e o compartilhamento dessas singularidades. Então, analisando-se e comparando-se os termos “acesso” e “acessibilidade” observou-se na literatura técnica estudada, que por vezes, estes se confundem ou inexistem”. (HOTT; RODRIGUES, 2019, p.94).

Para Cunha e Cavalcanti (2008, p. 2), acessibilidade é um conceito que inclui os direitos e a capacidade das pessoas com deficiência a terem maior grau de utilização dos produtos e dos serviços da sociedade digital (contrariamente à noção de fosso digital). No entanto, para a denominação do verbete “acessibilidade” há que ser acrescentado um adjetivo: “digital”. Já o verbete

“acesso” (2008, p. 3) é entendido como a capacidade de o cidadão (todos, inclusive os com deficiência) obter informação em poder do Estado.

Por sua vez, o *Dictionary for Library and Information Science*, coordenado por Reitz (2004), aponta duas definições para os termos “acesso” e “acessibilidade”. Em uma, o verbete “acesso” tem o sentido de se adentrar em um espaço público; e, em outra, é a definição oriunda da área do conhecimento das TICs, a de acesso permissionário a um sistema de banco de dados.

Aqui cabe um resgate histórico, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência teve início em 1981 e foi finalmente assinada em Nova Iorque em 30 de março de 2007. Foram 26 anos de persistência, resiliência e fé das pessoas com deficiência que participaram dos debates e das propostas com representação de 192 países, complementadas pelas vozes do movimento político mundial desses heróis e heroínas anônimos, que se fizeram presentes no Comitê *ad hoc* para a Convenção.

A participação direta do movimento social nas negociações da ONU foi inédita e conferiu atualidade e arrojo ao texto aprovado. Legitimou-se, assim, a ação de um princípio já consolidado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, defensora, desde 1948, de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.

A fim de se compreender a efetivação dos direitos sociais das pessoas com deficiência, faz-se necessário resgatar a variação de termos para a designação dessas. Inicialmente, tinham uma conotação forte que ratificava o aspecto de exclusão, como por exemplo, nas nomenclaturas pessoas “deficientes”, “portadoras de deficiência”, “com necessidades especiais” e “portadoras de direitos especiais”. Reforce-se que, embora essas pessoas tivessem “direitos”, como qualquer cidadão que é ativo em seus deveres para poder usufruir de alguns direitos, essas conotações enaltecem estes direitos como “um favor” do Estado para com “elas, coitadas”.

Este estigma está enraizado e é reproduzido pela sociedade até hoje, elas são enquadradas como “eternas dependentes da seguridade social”, quando, na

verdade, há ainda grandes lacunas para a efetivação, de fato, de políticas de inclusão social das pessoas com deficiência na sociedade.

Com relação ao arcabouço legal brasileiro, temos a Constituição Federal de 1988, na qual é garantida a liberdade de manifestação do pensamento e da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, inciso IX). Assim, assegura-se o direito à informação livre “como um direito de toda a cidadania, abarcando as liberdades de informar, informar-se e ser informado” (BINENBOJM, 2020, p. 27).

Após a equalização dos conceitos acima, registre-se que a ideia para mapear o conhecimento dos profissionais de arquivos, bibliotecas e museus sobre a legislação brasileira, no que se refere aos aspectos que envolvem as atividades de acesso à informação para pessoas com deficiência, foi concebida no decorrer das atividades do Grupo de Pesquisa e Extensão (GPE) 2.2016 - Acessibilidade: Informação e Educação para Democracia (2016-2019)⁵.

Abordagem metodológica

A pesquisa caracteriza-se como exploratória-descritiva e aplicada, em razão de ter como objetivo agrupar dados e informações com aspectos quantitativos e qualitativos. Esses resultados subsidiaram o teste piloto A do projeto de qualificação de Doutorado em Ciência da Informação da Universidade de Brasília, aprovado em dezembro de 2021.

Adotou-se uma coleta de amostragem por tipicidade com perguntas abertas e fechadas, as quais foram aplicadas presencialmente em eventos nacionais

5. Cadastrado no Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), teve como propósito a elaboração de uma proposta de curso de especialização modulado em governança e gestão de acessibilidade com intuito de capacitar os servidores públicos que atuam nesta esfera. Para maiores informações sobre o projeto: https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/pesquisa-academica/grupos-de-pesquisa-e-extensao-gpes/copy_of_Projeto_GPE_2.16_Pgina.pdf

e internacionais da área de Ciência da Informação no período de 2016 a 2018⁶.

Os normativos legais que subsidiaram a elaboração do Questionário 1 foram a Constituição Federal de 1988 (CF), que aponta claramente no artigo 5º, inciso XIV, e no artigo 23, que o Estado tem por competência proporcionar os meios de acesso às informações. No tocante à disponibilidade de informações na internet, a LAI exige que sejam utilizadas as medidas necessárias para que se garanta a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Outrossim, essa garantia do acesso à informação e da inclusão de usuários com deficiência se encontra na Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, conhecida como Lei da Acessibilidade, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, sobretudo pelo artigo 47, que determina que todos os órgãos governamentais devem adaptar seus sites na web de acordo com critérios de acessibilidade até dezembro de 2005. Acresce-se a esse cenário o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei nº 7.853 de 1989, a qual dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência, e a LBI de 2015.

Com base nos principais normativos legais, foram estruturadas nove perguntas, sendo oito fechadas e uma aberta, as quais foram aplicadas presencialmente em três oficinas de acessibilidade que integraram a programação oficial dos seguintes eventos: a) Oficina Arquivos: Acesso e Acessibilidade, realizada no VII Congresso Nacional de Arquivologia, em Fortaleza (CE), em outubro de 2016; b) *Workshop* Acessibilidade e Acesso sob a Ótica da Ciência da Informação, ofertado no I Congresso Internacional de Humanidades Digitais, no Rio de Janeiro (RJ), em abril de 2018; e, por último, c) Roda de Conversa, Acessibilidade e Acesso sob a Ótica da Ciência da Informação, no VIII Congresso Nacional de Arquivologia, em João Pessoa (PB), em outubro de 2018.

6. Ressalta-se que esses questionários foram inicialmente aplicados como subsídios das atividades do grupo de pesquisa e extensão "Acessibilidade: Informação e Educação para Democracia" (2016-2019), cadastrado no Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mas por conta da riqueza de dados incorporaram também esta pesquisa de doutorado.

Análise dos Resultados

O mapeamento prévio do perfil dos inscritos nas oficinas proporcionou indícios da necessidade de adaptação do conteúdo do questionário para um dos públicos – que, nessas coletas, contou com pessoas de baixa visão. Participaram das oficinas 59 interessados, sendo que somente 42 responderam, haja vista que 3 participantes de um dos eventos deixaram o formulário em branco.

Entre os mapeados, os cargos são majoritariamente ocupados por servidores públicos e/ou em cargos de livre nomeação assim discriminados: 6 arquivistas, 7 técnicos de arquivo, 1 técnico administrativo, 2 técnicos judiciários, 4 bibliotecários, 6 pesquisadores/bolsistas, 4 docentes, 2 estagiários em Arquivologia, 6 servidores públicos de instituições arquivísticas em cargos de direção e 1 em cargo de assessoramento, 1 historiador, 1 voluntário e 1 de empresa privada.

Por sua vez, a regionalidade no estudo foi bem representativa, pois foram contempladas todas as regiões do Brasil (Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul), a imensa maioria oriunda das capitais estaduais, mas da região Sul houve representantes de cidades do interior, como Foz do Iguaçu (PR), Santa Maria (RS) e Rio Grande (RS). A seguir, têm-se os resultados das respostas das questões de maior relevância.

A questão 1 teve por objetivo mapear o quantitativo de instituições que de fato adotavam de forma integral as práticas emanadas da LAI e da LBI. Das respostas, somente nas do universo C há indícios de adoção integral das práticas da LAI. Isso pode significar o papel significativo da regulamentação das leis, que ocorrem por meio de decretos, portarias, instruções normativas, e também pelo evento temporal, haja vista que, como o questionário foi aplicado em outubro de 2018, ou seja, passados cerca de 7 (sete) anos desde a implementação da referida lei e 6 (seis) anos de sua regulamentação - Decreto 7.724, de 2012; e, talvez, também, o fato de esse universo ter tido participantes dos 3 (três) poderes: o Legislativo, o Judiciário e o Executivo.

Por sua vez, as questões 4, 5, 7 e parte da 8 se referiram ao mapeamento das práticas de diretrizes de acessibilidade em ambientes web e outras ações relacionadas à promoção da acessibilidade, tais como capacitação de servidores, oferta de acessibilidade comunicacional, entre outros. O resumo geral com as respostas dos 3 universos consta na tabela 1, apontando um alto índice de compromisso com essas práticas.

Tabela 1 – Mapeamento sobre a acessibilidade atitudinal, comunicacional e digital

Adoção ou não da prática conforme os artigos:	Adota integralmente	Adota parcialmente	Pretende adotar	Não prevê adotar
Decreto nº 3.928, de 1999: Art. 7. I – garantia de acesso, inclusive a serviços eletrônicos.	06	21	13	02
Decreto nº 3.298, de 1999: Art. 19. VIII – adaptações ambientais e outras que garantam o acesso, a melhoria funcional e a autonomia pessoal.	04	22	11	05
Lei nº 10.098, de 2000: Art.17 – promover a eliminação de barreiras na comunicação.	04	20	14	04
Lei nº 10.098, de 2000: Art.18 – formação de profissionais em qualquer tipo de comunicação.	04	15	13	10
Lei nº 10.098, de 2000: Art.19 – adoção de Libras ou legendas em meios de comunicação.	03	15	13	11
Lei nº 13.146, de 2015: Art. 9º – direito a receber atendimento prioritário em todos serviços de atendimento ao público.	18	11	13	-

Adoção ou não da prática conforme os artigos:	Adota integralmente	Adota parcialmente	Pretende adotar	Não prevê adotar
Lei nº 13.146, de 2015: Art. 9º. V – acesso à informação e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis.	09	16	15	02
Lei nº 13.146, de 2015: Art. 74. – É garantido às PcDs acesso a produtos, recursos, estratégias, práticas, processos, métodos e serviços de tecnologia assistiva que maximizem sua autonomia.	03	18	17	04

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Por sua vez, as perguntas relacionadas aos artigos 47 e 53 do Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que versam sobre ambiente web e oferta de recursos de acessibilidade comunicacional, estão sistematizadas na tabela 2:

Tabela 2 – Implementação da acessibilidade digital em ambientes web

Artigos 47 e 53 do Decreto nº 5.296, de 2004:	SIM	NÃO
Art. 47 – No prazo de até doze meses a contar da data de publicação deste Decreto, será obrigatória a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores (internet).	16	26
Art. 47 § 2º – Se “os sítios eletrônicos acessíveis às pessoas com deficiência contêm símbolo que represente a acessibilidade na rede mundial de computadores (internet), adotado nas respectivas páginas de entrada”.	17	25
Art. 53 § 2º – A regulamentação deverá prever a utilização dos seguintes sistemas de reprodução das mensagens veiculadas para as pessoas com deficiência auditiva e visual: I – a subtitulação por meio de legenda oculta; II – a janela com intérprete de LIBRAS; e III – a descrição e narração em voz de cenas e imagens.	09	33

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Esse resultado mostra o desconhecimento de que o Decreto supracitado determinava que a acessibilidade nos portais e nos sítios eletrônicos deveria estar em vigor desde dezembro de 2005.

Considerações finais

Interessante destacar que a extração dos resultados dessa coleta corrobora com três professores da Universidade de São Paulo: Freire, Castro e Fortes (2009), que desenvolveram um projeto de pesquisa tendo por objetivo analisar a acessibilidade nos sítios dos governos estaduais brasileiros por meio de amostras coletadas entre 1996 e 2007. Os professores apontaram a necessidade de o governo adotar políticas públicas mais efetivas para que as pessoas com deficiência tivessem seus direitos ao acesso às informações e aos serviços públicos na web assegurados mais amplamente.

Outro estudo, o de Simão (2010), apontou que, dos 1.359 municípios brasileiros com até 5 mil habitantes, mapeados em 2005, apenas 384 possuíam página na internet. Entretanto, ao analisar o serviço público disponibilizado, apenas três ofereciam serviços informativos que se aproximavam da estrutura de folder institucional; e, ainda assim, essas informações nem eram ofertadas em formato acessível, tipos ampliados e/ou áudio.

E, por fim, o documento Perfil dos Municípios Brasileiros (2019)⁷ retrata por meio de um gráfico que a oferta dos serviços informativos sob o viés da acessibilidade ainda se configura como um dado a ser implementado e ampliado.

Referências

BINENBOJM, Gustavo. **Liberdade igual**: o que é e porque importa. Rio de Janeiro: História Real, 2020. 112 p.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Por-

7. Relatório disponível no site do IBGE: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2022.

tadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989.

BRASIL. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.** Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004.** Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

CUNHA, Murilo Bastos; CAVALCANTI, Cordélia Robalinho de Oliveira. **Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia.** Brasília: Briquet de Lemos, 2008. 451 p.

HOTT, Daniela Francescutti Martins; RODRIGUES, Georgete Medleg. Os direitos de acesso e de acessibilidade dos cidadãos: uma análise preliminar na legislação arquivística brasileira. **ArcheionOnline**, João Pessoa, v. 7, n. 1, p. 82-103, set. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/archeion/article/view/47384>. Acesso em: 15 mar. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010:** Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=794&view=detalhes>. Acesso em: 10 mar. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF LIBRARY ASSOCIATIONS AND INSTITUTIONS (IFLA). **Development and Access to Information 2019 – DA2I Report 2019.** [Desenvolvimento e Acesso à Informação 2019]. Netherlands: IFLA, 2019. Disponível em: <https://da2i.ifla.org/da2i-report-2019/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

REITZ, J. M. **Dictionary for Library and Information Science.** Westport, Connecticut: Libraries Unlimited, 2004. Disponível em: https://products.abc-clio.com/ODLIS/odlis_about. Acesso em: 18 mar 2022.

O acesso à informação no Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra: gênero na Biblioteca da Questão Agrária

Iara Milreu Lavratti¹

Wilson Roberto Veronez Júnior²

Edmilson Alves dos Santos Júnior³

O direito ao acesso à informação é um elemento fundamental para a sobrevivência humana, pois, sem esta, não há vida, conhecimento, luta e nem resistência. Atualmente, existem informações sobre tudo e sobre todos, assim, tornando-se o acesso à informação uma ação primordial para a busca de conhecimento, justiça social e igualdade. Essa temática se desenvolve de forma estrita dentro de campos científicos, como Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Sociais (Antropologia, Política, Sociedade), Direito, História, Museologia, Tecnologia da Informação, entre outros.

Esse estudo aborda os meios de acesso à informação no contexto do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) com foco na Biblioteca da Questão Agrária, hospedada no website da organização. O MST tem trabalhado ao longo de 38 anos pela justa divisão de terras, tendo como pauta histórica a Reforma Agrária Popular, além de outras mais recentes, como a Produção de Alimentos Agroecológicos, Questões de Gênero, Raça e Classe e Meio Ambiente. Essas bandeiras têm caracterizado as lutas do MST e o transformado em um dos maiores movimentos sociais populares da América Latina, fundado em 1984.

Nesse sentido, é necessário elaborar e evidenciar as seguintes questões neste artigo: o website analisado dispõe de ferramentas que auxiliam na navegação, recuperação e acesso à informação? Existem materiais internos e externos que abordam as questões de gênero? Os trabalhos recuperados nas

1. Bacharel e licenciada em Ciências Sociais, Mestra em Sociologia e Doutoranda em Ciências Sociais - Unesp Marília.

2. Bacharel em Arquivologia, Mestre e Doutorando em Ciência da Informação - Unesp Marília.

3. Bacharel em Biblioteconomia e Ciência da Informação, Mestre e Doutorando em Ciência da Informação - IBICT/UFRJ. Rio de Janeiro.

bibliotecas também representam os sujeitos informacionais que se identificam como Lésbicas, Gays, Bi, Transsexuais, Queer, Intersexo, Assexuais/Agênero e mais (LGBTQIA +)?

O objetivo geral é analisar de forma qualitativa e quantitativa os materiais desenvolvidos sobre questões relacionadas a gênero e que estão publicados na Biblioteca da Questão Agrária do MST. O estudo analisa, dessa forma, a quantidade, bem como a qualidade do que tem sido publicado sobre a temática relacionada a mulheres e a sujeitos LGBTQIA + na Biblioteca. Monografias, dissertações e teses serão suprimidas neste trabalho para serem analisadas em trabalhos futuros.

No que tange aos objetivos específicos, procura-se fazer um recorte do estado da arte acerca da Lei de Acesso à Informação e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, além de identificar os mecanismos de acesso à informação do website da Biblioteca da Questão Agrária, bem como quantificar as produções sobre gênero que estão na base de dados do website.

Sendo esta uma pesquisa bibliográfica e de abordagem quali-quantitativa, recupera os materiais preservados na Biblioteca da Questão Agrária, hospedada no site do Movimento. Somado a isso, foram consultados artigos em periódicos, livros e capítulos de livros, cadernos de estudos sobre Gênero e sobre Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) e que foram recuperados no *Google Scholar*, *Scielo* e revistas científicas. A delimitação do período de pesquisa compreende 2000 a 2022, pois entende que no decorrer dos últimos anos houve uma crescente produção de trabalhos sobre as temáticas no MST.

Em linhas gerais, a LAI regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicas, entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas.

No contexto dos movimentos sociais, essa temática vem sendo debatida em inúmeras esferas. Assim, analisa-se que o MST produz informações e dispõe de biblioteca digital que armazena documentos e pesquisas acerca da questão agrária e, inclusive de gênero, tornando as produções coletivas aces-

síveis para todo o conjunto da sociedade, embora essas sejam importantes somente para aqueles que a procuram e têm real interesse no assunto.

Para busca e recuperação dos trabalhos, foram adotadas as palavras-chave: Gênero, Diversidade Sexual; Mulher; e Mulher Sem Terra. Evidencia-se a relação dos Movimentos Sociais do campo com a Lei de Acesso à Informação, a partir da Biblioteca da Questão Agrária. Analisa-se, portanto, a disponibilidade de documentos produzidos pelos Setores do MST e por pesquisadores da área, com foco em gênero, que se voltam aos sujeitos informacionais, como homens, mulheres (cis e trans), LGBTQIA+, os quais podem, então, recorrer ao acervo para investigar, discutir e resguardar os seus direitos políticos e sociais.

O debate sobre gênero nos movimentos sociais rurais era algo que se fazia candente e, tratando-se de seu maior representante, o MST, era algo muito visível. No entanto, ainda havia o conservadorismo por alguns dos seus dirigentes, na maior parte formada por homens, que, por sua vez, reproduziam toda a lógica de exclusão machista das mulheres dos espaços de decisão, gestão e poder. Contudo, injustificável, uma vez que o que se construía dentro do MST era um exemplo de uma sociedade baseada na igualdade social e econômica, na qual a igualdade de gênero faz-se presente até os dias de hoje (MARIANO; PAZ, 2018; SANTOS; PICOLOTTO, 2019).

Para Mariano e Paz (2018), há uma carência de estudos que debatem as determinações sobre a sexualidade a partir do campo; durante os seminários, cursos de formação política e reuniões realizadas pelas LGBTs Sem Terra, tem sido dedicado um tempo para que as histórias de vida sejam compartilhadas. Assim, existem alguns dados que foram sendo coletados, contribuindo para que se forme uma compreensão coletiva sobre as contradições que envolvem os sujeitos do campo e sobre sua atuação nas organizações e movimentos populares.

Segundo Mariano e Paz (2018), a participação de sujeitos informacionais, como lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis no MST não é tão recente quanto a sua auto-organização. Na história do Movimento, podem ser encontradas(os) muitas (os) militantes e dirigentes LGBTs que tiveram e têm suas

trajetórias entrecortadas por uma série de conquistas, todavia, também, preconceitos e discriminações. Este é um ponto fundamental para analisar o lugar da diversidade sexual no MST. Santos e Picolotto (2019) evidenciam que as lutas sobre gênero e mulheres no MST remontam ao período da década de 1980.

Lei de Acesso à Informação

Em linhas gerais, este tópico aborda a Lei de Acesso à Informação (LAI), lei nº 12.527/2011, sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa Lei visa dar transparência às principais informações que são produzidas em decorrência de atos administrativos e jurídicos da administração pública nas quatro esferas: municipal, distrital, estadual e federal.

Segundo Jardim (2012), essa questão começou a ser discutida de forma ampla na Constituinte de 1988, contribuindo na atual Constituição Federal (CF). Tempos depois, com a Lei nº 8.159/1991, Lei Nacional de Arquivos, o Brasil passou a construir instrumentos que contribuíssem para o acesso à informação produzida pelas instituições públicas e privadas. Assim, muitos autores inferem que o acesso à informação no Brasil não foi elaborado de maneira pacífica e rápida, foi preciso um passado de lutas e resistências para se chegar ao que se pode categorizar enquanto acesso à informação.

Segundo Jardim (2012),

A Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, foi precedida de um longo processo em torno da construção do direito à informação no Brasil, no bojo da redemocratização do país após 1985. (JARDIM, 2012, p. 6),

No âmbito jurídico e administrativo, a LAI se baseia nos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE). Esses princípios são imprescindíveis para o bom andamento da administração pública e para a transparência institucional, no tocante à

informação produzida pelos órgãos públicos que são ligados de forma direta e indireta aos governos e às instituições democráticas. Com base na Controladoria-geral da União (2011), para isso, são estabelecidos alguns níveis de acesso, como o reservado (até 5 anos), secreto (até 15 anos) e o ultrassecreto (até 25 anos), já no caso de acesso a imagem de uma determinada personalidade, o prazo de acesso é de 100 anos.

Somado a isso, a informação é primordial para todos setores da sociedade, pois, a informação agregada se torna um diferencial e uma ferramenta estratégica para a melhoria na gestão e na competitividade entre as instituições, a exemplo das empresas. Embora, ainda, o acesso à informação não é destinado de forma igualitária a toda sociedade, uma vez que nem todos tem o livre acesso ao seu alcance⁴.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra

O Movimento sem Terra, desde sua criação em 1984, construiu sua unidade em torno de três objetivos: a luta pela terra, pela reforma agrária e por transformações sociais mais amplas, simbolizadas na construção do socialismo. Segundo Mariano e Paz (2018), as ocupações de latifúndios, possibilitadas pela capacidade de organização de uma multiplicidade de sujeitos sem-terra, são marca fundamental da sua forma de luta. Organizadas(os), as (os) sem-terra constroem processos de formação política-social, uma organicidade que faz fluir os desafios que vão encontrando e as lutas de enfrentamento ao agronegócio e ao Estado, de modo a exigir seus direitos.

Para Santos e Picolotto (2019, p. 233), o MST, enquanto movimento social que tem como foco central a luta por reforma agrária, parte da problemática que envolve a luta de classes, reconhecendo a opressão entre elas. Nesse sentido, luta contra a gigantesca concentração fundiária no país. Os autores lembram que:

4. Vários são os motivos: condição socioeconômica, falta de recursos tecnológicos, entre outras barreiras que impossibilitam o acesso.

A organização dos trabalhadores e trabalhadoras Sem Terra se inicia no Sul do Brasil ainda no final da década de 1970 com a deflagração dos primeiros acampamentos, mas é no ano de 1984 que é marcado, no MST, como sendo o ano de fundação oficial do Movimento e em 1985 se realizou o Primeiro Congresso Nacional do MST. No ano seguinte ao Primeiro Congresso Nacional, aconteceu o Primeiro Encontro Nacional de Mulheres do MST que originou a Comissão Nacional de Mulheres, primeira experiência de organização “oficial” das mulheres no MST. Essa comissão, criada em 1986, se desfaz em 1989 (SANTOS; PICOLOTTO, 2019, p. 236).

Dessa forma, após algumas décadas de acúmulo político e histórico, o Movimento passa a resgatar sua memória também em formato online, gratuito e universal. Assim, buscando atingir o objetivo deste artigo, no próximo tópico, analisa-se o banco de dados da Biblioteca da Questão Agrária, hospedada no site do Movimento Sem Terra.

Gênero na Biblioteca da Questão Agrária

A Biblioteca da Questão Agrária do MST dispõe de um repositório que armazena um acervo vasto de conteúdos informacionais, como: artigos e ensaios, cadernos de estudos, cartazes, cartilhas, dissertações de Mestrado e teses de Doutorado, documentos diversos, literatura e cultura do campo, assim como livros que retratam a realidade e as lutas do movimento.

Estão disponíveis materiais que tratam de temas relacionados, principalmente, à luta pela Terra, Reforma Agrária, Agroecologia, Educação do Campo e Soberania Alimentar, boa parte do que vem sendo publicado no Brasil sobre a questão agrária. Essa Biblioteca é destinada a militantes, camponeses, estudantes, professores, pesquisadores e demais interessados. Qualquer pessoa pode acessá-la livremente, sem cadastro ou senha.

Ao pesquisar no campo de palavras-chave do site o termo “Gênero”, foram encontrados 22 materiais com esse vocábulo nos títulos ou nas descrições. Entre eles, elencamos 13, sendo 5 cadernos de estudos e 1 cartilha, todos desenvolvidos pelo conjunto do MST (setor de gênero e de formação), bem como 2 livros e 5 ar-

tigos. Para não fugir do tema proposto neste artigo, foram suprimidos 8 Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), teses e dissertações e 1 banner/cartaz, que poderão ser objeto de análises futuras.

Com a palavra-chave “Mulher”, foram encontrados, no total, 42 materiais. Entre eles, 3 livros, 4 artigos e 3 cadernos de estudos desenvolvidos pelo conjunto do MST (setor de gênero e de formação). Para não fugir do tema proposto neste artigo, foram suprimidas 1 Cartilha de Agroecologia, 1 documento, 22 Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), teses e dissertações e 8 banners/cartazes, que poderão fazer parte de análises futuras.

Nos quadros a seguir, será possível analisar de forma mais concreta e detalhada os trabalhos que foram recuperados na Biblioteca da Questão Agrária.

Quadro 1 - Caderno de estudo/cartilha sobre Gênero

CADERNO DE ESTUDO/CARTILHA	ANO	AUTORES	PUBLICAÇÃO
(MST) Caderno da Infância nº 01 - Educação da Infância Sem Terra - Orientações para o trabalho de base	2001	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Setor de Educação; Setor de Gênero; Setor de Cultura	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
A questão da mulher no MST	1996	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Setor de Gênero	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
Caderno de Formação nº 02 – Mulher Sem Terra	1999	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Setor de Formação; Setor de Gênero	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
Caderno de Formação nº 6 - A conspiração dos gêneros - Elementos para o trabalho de base	2018	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Setor de Gênero	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
Compreender e construir novas relações de gênero	1998	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

CADERNO DE ESTUDO/CARTILHA	ANO	AUTORES	PUBLICAÇÃO
Cartilha: Diversidade sexual no MST - Elementos para o debate	2018	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Setor de Gênero	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
Caderno de Formação nº 15 - A mulher nas diferentes sociedades	1988	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Setor de Formação	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

No quadro 1, estão sistematizados trabalhos relacionados às questões: Mulher no MST, Conspiração dos Gêneros, Compreender e Construir Novas Relações de Gênero, Diversidade Sexual no MST e A Mulher nas Diferentes Sociedades. A maioria desses trabalhos foi produzida por integrantes do MST, bem como por pesquisadores e pesquisadoras que trabalham com as temáticas. Os cadernos do Movimento são direcionados à sua Direção, militância e bases, sendo elaborados pelo conjunto da organização com fins de formação.

A seguir há o quadro 2, com livros com temáticas acerca de gênero e mulheres, vejamos:

Quadro 2 - Livros

LIVRO	ANO	AUTORES	PUBLICAÇÃO
Gênero , agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul	2006	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD)	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Pedagogia do Movimento Sem Terra e relações de gênero	2019	Djacira Maria de Oliveira Araujo	Editora Lutas Anticapital
Cirandas do Pronaf para mulheres	2005	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD)	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Estatísticas Rurais e a Economia Feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres	2009	Alberto Di Sabbato, Andrea Butto, Hildete Pereira de Melo, Maria Rosa Lombardi, Nalu Faria	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

LIVRO	ANO	AUTORES	PUBLICAÇÃO
Mulheres na reforma agrária: a experiência recente no Brasil	2008	Adriana L. Lopes, Andrea Butto Zarzar	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

No quadro acima, os principais tópicos publicados foram acerca da agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul; Pedagogia do Movimento Sem Terra, Cirandas do Pronaf; Economia Feminista; Mulheres na reforma agrária. Vejamos o quadro a seguir:

Quadro 3 - Artigos e ensaios sobre gênero

ARTIGO E ENSAIO	ANO	AUTORES	PUBLICAÇÃO
Em defesa da agricultura familiar sustentável com igualdade de gênero	2002	Maria Emília Lisboa Pacheco	Livro: Perspectivas de Gênero: debates e questões para as ONGs
Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro	2006	Beatriz Maria Alásia de Heredia	Revista NERA
Gênero e reprodução social na agricultura familiar	2008	Anita Brumer	Revista NERA
Impactos da reorganização espacial dos novos modelos de assentamentos nas relações de gênero	2004	Renata Gonçalves	Revista NERA
Movimentos sociais: questões de gênero e educação na experiência do MST	2014	Djacira Maria de Oliveira Araujo	Reforma Agrária em Dados
Elizabeth Teixeira - Mulher , mãe e militante (estudo sobre as Ligas Camponesas na Paraíba)	2011	Isabelle Mendes	Repositório Institucional da UFPB
A participação das mulheres em assentamentos: dominação patriarcal e ações coletivas	2015	Iara Milreu Lavratti; Luciana dos Santos Ferreira	UNESP

ARTIGO E ENSAIO	ANO	AUTORES	PUBLICAÇÃO
Mulheres sem-terra em tempos de pandemia de covid-19: enfrentamento às violências em Assentamentos da Reforma Agrária do estado de São Paulo	2022	Iara Milreu Lavratti; Wilson Roberto Veronez Júnior	Revista IPPMAR
Soberania Alimentar: contribuições para um debate sobre alternativas de desenvolvimento e direitos das mulheres	2010	Pamela Caro	Site do MST Nacional

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

No quadro 3, os principais temas que aparecem com a palavra-chave “Gênero”, são: agricultura familiar sustentável; igualdade de gênero; o acesso a políticas públicas no campo; reprodução social na agricultura familiar; novos modelos de assentamentos a partir das relações de gênero; além de educação e questões de gênero no MST.

Com o termo “Mulher”, destacam-se temas como: as Ligas Camponesas; trabalho cooperado, grupo de mulheres, confecção de alimentos beneficiados e artesanato; enfrentamento às violências durante a pandemia de covid-19 pelas Mulheres Sem Terra, a criação de uma Rede de combate à violência doméstica no estado de SP; além da Soberania Alimentar como uma alternativa de desenvolvimento social.

Com base nos quadros apresentados e a partir de trabalhos previamente selecionados para análise neste artigo, verifica-se que a questão sobre mulheres e gênero ainda se trata de uma pauta de frequente discussão no âmbito do MST. É impossível se pensar em uma sociedade livre, justa e igualitária sem a representatividade e o papel social dos sujeitos que se identificam como LGBTQIA + e das mulheres na tomada de decisão e na contribuição para a harmonia do coletivo.

Considerações Finais

O acesso e o direito à informação são elementos fundamentais para a sobrevivência humana e ferramenta primordial na busca de conhecimento e nos debates das lutas e das causas sociais de resistência e igualdade.

Este trabalho apresentou os principais tópicos sobre a Lei de Acesso à Informação e o Movimento dos trabalhadores Rurais sem Terra, assim como as pesquisas que foram produzidas e inseridas na Biblioteca da Questão Agrária, a fim de retratar as produções científicas sobre o acesso à informação no contexto do MST, que tiveram como foco as questões de gênero e da representatividade da mulher nos assentamentos, discussão essa que teve início na década de 1980.

No que se refere aos principais temas buscados pelos sujeitos informacionais que se identificam como LGBTQIA+, constata-se que questões relacionadas ao protagonismo da mulher, à auto-organização de todos os sujeitos nos assentamentos e à Reforma Agrária são pautas importantes e que contam com a participação das mulheres e LGBTs e dos sujeitos informacionais na elaboração de políticas e no conjunto de decisões que são tomadas no cotidiano dos assentamentos.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: CGU, 2011. 24 p. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiaisinteresse/CartilhaAcessoalInformacao.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.

JARDIM, José Maria. A lei de acesso à informação pública. **Tendências da pesquisa brasileira em ciência da informação**, v. 5, n. 1, 2012.

MARIANO, Alessandra; PAZ, Thaís Terezinha. **Diversidade Sexual e de Gênero no MST**: primeiros passos na luta pela liberdade sexual. Brasil; Paraguai: Fundação Rosa Luxemburgo, 2018. Disponível em: <https://rosalux.org.br/diversidade-sexual-e-de-genero-no-mst/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SANTOS, Iolanda Araujo Ferreira dos; PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. As mulheres do MST na luta pela terra e por fazer-se em sujeitos políticos: rastros da experiência organizativa nas páginas do Jornal Sem Terra. **Novos Rumos Sociológicos**, v. 7, n. 11, p. 232-268, 2019.

Memórias e arquivos dos Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: uma luta pela história

Jullyana Luporini de Souza¹
Jean Marcel Caum Camoleze²

Este trabalho tem como objetivo debater a importância dos arquivos do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), para além do Movimento, pois este envolve a história do Brasil e a constante luta pela terra e pelos direitos humanos. Os mais de trinta anos de trajetória do Movimento permitiram a formação de um conjunto documental fundamental para a compreensão da história atual do Brasil. Entre as práticas organizativas, o direito à memória está presente nas formulações do MST, principalmente na teorização sobre cultura e em relação aos valores e identidade do Movimento. Principalmente na mística e na simbologia da organização, que transmite, internamente e externamente, informações contextualizadas que produzem novos conhecimentos. Tais temas podem ser melhor compreendidos quando trabalhamos com os conceitos de identidade e de memória coletiva dos sem-terra e seu significado político.

Dessa maneira, trabalhar os conceitos de memória e de história é sempre um tema necessário, principalmente com base em arquivos que revelam novas fontes de pesquisa. Essa pertinência é ampliada no momento em que ocorre certo negacionismo em relação aos métodos científicos e a criminalização dos movimentos sociais. Com isso, faz-se necessário apresentar as reflexões sobre memória, arquivos dos movimentos sociais e história a partir do reconhecimento dos produtores desses documentos e saberes diversos.

1. Historiadora e mestra em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP). É integrante do coletivo de Arquivo e Memória do MST, do Conselho de Acervos da Casa do Povo e do Grupo de Estudos de História e Economia Política (GMARX-USP).

2. Historiador, mestre e doutor em Ciência da Informação pela Unesp/Marília-SP. Atualmente é coordenador de Acervos da Casa do Povo e Casa Sueli Carneiro e colaborador dos arquivos do MST, Uneafro e Instituto Vladimir Herzog.

Para tanto, ressaltamos a composição e a trajetória histórica do MST, reconhecendo sua importância na produção de dados, informações e conhecimento. Apresentamos um estudo sobre os documentos produzidos pelo Movimento e sua utilização, de modo a pensarmos e repensarmos a identidade e a memória como instrumentos estruturantes da entidade.

MST: história e memória da luta no campo

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é fruto de um processo histórico de enfrentamento e resistência dos trabalhadores rurais brasileiros. Podemos buscar as origens dos chamados sem-terra em movimentos como Canudos, Contestado, nas ligas camponesas no estado de Pernambuco e no Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master) durante a década de cinquenta do século XX, entre diversos outros que compartilharam o contexto de alta concentração de terra e injustiça social no campo.

Na ditadura civil-militar, o modelo econômico de desenvolvimento agrário pautado na modernização conservadora das forças produtivas do campo aumentou os conflitos e fomentou o êxodo rural. A repressão política do regime na década de setenta do século XX, somada às diversas formas de organização e resistência dos trabalhadores rurais no Brasil, formaram as bases para o surgimento do MST em um momento que ficou conhecido como o período de retomada das lutas de massas no país.

O golpe civil-militar de 1964 rompeu as possibilidades de redistribuição de terras e de melhoria da vida do trabalhador rural. Mesmo com a criação do Estatuto da Terra, lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que tinha por finalidade regular “os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola” (BRASIL, 1964), o que se obteve durante a ditadura civil-militar foi um processo de expulsão dos trabalhadores rurais do campo, perseguição aos líderes camponeses e um aumento do latifúndio e da monocultura (FERNANDES, 1999, p. 41).

A política chamada de “modernização conservadora” do período ditatorial no Brasil trouxe uma “construção de inovações que mesclaram o progresso capitalista e a conservação e manutenção ampliada das velhas estruturas societárias” (MOLINA, 2012, p. 45), que exclui os pequenos agricultores, os posseiros, camponeses e meeiros. Neste caso, o Estatuto da Terra não foi eficaz para promover a redistribuição de terras e a melhoria de vida dos trabalhadores rurais. A “modernização conservadora” implantada pelos militares no poder serviu apenas para corrigir as ineficiências das estruturas agrárias que não permitiam a ampliação do capital dos grandes produtores.

Neste período, de intensa agitação política, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), juntamente com as centrais sindicais e o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), formaram uma conjuntura que expressava o descontentamento em relação ao regime político e às condições socioeconômicas da população.

Entre 1979 e 1985, evidenciou-se o que Bernardo Mançano Fernandes (2000, p. 28) chamou de “gestação e nascimento do MST”. Para o autor, a luta pela terra era um elemento constante neste período, porém não havia uma unidade em torno desta causa.

As ocupações ocorridas em diversas partes do país entre 1979 e 1984 evidenciaram os diversos problemas da questão agrária existentes desde a colonização. Entre as análises que podem ser realizadas sobre os acontecimentos neste período, fica latente que os trabalhadores rurais não lutavam apenas pela terra, mas também por melhores condições de vida, trabalho e renda, fator semelhante às greves dos metalúrgicos do ABC no mesmo período. Estes elementos que compuseram a luta dos camponeses e operários questionavam o sistema econômico da época e o próprio modo como o país era governado pelos militares.

Foi neste cenário que começaram as primeiras ocupações de terras promovidas por trabalhadores sem-terra, principalmente na região sul do país. Mesmo sem uma articulação nacional, as ocupações de trabalhadores rurais começaram a eclodir como uma forma de conquista ao direito à terra. Algumas dessas ocupações

tornaram-se referências para o movimento campestre e muitas dessas lutas deram origem ao que viria a ser o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Em 1984, ocorreu o primeiro encontro nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, em Cascavel (PR), com 92 participantes: sem-terra, sindicalistas, agentes de pastoral e assessores. A troca de experiências gerou o entendimento de que a luta pela reforma agrária deveria ser um projeto nacional e consolidou o surgimento do MST com a declaração de que “A terra é para quem nela trabalha e vive”(MST. 2021, n.p.).

No ano seguinte o MST, entre os dias 29 a 31 de janeiro, realizou seu I Congresso Nacional, na cidade de Curitiba (PR). Com a participação de 1500 trabalhadores sem-terra de todo o país, foram determinados como os principais objetivos do Movimento a luta pela terra, pela reforma agrária e pela construção de uma sociedade mais justa sem explorados e nem exploradores. Também foram definidas as palavras de ordem, síntese das discussões e estratégias do Movimento: “Ocupação é a única solução” e “Sem reforma agrária, não há democracia”.

Atualmente, o MST está presente em 24 estados da União, com mais de 350 mil famílias que, mesmo assentadas, continuam empenhadas nas ações do Movimento. Além dos assentamentos e acampamentos, o MST conta com diversas cooperativas, associações e agroindústrias que auxiliam na produção, na distribuição e na venda de alimentos. Por meio da Escola Nacional Florestan Fernandes, ele atua na formação dos militantes do Movimento e de outras organizações e desenvolve trabalhos na área da educação, saúde, cultura e direitos humanos. Com isso, compreende-se que a estrutura organizacional do Movimento é pautada pela cooperação com a finalidade de garantir “[...] uma maneira de organizar a produção através da divisão do trabalho.” (MST, 2016, n.p.).

MST: arquivos, memórias e lutas

Estudar o arquivo do MST e suas atividades de produção documental é um exercício que busca reconhecer uma ampla diversidade do arquivo e as particu-

laridades de um movimento social que tem ações dinâmicas e constantes. Dessa forma, a produção, o uso e a destinação dos documentos têm uma significativa representação, seja pela importância dentro do Movimento ou pela expressão de um lado da história do país, principalmente como base para a identidade do Movimento e suas memórias, além de constituírem possibilidades e alternativas para além do sistema no qual estão inseridos.

Ao longo da história do MST, foram formadas várias gerações de militantes comprometidos com a luta pela reforma agrária popular. Durante esse processo, o Movimento sistematizou experiências e acumulou documentos, nos seus mais variados suportes e formatos. Diante da própria realidade desse movimento social, a preocupação com a memória e a formulação de uma consciência histórica nos militantes foi – e continua sendo – uma constante na organização.

Um primeiro aspecto dessa preocupação se deu diante dos próprios desafios da sua organização interna. O MST experimentou, formulou e sistematizou suas experiências durante o próprio processo de construção “forjado na luta” — uma expressão recorrente da militância mais antiga. A sistematização e a avaliação desses processos fazem parte de uma metodologia recorrente no Movimento.

Tal método não foi exclusivo do MST, mas permeou a prática de organizações comprometidas com a metodologia de trabalho popular. O processo de sistematização sugere a reflexão e a elaboração de conhecimento comprometido com a práxis. Assim, “registrar, resgatar, ordenar, interpretar e analisar o contexto, a proposta, os processos e seus resultados” (PALUDO; BEATRICI, 2007, p. 14) contribuem para a construção de uma prática de atuação na realidade mais qualificada.

Para além dessa prática organizativa, o “cultivo da memória” está presente nas formulações do MST, principalmente na teorização sobre cultura, valores e, de forma muito recorrente, na mística e na simbologia da organização. Tais temas podem ser melhor compreendidos quando trabalhamos com o conceito de identidade sem-terra e seu significado político.

De acordo com Roseli Caldart (2001, p. 7), assumir-se como sem-terra vai além de uma categoria social associada aos que não têm terra, mas revela uma

herança histórica, uma consciência do ser coletivo e uma opção de comprometimento com uma designação que não é passageira, mas é uma condição social e é inerente ao processo do seu próprio fazer-se diante dos embates políticos que a luta coletiva gera.

Seguindo o raciocínio da pedagoga, essa identidade não é adquirida de maneira estática, ou seja, os sem-terra não surgem “como sujeitos prontos, ou como uma categoria sócio-política dada, através do ato de criação do MST. Sua gênese é anterior ao Movimento e sua constituição é um processo que continua se desenvolvendo ainda hoje” (CALDART, 2001, p. 8).

Essa síntese sobre a identidade sem-terra nos parece pertinente para refletir sobre o conceito de memória e seu constante processo de reformulação. Dinâmica, a memória transforma-se constantemente e é produzida no presente para atender as questões do nosso tempo (MENESES, 1992, p. 22). Portanto, a construção de uma identidade coletiva passa pela memória e pelos significados através desta para a construção de um sentimento de pertencimento e identificação de um grupo com uma causa ou uma forma de vida. Além disso, a memória está fortemente associada com o desejo de justiça, podendo servir como instrumento de luta política ou reparação, principalmente para grupos sociais silenciados (TEDESCO, 2013, p. 343-353).

Assim, o processo de rememoração no MST assume centralidade na forma de atuação da organização. As “heranças” de Canudos, de Francisco Julião, de Sapé Tiaraju, de Roseli Nunes, dos acampados da Encruzilhada Natalino, dos mártires do Massacre de Carajás, dentre outros marcos e personagens históricos que são constantemente evocados nas encenações das místicas, nas marchas, atividades políticas, frequentemente estudados em cursos de formação, ganhando sentido nas falas dos militantes, dando nome para brigadas e frentes de trabalhos, fazem parte dessa “cultura da memória” elaborada pelos militantes do MST.

Diante do exposto até aqui, compreende-se que o conceito formulado sobre memória e sua associação com identidade sem-terra e a preocupação em siste-

matizar e produzir registros documentais que possam servir de subsídios para a compreensão da realidade são aspectos presentes no cotidiano do maior movimento social da América Latina.

Contudo, se o MST avançou na elaboração do papel da memória como instrumento político aliado à estruturação e à capacidade organizativa, ainda pouco foi explorado quando entramos no campo da preservação, organização documental e da utilização do arquivo como um dispositivo da memória.

Longe de representar uma exceção, tal situação é bastante recorrente quando nos debruçamos sobre a realidade dos movimentos sociais, coletivos e organizações político-partidárias em geral. As dificuldades apresentadas são múltiplas: os arquivos privados são heterogêneos e há dificuldade de se estabelecer uma diretriz de tratamento documental conforme ocorre nos arquivos públicos.

Os arquivos de movimentos sociais possuem uma realidade mais tortuosa: somada às questões anteriores, existe a dificuldade de se estabelecer uma tipologia documental apropriada e um quadro de arranjo condizente com a realidade das organizações, geralmente muito dinâmicas em relação às funções e às atividades (LOPEZ, 1999, p. 2).

Além disso, a importância da gestão documental é vista como algo secundário diante da necessidade de responder às urgências da conjuntura, reduzindo o trabalho arquivístico a algo meramente burocrático e dispensável.

Soma-se a essa realidade, a falta de formação técnica para os quadros de militantes que assumem a tarefa de gestão documental e de constituição do acervo, bem como os poucos recursos financeiros, reclamação constante dos profissionais que atuam na área de arquivos privados, e a preocupação em relação à segurança política desses documentos, quando se adentra ao tema de política de acesso.

As dificuldades são numerosas, porém a satisfação de se trabalhar com arquivos populares também deve ser registrada. Como salientado por Heloísa Cruz e Viviane Tessitore (2010, p. 423-445) há uma disputa social e política no ato de constituição de acervos, e isso se torna ainda mais expressivo quando es-

tamos falando de acervos oriundos de organizações populares e de seu papel na reconstituição da memória e da renovação historiográfica vinculada à pesquisa de novos atores sociais e de formas de organização dos trabalhadores.

O MST desenvolveu uma preocupação com a preservação e organização de seus documentos nos últimos anos e criou uma equipe, constituída por três pessoas, sendo uma delas a proponente deste artigo, com o intuito de organizar a documentação do Movimento, desenvolver pesquisas e pensar em políticas que fomentem a importância da memória na organização.

Pensar os movimentos, pensar os arquivos

Os documentos produzidos pelo MST são registros de suas atividades e do funcionamento ideológico e social do Movimento. Porém, essa documentação também possui importante significado na constituição do social e compõe elementos representativos da história do país. Mesmo que a reunião de documentos provenientes do MST não possa ser considerada um arquivo nos moldes tradicionalmente concebidos – ou seja, formado dentro de uma organização legalmente constituída (pessoa jurídica) e obedecendo a regras ditadas pelo direito administrativo -, é possível encontrar, em meio aos documentos oriundos do movimento, sinais de organicidade, cuja interpretação conduz a entendê-los como de caráter arquivísticos.

Assim, configuram-se como arquivos constituídos de maneira paralela ao convencional, o que é extremamente significativo. Essa documentação também expressa uma autorrepresentação diferente daquela normalmente apresentada pelas instituições tradicionalmente constituídas, as quais, em geral, voltam-se para a compreensão das próprias experiências do movimento enquanto tal e da conjuntura em que está inserido.

As atividades realizadas no acervo do MST possibilitaram ampliar a visão sobre acervos de movimentos sociais e entender o funcionamento do próprio movimento, fator essencial para a preservação da memória e para a difusão das informações recuperadas.

Pensando nesses desafios, a Equipe de Arquivo e Memória do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra foi criada em 2014 e encontra-se subordinada à Secretaria Nacional do Movimento. Inicialmente projetada com o intuito pontual de organizar os documentos permanentes das instâncias de decisão, foi ganhando contornos mais substanciais, na medida em que a necessidade de preservar os registros acumulados ao longo dessas quase quatro décadas foi vista como tarefa política dentro da organização.

Pela própria dinâmica interna do MST, ao integrar a equipe de arquivo e memória, os desafios e as contradições demonstraram que a construção de uma política documental é bastante desafiadora.

Não sendo propriamente uma equipe constituída apenas para a organização e tratamento documental do acervo permanente da Secretaria Nacional, o grupo encontra-se comprometido com diversos projetos que envolvem formulações sobre o processo de uma organização presente em vinte e quatro estados, possuindo secretarias estaduais, regionais, realizando reuniões, encontros e seminários diariamente.

A equipe assumiu a responsabilidade de formular uma diretriz de gestão documental que possa servir de referência na organização nos estados, ou seja: capaz de abarcar toda a produção documental do MST. Somando-se a isso, há demandas de reconstituição da memória dos setores que se estruturam na organização, demandas de pesquisas, orientação em relação à preservação de documentos físicos e digitais, montagem de exposições temáticas, entre tantas outras tarefas presentes no cotidiano de uma organização do porte do MST.

No que concerne aos documentos produzidos pelo MST, há a dificuldade recorrente, diante da falta de padronização dos tipos documentais, de se definir uma política de acesso condizente com as preocupações de segurança política da organização e com a definição do ciclo vital dos documentos, tema atrelado à gestão documental. Também há dispersão documental e confusão atrelada a documentos que estão sob custódia dos militantes, mas que não configuram arquivos pessoais.

Desta forma, ao organizar e recuperar as informações no interior dos movimentos sociais possibilitam a reflexão acerca da memória coletiva não só de um grupo subalterno, mas de toda uma nação. Resgatamos a reflexão do passado através da perspectiva da história e de seus múltiplos agentes. Além disso, ao trazermos o debate acerca da gestão e preservação documental do ponto de vista das organizações populares contribuimos para reflexão sobre a necessidade de pensar o acesso à informação como um direito universal que não pode privilegiar as classes dominantes, mas está envolto em uma construção mais ampla de um projeto popular e democrático que envolva os grupos subalternos ativamente.

Sendo assim desafios, a definição de uma diretriz de tratamento documental deve estar relacionada diretamente com as formulações políticas acerca do papel da memória no interior do MST. Isso porque as possibilidades de avanço na gestão e preservação documental devem estar em consonância com a vontade política da organização, isto é, a política documental deve ser entendida pelos dirigentes do Movimento, que possuem condições de dar encaminhamentos para a execução da tarefa e de sensibilizar a militância acerca da importância de preservar os documentos.

Considerações finais

O presente trabalho procurou compreender como o MST entende e organiza seus próprios arquivos, sem nos distanciarmos do conhecimento técnico e intelectual obtidos na Arquivologia. Esta é uma possibilidade de examinarmos detidamente as conexões e diálogos entre o conhecimento do arquivo dos movimentos sociais e sua maneira de pensar a memória e a identidade.

Os arquivos dos movimentos sociais dos séculos XX e XXI são retratos de seu próprio funcionamento e do sistema em que estão inseridos. Diante disso, revela-se a necessidade de analisarmos suas particularidades e nos aprofundarmos no estudo da sua produção, uso e destinação.

Acreditamos que a ligação entre tais movimentos e outros espaços de produção da informação e do conhecimento valoriza e potencializa os saberes po-

pulares e científicos, com o objetivo de identificar métodos de recuperação e de difusão da informação, sempre mantendo o contexto de produção, de uso e de destinação, que pode ser o arquivo permanente dos movimentos sociais.

Isso não significa tirar a responsabilidade dos profissionais da área de arquivo nem desdenhar de sua imprescindível formação técnica. Levantam-se apenas algumas questões inerentes à realidade dos arquivos populares e suas organizações políticas, a fim de delinear um plano de ação mais exitoso diante dos nossos objetivos.

Por fim, é importante ressaltar a importância da organização, preservação e difusão dos arquivos referentes aos movimentos sociais. Esses documentos servirão de subsídios para futuras pesquisas sobre a organização dessas entidades e suas relações com o contexto político e econômico do Brasil e da América Latina.

Com o estudo sobre a gênese do MST, seu desenvolvimento e sua organização, conseguimos perceber como os documentos representam as funções da entidade produtora. No caso do presente estudo, verificamos que a produção documental e seus usos seguem as atividades e a organização do Movimento, tendo uma grande dinâmica na ordenação estrutural que se reflete na lógica documental e, posteriormente, nos arquivos.

Pensar e repensar os arquivos dos movimentos sociais trata-se de uma prática continuada, seja pela dinâmica que os movimentos sociais têm ou pelo avanço dos estudos na Arquivologia. Contudo, ao reconhecermos que os movimentos sociais são segmentos ativos da sociedade na produção, uso e destinação de seus documentos, reduzimos o caráter periférico desses acervos que não se constituem juridicamente.

Em vista disso, assim como os arquivos institucionalizados e os pessoais, os pertencentes aos movimentos sociais fornecem uma base para refletir sobre a sociedade na qual estão inseridos, para garantir o acesso à informação e, especialmente em relação aos arquivos permanentes, para oferecer uma contribuição para os estudos historiográficos do país na perspectiva da classe trabalhadora.

Referências

BRASIL. **Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

CALDART, Roseli Salete. O MST e a formação dos sem-terra: o movimento social como princípio educativo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, set./dez. 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300016&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 26 nov. 2020.

CRUZ Heloisa de Faria; TESSITORE, Viviane. Documentação, Memória e Pesquisa: O CEDIC faz 30 anos. **Projeto História**, v. 40, p. 423-445, 2010.

MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. A História, cativa da memória? Para um mapeamento da memória no campo das Ciências Sociais. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 34, p. 9-23, 1992.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A Formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Espacialização e territorialização da luta pela terra**: a formação do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Estado de São Paulo. 207 f. 1994. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **MST: Formação e Territorialização em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

LOPEZ, André Porto Ancona. **Tipologia Documental de partidos e associações políticas brasileiras**. São Paulo: Loyola, 1999.

MOLINA, Helder. **Sindicato**: movimento com sinais trocados. Entre a sua subversão e a adaptação ao novo sócio metabolismo do modo de produção capitalista. 342 f. 2012. Tese (Doutorado Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MST [MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA]. **Normas gerais e Princípios Organizativos do MST**. [S.l.]: Secretaria Nacional do MST, 2016.

MOVIMENTOS DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (Brasil). Sem Reforma Agrária Popular não há democracia: Há 37 anos nasce o MST, um dos maiores movimentos sociais de luta pela terra no Brasil. In: FURTADO, Lays. **Sem Reforma Agrária Popular não há democracia**. [S. l.], 22 jan. 2021. Disponível em: <https://mst.org.br/2021/01/22/sem-reforma-agraria-popular-nao-ha-democracia/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

PALUDO, C.; BEATRICI, R. F. **Sistematização de experiências de trabalho popular**. Ronda Alta: FUNDEP, 2007. (Cadernos Práticas Educativas Populares)

TEDESCO, João Carlos. Ruminantes de memórias: sentimentos, experiências e silêncios deliberados. **História: debates e tendências**, v. 13, n. 2, pág. 343-353, 2013.

Acesso à informação pública, raça e gênero: uma mirada crítica sobre dados da covid-19 no Brasil

*Paulo Victor Melo¹
Ivonete da Silva Lopes²*

A produção de dados desagregados por raça e gênero tem sido apontada como um problema, em diferentes países, no que diz respeito às informações públicas sobre a covid-19. Ainda nos primeiros meses de pandemia, a alta comissária da Organização das Nações Unidas (ONU) para Direitos Humanos, Michele Bachelet, enfatizou que

a coleta, desagregação e análise de dados por etnia ou raça, além de gênero, são essenciais para identificar e tratar as desigualdades e a discriminação estrutural que contribuem para os fracos resultados de saúde, inclusive para a covid-19” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020)³.

Em perspectiva semelhante, nota técnica da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) elenca uma série de aspectos que evidenciam a importância da produção de dados desagregados para a geração de respostas adequadas e eficientes à pandemia, sendo informações centrais para comparações, diagnósticos e direcionamento de recursos. “Dados desagregados oferecem [...] análise acurada da situação de saúde; melhor entendimento das características específicas de uma população; detecção de problemas; identificação de padrões e necessidades; monitoramento da equidade [...]” (OPAS, 2020, p. 2).

1. Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), realizando pós-doutoramento na Universidade da Beira Interior, como pesquisador do Laboratório de Artes e Comunicação - Labcom. Coordenador do Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania da UFBA. Email: paulo.melo@ubit.pt

2. Professora no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, Minas Gerais, Brasil. Doutora em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF) com pós-doutorado no Department of African & African Diaspora Studies (University of Wisconsin-Milwaukee). Email: ivonetelopes@ufv.br

3. <https://bit.ly/3keU1ad>

Este artigo traz para o debate a interface entre o direito de acesso à informação pública e o direito à informação em saúde, ao problematizar sobre a produção/publicização dos dados desagregados (gênero e raça) em relação à pandemia, e busca apresentar uma mirada crítica sobre esta problemática no contexto da realidade brasileira, a partir de uma questão-guia: de que modo os governos estaduais e distrital do Brasil têm incluído os marcadores de raça e gênero em suas comunicações sobre a pandemia de covid-19?

Procedimentos e desafios metodológicos

No sentido de buscar apontamentos sobre a questão apresentada, em termos metodológicos, o trabalho incluiu as seguintes etapas:

- Elaboração de questionário com 18 perguntas, divididas em três blocos, sobre: a) dados relacionados às contaminações por covid-19 e marcadores de raça e gênero; b) dados relacionados a óbitos por covid-19 e marcadores de raça e gênero; e c) existência de normativas ou políticas que orientem a coleta, registro e divulgação desses dados desagregados.
- Envio do questionário, via páginas e portais de transparência, no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI) aos governos dos 26 estados e do Distrito Federal (DF), nos dias 8 e 9 de fevereiro de 2022.

A análise aqui realizada foi definida com base na proposta de Mendonça e Pereira-Neto (2015), que coadunam com a discussão sobre a LAI, o direito à informação e o direito à saúde. Das três dimensões analíticas desenvolvidas pelos autores para avaliar a qualidade das informações em saúde (conteúdo, técnica e design), nos interessa, para a análise dos dados da pesquisa, a de conteúdo e, mais precisamente, os critérios de abrangência (gênero e raça) e de inteligibilidade por eles propostos.

LAI e o direito à informação em saúde

Diferentes organismos internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) consagram, em diversos documentos e instâncias de direitos humanos, o direito à informação como uma condição fundamental para a democracia e o exercício da cidadania.

Partindo desta compreensão, cada vez mais, o acesso à informação pública tem sido objeto de legislações que o regulamentam, no sentido de garantia da máxima transparência sobre as informações produzidas, guardadas, organizadas e gerenciadas pelo Estado. No Brasil, apesar da Constituição Federal de 1988 já estabelecer o direito à informação pública, apenas em novembro de 2011 foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), que tem como paradigma a noção de que *“o acesso é a regra e o sigilo é a exceção e que todos os órgãos públicos têm de garantir e zelar por esse direito”* (GERALDES; SOUSA; NEGRINI, 2017, p. 1).

Em muitos aspectos como transparência, acessibilidade e inteligibilidade das informações, os critérios estabelecidos pela LAI coadunam com a discussão do direito à informação em saúde, interface relevante para se discutir se e como tanto o direito à comunicação (que possui um sentido mais amplo que o de informação) quanto à saúde estão sendo assegurados aos brasileiros quanto à publicização do número de casos/óbitos em decorrência da covid-19, em relação a gênero e raça.

O primeiro aspecto a ser frisado é o porquê gênero e raça importam nas estatísticas sobre a pandemia. Pesquisas em diversas partes do globo têm apontado uma relação intrínseca entre pobreza, gênero, raça e covid-19 (HYMAN e ETOWA, 2021; AHMED, 2020; CALDWELL e ARAÚJO, 2020). As populações empobrecidas em geral são as comunidades negras, de migrantes e as mulheres. São grupos que convivem com riscos preexistentes que reforçam a vulnerabilidade ao vírus, a exemplo da impossibilidade de cumprimento do distanciamento social, de uma alimentação pobre em nutrientes (ou mesmo inexistente) e da dificuldade de acesso aos serviços de saúde.

Especificamente na área da saúde, de acordo com a Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade, 67% dos brasileiros que dependem exclusivamente do SUS (Sistema Único de Saúde) são negros. Estes também são maioria dos pacientes com diabetes, tuberculose, hipertensão e doenças renais crônicas, consideradas agravantes para o desenvolvimento de quadros mais preocupantes da covid-19. Parte significativa dessas comorbidades é ligada a questões sociais, como a falta de saneamento básico, e agravada pelas desigualdades raciais, como condições precárias de moradia (que favorecem doenças como a tuberculose) ou alimentação inadequada (que potencializa doenças como diabetes e hipertensão arterial).

Ademais ao argumento da consideração das desigualdades que expõem ao vírus os grupos mais vulneráveis, há dispositivos legais que sugerem – e alguns deles determinam como obrigatória – a coleta dessas informações, como a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (2007), o Estatuto da Igualdade Racial (2010) e uma portaria do Ministério da Saúde (2012), lembrando que, conforme destacado pela OPAS (2020), a coleta, a produção e a análise comparativa dessas informações permitem maior acuidade na gestão da pandemia pelos governos e instituições peritas em saúde.

O diálogo que buscaremos estabelecer entre a LAI e o direito à comunicação e à saúde se conecta sobretudo na qualificação do acesso à informação. Isso significa que a garantia do acesso é vista como basilar neste processo. Sem a inteligibilidade das informações pouco ou nada é assegurado à população.

Vale ressaltar que a LAI versa sobre esse princípio, ao destacar, em seu artigo 5º, que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011). Já o artigo 2º do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI, prevê que é necessário “conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2012).

Numa obra que evidencia a indissociabilidade entre os direitos à comunicação – incluído aí o direito de acesso à informação – e à saúde, Stevanim e Murtinho (2021) revisitam o contexto político-social do período de redemocratização do Brasil para afirmar que democracia, cidadania e saúde estão diretamente relacionadas à garantia de diversidade e pluralismo na comunicação.

Na mesma perspectiva, em um trabalho anterior, Araújo e Cardoso (2007) já destacavam a conexão entre acesso à informação e princípios orientadores do SUS⁴, como a universalidade e a equidade. Sobre a universalidade, que diz respeito à questão do acesso e apropriação, as autoras sublinham que “apropriar-se de algo é tornar este algo próprio e isto só é possível na medida em que o dispositivo de comunicação é adequado aos seus destinatários” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 63). Já no tocante à equidade, elas lembram que o contexto e a posição que o sujeito possui no mundo impactam a forma de acesso e apropriação das informações.

Diante das significativas desigualdades socioeconômicas do país, que se expressam também nas desigualdades de acesso à internet e tecnologias digitais de informação e comunicação, e que têm a ver com violências estruturais (MELO; TERSO, 2021), assegurar o direito à informação de qualidade – o que significa, por exemplo, a produção e disponibilização de dados desagregados por raça e gênero – constitui um desafio para governos e instituições da área de saúde.

Apontamentos preliminares

Antes mesmo da apresentação dos resultados e avaliações sobre as respostas enviadas pelos governos estaduais e distrital, a primeira análise diz respeito ao desafio metodológico diante da falta de padronização das páginas e portais do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), das ouvidorias ou das páginas de transparência. As principais observações, nesse sentido, são:

4. De acordo com a lei que o organiza e rege (Lei nº 8.080), o SUS tem como princípios doutrinários a universalidade, equidade e integralidade; e, como princípios organizativos, a descentralização, hierarquização e participação.

- a. a variação de informações obrigatórias para o cadastro do solicitante (em alguns casos, solicita-se apenas nome completo, e-mail e CPF, em outros é necessário incluir dados como telefone e endereço completo);
- b. em quatro estados (Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Roraima e Tocantins), o acesso é feito pela plataforma do Governo Federal, Fala.br⁵;
- c. apenas os portais do Goiás⁶ e do Amapá⁷ disponibilizam o campo raça/cor para a identificação do solicitante da informação e somente o portal do Amapá inclui a possibilidade de inserção do nome social;
- d. os estados da Paraíba⁸, Rio Grande do Norte⁹, Ceará¹⁰, Piauí¹¹, Maranhão¹², Amazonas¹³, Acre¹⁴ e Amapá¹⁵, além dos estados em que o pedido é pela plataforma do Governo Federal, permitem o direcionamento da solicitação para uma secretaria específica;
- e. apenas os estados do Paraná¹⁶, São Paulo¹⁷, Mato Grosso¹⁸, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Amazonas e Amapá possuem um campo específico para identificação de pedidos de informação relacionados à covid-19;
- f. as plataformas de sete estados limitam a quantidade de caracteres, o que exigiu a “quebra” da solicitação de informações em 2 pedidos (casos do Rio Grande do Sul¹⁹, Paraíba, Maranhão, Acre e Rondônia²⁰), 4 pedidos (Rio Grande do Norte) e 18 pedidos (Rio de Janeiro²¹);

5. <https://falabr.cgu.gov.br/>

6. <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/institucional/acesso-a-informacao>

7. <http://esic.ap.gov.br/>

8. <https://sic.pb.gov.br/>

9. <http://www.sic.rn.gov.br/>

10. <https://www.ceara.gov.br/acesso-a-informacao/>

11. <https://acessoainformacao.pi.gov.br/>

12. <http://www.e-sic.ma.gov.br/>

13. <https://acessoainformacao.am.gov.br/>

14. <http://acre.gov.br/governo-2/acesso-a-informacao/>

15. <http://acessoainformacao.ap.gov.br/>

16. <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/acesso-a-informacao>

17. <http://www.sic.sp.gov.br/>

18. <http://www.controladoria.mt.gov.br/acesso-a-informacao>

19. <https://www.rs.gov.br/carta-de-servicos/servicos?servico=1159>

20. <https://rondonia.ro.gov.br/soph/sobre/lai/1-lei-de-acesso-a-informacao/>

21. <http://www.esicrj.rj.gov.br/>

- g. os portais do Mato Grosso do Sul²² e Tocantins²³ informam que não recebem novas solicitações desde 26 de outubro de 2021 e 31 de dezembro de 2021, respectivamente, sendo que no caso do Tocantins os pedidos são agora pelo site do Governo Federal;
- h. o portal do Piauí não processou a solicitação de pedido de informação, mesmo após três tentativas.

Resultados principais

Dentre as 24 unidades da federação (UFs) para as quais foram feitas as solicitações²⁴, dois estados (Bahia e Rio de Janeiro) solicitaram prorrogação do prazo e outros cinco estados (Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão e Rondônia) não deram qualquer retorno até o fechamento deste texto, o que inviabilizou a inclusão desses estados no presente trabalho.

Quadro 1 - Situação dos pedidos e respostas

Sem solicitação	Prorrogação	Sem resposta	Indicaram sites	Equívoco sobre a LAI	Respostas detalhadas
MS, PI e TO	BA e RJ	AC, AM, AP, MA e RO	CE, ES, PA, PB, PR, RS, RR e SC	DF, GO, MT e SE	PE, MG, RN, TO e SP

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Em suas respostas, oito estados (Ceará, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina) fizeram a indicação de

22. <http://www.esic.ms.gov.br/>

23. <https://www.to.gov.br/acesso-a-informacao>

24. Mato Grosso do Sul e Tocantins não estavam recebendo novas solicitações. No portal do governo do Piauí, o pedido não foi processado.

sites para verificação das informações requeridas. Uma consulta a esses sites, porém, demonstra que as informações não estão facilmente acessíveis (em geral, disponibilizam microdados que necessitam ainda de tratamento), o que representa uma barreira para pessoas que não possuem familiaridade com a aplicação de variáveis e com o uso de gráficos e tabelas, por exemplo.

Outras quatro unidades da federação demonstraram o que aqui denominamos “equivoco sobre a LAI”. Goiás e Sergipe, por exemplo, informaram não ser este (uso da LAI) o canal adequado para “entrevistas” ou “questionários de pesquisa”. Ou seja, para os gestores responsáveis pelo recebimento de pedidos de informações desses dois governos, a LAI não pode ser utilizada para solicitação de dados com fins acadêmicos. Vale frisar que não há, em todo o conteúdo da LAI, qualquer restrição neste sentido. Ao contrário, a existência dessa lei tem como princípio o acesso de qualquer cidadão e cidadã às informações de caráter público.

Outra UF que concedeu uma resposta, em nosso entender, equivocada foi o Distrito Federal, ao alegar que não atenderia ao pedido por exigir “trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade”. Em nossa compreensão, a resposta do DF, além de um equivoco, contraria a natureza da LAI, considerando que a legislação menciona que as informações devem ser apresentadas de forma “transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011). Pode-se, portanto, inferir que a consolidação e divulgação delas em formato inteligível é trabalho da administração pública e não do requerente.

Cabe mencionar também que os governos do DF, GO e MT incluíram em suas respostas a necessidade do pedido de informações passar anteriormente pelo Comitê de Ética, um argumento que não se sustenta, considerando que a solicitação não fez referência a qualquer indivíduo em particular, mas sim a dados populacionais.

Conforme demonstrado no quadro 1, apenas cinco estados forneceram respostas detalhadas - Pernambuco, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Tocantins e São Paulo²⁵ - sendo que enquanto os quatro primeiros responderam todos os dados solicitados, o último disponibilizou imagens indicando onde e de que forma conseguir as informações.

Dentre esses cinco estados, um aspecto positivo a ressaltar, no tocante à produção e divulgação de dados desagregados por raça/cor e gênero na pandemia, foi a existência da Lei nº 17.024, de 13 de agosto de 2020, promulgada pela Assembleia Legislativa do estado de Pernambuco.

Obriga estabelecimentos de saúde no âmbito do estado de Pernambuco a realizar a identificação da raça ou cor do usuário em fichas ou formulários nos sistemas de informações e a divulgar estes dados de forma desagregada em seus boletins epidemiológicos, notas técnicas, painéis de monitoramento de agravos e outros documentos oficiais que apresentem estatísticas (ALEPE, 2020, n.p).

Também sobre a produção de dados desagregados, o estado de Tocantins respondeu que “a Secretaria de Estado da Saúde (SES) orienta os municípios quanto ao preenchimento e completude das fichas de notificação, solicitando deles o preenchimento completo de todos os campos”.

O estado de Minas Gerais, por sua vez, informou que a “desagregação dos dados de contaminações e óbitos por cor/raça e por gênero já consta nos sistemas oficiais que abrangem esses indicadores - SIVEP-Gripe e e-SUS”, o que pode significar que esses devem ser coletados pelos estados, pois são campos obrigatórios. Entretanto, caso estejam sendo registradas, essas informações não estão sendo publicadas ou disponibilizadas de forma inteligível.

25. Cabe destacar que o primeiro fez contato com a pesquisadora no dia seguinte do envio da proposta solicitando a possibilidade de fragmentar as respostas, considerando que essas seriam respondidas por setores/pessoas diferentes.

Considerações conclusivas

Um primeiro aspecto conclusivo a destacar, a partir da análise dos resultados recebidos, é que, 10 anos após o início da sua vigência, a Lei de Acesso à Informação segue negligenciada por governos que optam por fornecer respostas com baixa abrangência e inteligibilidade. Um exemplo disso é que, dentre 24 unidades da federação, 17 (70,83%) ou expuseram equívocos sobre a lei, ou indicaram sites ou sequer responderam no prazo legal, o que vai na contramão do propósito da LAI, que é, justamente, aproximar cidadania e informação pública.

A falta de padronização nas plataformas de solicitação de informações é outro elemento que dificulta não apenas o pedido em si, mas expressa uma baixa preocupação com a geração de dados sobre os requerentes. Como saber, por exemplo, o percentual por raça/cor de pessoas que fazem pedidos via LAI se esse não é um item disponibilizado na maioria dos formulários de cadastro?

Por fim, ainda que não seja o objetivo deste artigo adentrar na análise dos dados em si, vale ressaltar que as informações disponibilizadas pelos estados que detalharam as respostas evidenciam que há uma maior prevalência das contaminações e óbitos por covid-19 em pessoas negras (quando analisado apenas o fator raça/cor) e em mulheres negras (quando analisados os componentes de raça/cor e gênero), o que justifica a necessidade não apenas de divulgação dos dados desagregados, mas também a adoção de políticas públicas que garantam equidade de gênero e raça/cor.

Referências

AHMED, Mhohamed H. Black and Minority Ethnic (BAME) Alliance Against COVID-19: One Step Forward. **J Racial Ethn Health Disparities**. 7(5): p. 822-828. 2020. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32789564/>. Acesso em 20 de fevereiro de 2022.

ALEPE. **Lei nº 17.024**, de 13 de agosto de 2020. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=51500>. Acesso em 11 de março de 2022.

ARÁÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine Miranda. **Comunicação e saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ARAÚJO, Inesita Soares de; CORDEIRO, Raquel Aguiar A pandemia e o pandemônio : Covid19, desigualdade e direito à comunicação. Chasqui. **Revista Latinoamericana de Comunicación**, 2020 (diciembre 2020-marzo 2021), 89–106. Disponível em: <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/4350>. Acesso em 06 de março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 08 abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.288**, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm Acesso em: 08 abril de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.527, de 18 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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição Extra, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 abril de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 08 abril de 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**: uma política para o SUS. Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. 2ª edição. Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_integral_populacao.pdf Acesso em: 08 abril de 2022.

BRASIL. **Portaria nº 344**, de 1º de fevereiro de 2017. Dispõe sobre o preenchimento do quesito raça/cor nos formulários dos sistemas de informação em saúde. 2017. Disponível em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt0344_01_02_2017.html Acesso em: 08 abril de 2022.

CALDWELL, Kia; ARAÚJO, Edna Maria. **COVID-19 is deadlier for black Brazilians, a legacy of structural racism that dates back to slavery**. 2020. Publicado em The Conversation. Disponível em: <https://theconversation.com/covid-19-is-deadlier-for-black-brazilians-a-legacy-of-structural-racism-that-dates-back-to-slavery-139430>. Acesso em 21 de fevereiro de 2022.

ETOWA, Josephine, HYMAN, Ilene. Unpacking the health and social consequences of COVID-19 through a race, migration and gender lens. **Canadian Journal of Public Health** 112, 8–11. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17269/s41997-020-00456-6>. Acesso em 06 de março de 2022.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara; NEGRINI, Vanessa. O impacto da Lei de Acesso à Informação nas relações entre os jornalistas e as assessorias de comunicação governamentais. In: 7º Congresso da Compolítica – Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2017, Porto Alegre/RS. **Anais[...]**Porto Alegre: Compolítica, 2017. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2017/06/GERALDES-et-al.pdf>. Acesso em 07 de março de 2022.

MELO, Paulo Victor; TERSO, Tâmara. **Dificuldades no acesso à internet: expressões do racismo estrutural**. Texto publicado na Le Monde Diplomatie Brasil. 24 de março de 2021. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/dificuldades-no-acesso-a-internet-expressoes-do-racismo-estrutural/> Acesso em 07 de março de 2022.

MENDONÇA, Ana Paula Bernardo; PEREIRA NETO, André. Critérios de avaliação da qualidade da informação em sites de saúde: uma proposta. **Reciis – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**. 9(1). 2015. . v. 9, n. 1, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3w2ZBSB>. Acesso em 20 de fevereiro de 2022.

ONU alerta para impacto desproporcional da COVID-19 sobre minorias raciais e étnicas. **Nações Unidas Brasil**, Brasil, 02 de junho de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38WqyiY>. Acesso em: 08 de abril de 2022

OPAS. **Por que a desagregação de dados é essencial durante pandemias**. Organização Pan-Americana de Saúde, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37ljika>. Acesso em 20 de fevereiro de 2022.

STEVANIM, Luiz Felipe; MURTINHO, Rodrigo. **Direito à Comunicação e Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2021.

Entrevista com Marcia Marques¹ sobre redes de mulheres e espaços de poder: Feminismos, ciberfeminismo e a LAI

Por Katia Maria Belisário²

Esta entrevista foi feita com a jornalista Márcia Marques, formada pela Escola de Comunicação e Artes (ECA), da Universidade de São Paulo (USP). Márcia é professora do curso de Jornalismo da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e doutora em Ciência da Informação também pela UnB. O bate-papo informal aconteceu na casa da professora, situada na Colina, residência de professores da UnB, especificamente na “Varanda do Darcy”, como ela mesma chama a sua varanda, com direito à vista privilegiada da Universidade e do Lago Paranoá. A conversa foi acompanhada de pão caseiro e limonada fresquinha com limões sicilianos, tudo preparado com muito carinho e afeto pela nossa entrevistada.

Marques ressalta que a Lei de Acesso à Informação (LAI), que completa dez anos em 2022, foi promulgada coincidentemente no mesmo ano em que ela ingressou no doutorado em Ciência da Informação da UnB, em 2012. Enfatiza a importância da Constituição de 1988, que representou, depois de muitos anos, a consolidação do que já previa a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 19: “o direito à comunicação e à informação verdadeiras”.

A pesquisadora destaca que os avanços, ou as conquistas, da LAI estão relacionados à sua própria aplicação nos portais de informação e nas respos-

1. Professora do curso de Jornalismo da Faculdade de Comunicação (FAC) da Universidade de Brasília (UnB), doutora em Ciência da Informação e mestra em Comunicação pela UnB. Pesquisadora do campo de formação de competências para a informação e a comunicação em redes digitais. Integra os grupos de pesquisa Gestão da Memória do Jornalismo e é vice-líder do grupo Gênero, Comunicação e Sociabilidade.

2. Professora Associada do curso de Comunicação Organizacional da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília- UnB, doutora em Jornalismo e Sociedade pela Universidade de Brasília - UnB, com estágios pós-doutoral em Mídia e Gênero no Media, *Communication and Sociology Department* da Universidade de Leicester, Reino Unido e no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Práticas de Consumo da Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM. É líder do grupo do CNPq Gênero, Comunicação e Sociabilidade – Gecons, e membro do grupo *Gender & Media* da Universidade de Leicester.

tas dadas às cidadãs e aos cidadãos. No entanto, ela enxerga possibilidades de opacidade na LAI, já que governos autoritários sempre buscam recursos para subterfúgios e para o seu não cumprimento. Alerta para a contraposição entre os direitos da LAI e os direitos que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) garante, como o direito individual e o direito ao esquecimento a todo indivíduo. Na sua visão, tem-se usado a LGPD para esconder informações, para deixar informações em uma zona cinzenta, em uma zona opaca.

Entusiasta da pesquisa sobre redes de informação, feminismo e ciberfeminismo, ela fez estágio pós-doutoral em Montevidéu, onde estudou a rede *Feministas Brasileiras no Uruguai*, grupo dissidente da Comunidade de Brasileiros em Montevideo (CBM). O grupo surgiu da ruptura com a CBM devido à uma onda de ódio, de mentiras e de desinformação divulgadas entre integrantes dele para desacreditar e criminalizar a vereadora do PSOL do Rio de Janeiro, Marielle Franco. A vereadora e seu motorista, Anderson Gomes, foram assassinados em 14/03/2018 na região central do Rio de Janeiro. Decorridos quatro anos desse crime bárbaro, ainda não se sabe quem mandou matar a vereadora.

As integrantes da rede *Feministas Brasileiras no Uruguai*, de acordo com a nossa entrevistada, compartilham laços de afeto e trocas de informações sobre feminismo (corpo, maternidade), gênero, política e políticas públicas, e dividem experiências cotidianas de vida no país estrangeiro (Uruguai). Em conversas informais com as mulheres do grupo, foi observado que muitas delas foram para Montevidéu após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff como forma de fugir das violências. Elas buscam a veracidade das informações e um modo de lidar com as tecnologias e ferramentas de comunicação e com as informações burocráticas do Estado, em função do machismo estrutural implícito.

A investigação conduzida pela professora foi feita a partir das relações entre atores humanos e não-humanos (Teoria do Ator-Rede, de Bruno Latour) e tendo como espaço teórico um campo híbrido, constituído pelo que ela chama de CIC (Comunicação, Informação e Computação) e pelas competências

e habilidades para uso das tecnologias que estruturam (ou não) o acesso à informação e à comunicação.

Marques, que é vice-líder do grupo do CNPq Gênero Comunicação e Sociabilidade (Gecom), destacou que ainda que as feministas pertencentes à rede *Feministas Brasileiras no Uruguai* não tratem diretamente da LAI, as mulheres pertencentes ao grupo têm a exata noção do que está preceituado na Lei, particularmente no que diz respeito aos seus direitos. Buscam acessar informações oficiais para orientar suas reivindicações feministas e para a construção de políticas públicas voltadas para as mulheres.

De tudo o que foi dito, concluímos que a LAI, que completa 10 anos em maio de 2022 é, sem dúvida, fundamental para a atuação das feministas junto às redes de mulheres, sempre informando-as e orientando-as sobre seus direitos e, conseqüentemente, constituindo-se como base para construir pautas de reivindicações de gênero para a sociedade em geral, e sobretudo, para o poder público. Mas, acima de tudo, compreendemos que nenhuma lei, nenhuma Constituição, é imune a governos autoritários e isso precisa ser debatido e mudado.

Qual a sua participação atual em movimentos sociais?

Não tenho atuado diretamente em movimentos sociais, mesmo a minha participação sindical (sou sindicalizada nos sindicatos dos jornalistas do DF e dos docentes da UnB) tem sido rara. Mas tenho direcionado o meu trabalho orientado ao ensinar/aprender para a autonomia com foco nas redes, na complexidade que envolve as relações entre atores, humanos ou não. Neste sentido, em quase 25 anos de Universidade de Brasília (UnB), completados em setembro, na primavera de 2022, participei de projetos de extensão que envolviam a tríade de CIC (Comunicação, Informação e Computação) como campo híbrido que dá sustentação à comunicação e ao uso da informação em rede.

Eu participo de grupos de pesquisa, porque ninguém pode pesquisar sozinho e sempre há outros atores envolvidos. Fiz as primeiras pesquisas em parce-

ria com a professora Fátima Brandão, da Ciência da Computação da UnB. Juntas criamos sistemas para centralizar a troca de informações entre projetos de extensão de todo o Brasil e desenvolvemos uma didática para a alfabetização digital de mulheres. O projeto com as mulheres foi feito em duas edições, com recursos da Secretaria de Políticas para as Mulheres (recém-criada e com recursos para a formação de mulheres, especialmente as que recebiam o Bolsa Família) e realizadas pela BPW-DF, uma associação de mulheres empresárias e empreendedoras, sob a coordenação-executiva de Mara D'Allnegro. Também participei, a convite da Fundação João Mangabeira, de palestras em encontros de formação de mulheres para a política partidária e para a participação nas eleições.

Como nasceu a rede *Feministas Brasileiras no Uruguai*?

A rede nasceu como reação ao fluxo de ódio e de mentiras em torno do assassinato da vereadora do PSOL do Rio de Janeiro, Marielle Franco, e do motorista Anderson. As criadoras do *Feministas Brasileiras no Uruguai* integravam o grupo do Facebook Brasileiros etc., formado por brasileiros e brasileiras que viviam ou tinham interesse em viver naquele país. A repercussão da morte de Marielle, nas redes digitais, teve amplitude mundial. O Twitter, mídia de rede cujos fluxos afetaram as outras mídias naquele período, emitiu três ondas – informação, ódio/mentiras, reparação – que chegaram ao grupo de migrantes brasileiros/as marcadas por *hashtags* com o nome da vereadora. A segunda onda, marcada por mentiras, como a de que ela seria namorada de um traficante, provocou a indignação das mulheres do grupo, que decidiram romper com aquela “ordem” para agrupar exilados/as do Brasil e criar uma nova ordem, assentada sobre a base dos feminismos. O grupo misto tinha como regra não conversar sobre política ou futebol, para não haver cisões. Entretanto, a experiência dos comentários, em que integrantes do grupo aderiram às mentiras que tinham por objetivo criminalizar Marielle, fez com que as dissidentes criassem um grupo que previa nas normas de convivência discutir política, a partir da perspectiva de gênero.

Quais as principais pautas do grupo *Feministas Brasileiras no Uruguai*?

Nesta pesquisa, analisei um período de dois anos de troca de mensagens entre estas mulheres, entre as quais me incluí a partir de fevereiro de 2020, quando iniciei meu pós-doutorado em Montevidéu. O objetivo principal do grupo é dar acesso a informações seguras para quem mora, ou pretende morar, no Uruguai. No período de criação do grupo, elas discutiram o que é feminismo, conceito que promove o elo entre todas e todos, como se referem umas às outras. A partir desta base, conversam sobre condições de vida para mulheres solteiras, para mães solo acompanhada de filhos/as/es, burocracia do país para migrantes, dinheiro, trabalho, bicos. O período pré e pós-eleição de Bolsonaro é de aprofundamento das discussões que envolvem a vida cotidiana das mulheres, principalmente das que estão no Brasil: a violência, o direito de decidir sobre o próprio corpo, o aborto, a orientação sexual. Também falam do medo e da necessidade de solidariedade feminina, a sororidade, para que sintam alguma segurança. A solidariedade, inclusive, é a tônica do grupo no período em que a pandemia passa a ser reconhecida como uma realidade – a pesquisa de observação dos dados se encerrou em agosto de 2020. Esta rede é também formada por militantes de grupos feministas, que se tornam o elo com a organização de atos coletivos, como o #8M, que tem manifestação gigante em Montevidéu, como também com a organização em frente à embaixada brasileira para cobrar os resultados das investigações sobre o assassinato de Marielle e Anderson.

Qual a relação entre esta rede de mulheres e a LAI?

Ingressei no doutorado da Ciência da Informação, na UnB, em 2012, mesmo ano de promulgação da Lei de Acesso à Informação. Foi um acontecimento tão importante para este campo de pesquisa, que o Encontro Nacional de Ciência da Informação (Enancib), principal reunião destes pesquisadores, foi realizado em Brasília. Os trabalhos da professora Georgete Medleg serviram de guia para

compreender a nova legislação, inscrita na Constituição de 1988, com previsão de ganhar regulamentação posterior, na forma de legislação específica. Foi um longo tempo de dormência e depois de negociações sobre como dar publicidade, para conhecimento de todos os cidadãos e cidadãs, das ações do Estado, ente amalgamador, com normas e estatutos sobre direitos e deveres, que delimita o grupo social. Sobre este tema, a Constituição de 1988 representou enfim a consolidação do que previa a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 19: o direito à comunicação e à informação verdadeira. Qual a relação? Bem, minha pesquisa busca observar as redes, a partir das relações entre atores humanos e não-humanos (de acordo com a Teoria do Ator-Rede, de Bruno Latour) e tendo como espaço teórico um campo híbrido, constituído pelo que denomino CIC (Comunicação, Informação e Computação). Além de observar as competências e habilidades para uso das tecnologias, amplio o espectro para as competências ligadas à computação, que é a forma como estas tecnologias se estruturam para nos garantir (ou não) o acesso à informação e à comunicação.

As feministas têm como prática, que acompanho como comportamento comum nos grupos feministas que integro, buscar saber no coletivo se tal ou qual informação é verdadeira, como fazer para lidar com as informações da burocracia do Estado, especialmente por conta do machismo ali implícito. Ainda que não falem da LAI, especificamente, as feministas do grupo estudado têm noção do que está preceituado na lei, no que diz respeito aos direitos. Apliquei um questionário, para poder compreender um pouco melhor como estas mulheres estão preparadas para este tema, que teve poucas respostas, mas que deu algumas pistas: ter capacidade de encontrar informações com credibilidade é central, bem como aprender a usar ferramentas de comunicação é importante e, às vezes essencial, para a sobrevivência.

Quais os principais achados da sua pesquisa no Uruguai?

O principal achado foi a própria rede de mulheres. Ela veio a mim a partir do que denominamos “laço fraco” no estudo de redes: uma ex-aluna, a Isis Aisha, viu uma publicação minha no Facebook informando que eu iria passar um tempo em estágio de pesquisa no Uruguai e se ofereceu para me ajudar nos primeiros momentos de adaptação. Ela estava lá há alguns meses, experimentando a vida de nômade digital, vivência que transformou em roteiro para um documentário. Isis havia conhecido uma brasileira, Carolina Aureliano, que a convidara para uma reunião de brasileiras com o objetivo de organizar a participação coletiva no 8 de março daquele ano. Fui como convidada da convidada. Naquele evento, na *Ciudad Vieja*, no centro de Montevidéu, pude ouvir as histórias daquelas mulheres, da opção pelo exílio – muitas fugiram do Brasil no golpe que derrubou a presidenta Dilma Rousseff – por conta da violência; da submissão às novas violências que se impõem aos estrangeiros, especialmente às estrangeiras; da descoberta que a violência contra a mulher, em menor ou maior grau, está sempre presente, porque ela é fruto de uma sociedade patriarcal, sustentáculo do capitalismo.

As *Feministas Brasileiras no Uruguai* – que se autodenominaram primeiramente Feministas e depois Brasileiras – têm também consciência de sua condição de latino-americanas e a demonstram nas trocas de conversas no grupo, em que sempre apresentam o contexto sócio-político-cultural-educacional das informações sob a perspectiva de gênero. No grupo sempre circulam convites para *lives* que tratem de questões feministas, para cursos online para formação em língua, cultura e burocracia do país, para sessões de atendimento psicológico que ajudem a segurar o rojão de ser migrante em outro país machista, como ressaltou uma integrante do grupo em uma troca de conversas, quando uma das mulheres disse que sonhava em se mudar para o Uruguai para se ver livre da violência de gênero.

A seu ver quais as principais conquistas e os principais retrocessos da Lei de Acesso à Informação nesses dez anos?

Bom, eu penso que os avanços, ou as conquistas, da LAI estão relacionados à sua própria aplicação, quando você vê que, na maioria das vezes, os portais já têm informação e já respondem as informações. Então, sempre uma lei que garante o direito à informação é algo surpreendente.

Acredito que o aspecto sobre o qual a gente precisa refletir é que você tem possibilidades de opacidade na LAI, porque ela se pauta pela publicidade dos atos do Estado, dos atos dos agentes públicos, mas quando um governo como, por exemplo, este que nós temos agora não tem o interesse em fazer cumprir essa Lei, ele sempre vai buscar recursos para subterfúgios e para o não cumprimento. Uma coisa que tem ocorrido muito é a contraposição dos direitos da LAI aos direitos que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) dá à cidadã e ao cidadão. A questão é que a LAI, como eu disse, trata da publicidade porque fala de um direito coletivo, social, e a LGPD é uma legislação que trata do direito individual. Assim, todo indivíduo tem direito ao esquecimento, a que não falem das coisas particulares dele, direito ao segredo do que é íntimo, individual. O que tem acontecido é que se tem usado a LGPD para esconder informações, para deixar informações em uma zona cinzenta, em uma zona opaca, e ainda se solicita 100 anos de silêncio das informações porque sua publicidade fere o direito individual. Em algum momento o legislador vai ter que tomar uma medida para que as leis não se choquem.

Fato é que nenhuma lei, nenhuma Constituição, é imune a governos autoritários. Isso fica muito claro: nenhuma lei sobrevive a governos autoritários, ou majoritariamente autoritários, e no nosso caso, com o apoio do Congresso. Não há leis imunes e esse é o grande aprendizado que temos. De qualquer maneira, a gente pode interferir nisso, exigir mudanças. Esta cultura precisa ser mudada.

A Lei de Acesso à Informação e a discriminação feminina

Katia Maria Belisário¹

Elen Geraledes²

Democracia pressupõe participação e “[...] a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional” (LUCHMANN, 2007, p. 143).

A Lei 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação (LAI) entrou em vigor em maio de 2012 e garante a todo cidadão e cidadã do Brasil o acesso às informações do governo, direito estabelecido no art. 5º, XXXIII e no inciso II do § 3º do art 37 da Constituição Federal. A LAI é, sem dúvida, um pilar da democracia no país. Mas será que uma cidadã brasileira tem de fato acesso às informações públicas de que necessita do mesmo modo que um homem?

O presente artigo objetiva refletir sobre a baixa representatividade feminina no âmbito público e privado, os alarmantes índices de violência contra a mulher no nosso país e a existência, ou não, de práticas discriminatórias de gênero no acesso à informação pública. Dessa forma, a pergunta que orienta a pesquisa é: Existe preconceito de gênero no acesso às informações públicas no Brasil?

1. Professora Associada do curso de Comunicação Organizacional da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília- UnB, doutora em Jornalismo e Sociedade pela Universidade de Brasília - UnB, com estágios pós-doutoral em Mídia e Gênero no Media, *Communication and Sociology Department* da Universidade de Leicester, Reino Unido e no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Práticas de Consumo da Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM. É líder do grupo do CNPq Gênero, Comunicação e Sociabilidade – Gecom, e membro do grupo *Gender & Media* da Universidade de Leicester.

2. Professora Associada do curso de Comunicação Organizacional da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Membro permanente do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania do CEAM - UnB. Coordenadora do Núcleo de Estudos de Direitos Animais e Interseccionalidades (NEDAI) da UnB. Bacharela e mestra em Comunicação (USP), Doutora em Sociologia (UnB), pós-doutora em Ciência da Informação com estudo sobre a Lei de Acesso à Informação (UnB). É líder do grupo do CNPq Ouvindo as Ouvidorias do Sistema Prisional e membro do grupo Informação, Estado e Sociedade.

A metodologia usada inclui pesquisa bibliográfica com autores que tratam da comunicação pública e de gênero e os dados secundários de pesquisas sobre acesso à informação. As pesquisas feitas pela Organização Não Governamental (ONG) Artigo 19 e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) foram usadas como base para este estudo.

Os achados destes estudos, feitos pela Artigo 19 e FGV, mostram práticas discriminatórias de gênero, raça e classe social no Brasil. Uma realidade que precisa ser refletida e mudada para garantir o direito universal à informação a todos e todas.

Representação Feminina no Brasil

Como ressalta Giorgi (2016):

A comunicação pública tem um papel consubstancial na construção da igualdade entre homens e mulheres por meio das políticas públicas. A informação é ponto de partida para embasar uma mudança generalizada da cultura machista, direcionando informações fundamentais das políticas públicas para as usuárias e também esclarecendo alguns aspectos culturais, históricos e de diagnóstico para todos os cidadãos brasileiros. Entretanto, a comunicação pública não é isenta de juízos de valores e está imersa ou exposta a uma cultura machista (GIORGI, 2016, p.68).

Como falar em pluralismo e inclusão e igualdade participativa no Brasil? As mulheres brasileiras estão expostas a todo tipo de violências e agressões no âmbito doméstico e público. Apesar de termos muitos avanços como a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) ligada à Presidência da República, criada em 2002, e leis para proteger as mulheres, como é o caso da Lei Maria da Penha³, os retrocessos ainda são evidentes.

3. A Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06) pune agressões contra a mulher ocorridas no âmbito doméstico e familiar. Ela entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006. A Lei é uma homenagem a Maria da Penha Maia, agredida pelo marido durante seis anos até se tornar paraplégica após sofrer atentado com arma de fogo, em 1983. Fonte: Agência Senado. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-maria-da-penha>. Acesso em 02/04/2022.

O Poder 360 (2020) mostra que, segundo o Mapa das Mulheres na Política da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil ocupa o 140º lugar no ranking de representação feminina no Parlamento de uma lista de 193 países. Miguel e Feitosa (2009) ressaltam que após décadas de acesso ao voto instituído pela Lei Eleitoral de 1932, ainda é baixa a presença de mulheres nos postos de poder, seja no Parlamento ou no executivo. Em pleno século XXI, segundo os pesquisadores, os cargos no executivo e no Parlamento continuam sendo percebidos, por homens e mulheres, como um espaço masculino, inibindo a participação feminina.

Relatório da Organização das Nações Unidas-ONU, mostra que nos dois primeiros meses de confinamento (março e abril de 2020) houve um aumento de 22% nos casos de feminicídio e de 27% nas denúncias recebidas pela linha nacional de atendimento à Violência Contra a Mulher (VCM) em relação ao mesmo período em 2019.

Favero (2021) apresenta um levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública que destaca que o número de estupros contra mulheres aumentou 3,7% no ano de 2021 em relação a 2020. Em todo o ano de 2021 foram registrados 56.098 estupros, o que equivale a um crime a cada dez minutos. Já entre março de 2020 e dezembro de 2021 ocorreram 2.451 feminicídios e 100.398 meninas e mulheres vítimas de violência sexual.

Mesmo com essa dramática realidade, Pina & Brandalise (2022) ressaltam que houve cortes significativos no combate à violência contra a Mulher no orçamento do Governo Federal em 2022. Segundo as jornalistas foi o menor recurso em 4 anos e o menor da gestão Damares Alves à frente do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

Observa-se que mesmo os governos mais democráticos e comprometidos com a redução das desigualdades não obtiveram êxito no combate a uma cultura machista e patriarcal no Brasil. É perceptível que “as políticas, programas e ações, mesmo de um governo que se comprometeu com a redução das desigualdades de gênero e com uma abertura às demandas do movimento de mulheres, permanecem endereçadas ao homem” (BANDEIRA, 2005, p. 8).

Nesse sentido, cabe ressaltar aqui o papel fundamental dos movimentos feministas como grupos de pressão para a construção de políticas públicas voltadas para a mulher. Uma grande aliada nesse sentido foi a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) criada em 2002 e diretamente ligada à Presidência da República. Em 2016, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, ela foi modificada e posteriormente foi incorporada ao Ministério da Segurança. Segundo Giorgio (2016),

O país conta com 719 Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPM), distribuídos pelas 27 Unidades da Federação, sendo 25 estaduais e os restantes em nível municipal. Esses organismos são fundamentais para a aplicação de políticas públicas e se referem a secretarias, conselhos, superintendência e outros tipos de órgãos nas regiões Norte (78); Nordeste (368); Centro-oeste (52); Sudeste (90) e Sul (131) (GIORGI, 2016, p.72, *apud* SPM, 2015a)

Artigo 19, a LAI e a Questão de Gênero

O Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948) estabelece o direito de acesso à informação como direito humano fundamental.

Ao longo dos dez anos de existência da LAI muito se tem pesquisado sobre a Lei, a transparência e sua real eficácia. Infelizmente nos últimos anos as investigações não têm mostrado resultados muito animadores. Os indicadores mostram, entre outras coisas, a falta de respostas, a imprecisão dos dados, o comprometimento da transparência e a discriminação de gênero, raça e classe social.

Com o objetivo de verificar se as entidades públicas respondem os pedidos de acesso à informação, se respondem com precisão as solicitações e cumprem os prazos para resposta, Michener; Moncau e Velasco elaboraram o relatório *Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a Aplicação da Lei de Acesso à Informação* (2015) do Programa de Transparência Pública (PTP, EBAPE) e do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV DIREITO RIO (2021). Eles

enviaram mais de 700 pedidos para cerca de 170 órgãos públicos dos três poderes e em todos nos níveis Federal, Estadual e Municipal. Em linhas gerais, os resultados mostram que as unidades federativas não respondem 1 entre cada 3 pedidos de acesso à informação recebidos, e pouco mais da metade de todos os pedidos contém respostas consideradas precisas

Para testar a hipótese de que haveria tratamento diferenciado das identidades institucionais e não institucionais, 322 pedidos foram feitos por pares de identidades: uma feminina e uma masculina, representando voluntários sem referência identificável a uma afiliação institucional, e uma masculina e outra feminina com perfis institucionais ligados à FGV EBAPE ou ao CTS da FGV DIREITO RIO verificáveis via internet.

Os resultados do estudo com identidades mostram a existência de práticas discriminatórias no acesso à informação. Foi considerada alarmante a taxa de respostas muito baixa para a identidade não institucional feminina, com taxa de precisão de apenas 45%. A recomendação é que seja abolida a exigência da Lei de fornecimento do número de um documento oficial (RG ou CPF) como condição para obter a informação, de forma a evitar a discriminação e a possibilidade de intimidação no processo de acesso à informação.

Por outro lado, a Organização Não Governamental ARTIGO 19 elaborou o relatório *8 Anos Lei de Acesso à Informação: Transparência para superar a crise* (2020). A organização costuma publicar relatório anual destacando a relevância da LAI para a democracia no país. Naquele ano, analisou-se a transparência governamental e o direito de acesso à informação no cenário de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

No dossiê da ARTIGO 19 (2020) é apresentado o acompanhamento de 115 pedidos de informação relativos à pandemia encaminhados aos estados brasileiros e ao governo federal, com base na LAI. Os pedidos foram feitos entre os dias 7 e 17 de maio de 2020 e foram enviados ao Ministério da Saúde (MS), ao Hospital das Forças Armadas (HFA) e às secretarias estaduais de saúde dos estados e do Distrito Federal. As perguntas abordavam 6 temas relacionados à covid-19:

1) protocolos de testagem; 2) realização de testes para detecção da doença; 3) protocolo de notificações para casos confirmados e óbitos; 4) taxa de ocupação de leitos em hospitais públicos; 5) programas de ação do governo; 6) resultado para testagem de covid-19 do Presidente da República.

No diagnóstico das informações solicitadas via LAI, constatou-se falhas tais como: a) as informações não chegam aos solicitantes; b) envio de respostas incompletas ou de informações que não correspondem ao que foi solicitado; c) subnotificação de casos de covid-19 no país; d) ausência de um plano de ação e; e) falta de um protocolo de testagem definido e divulgado publicamente.

Observou-se ainda que a falta de dados desagregados por gênero, raça e etnia dificulta a análise dos diferentes impactos da pandemia em grupos mais vulneráveis do país. Os órgãos de saúde não levam em consideração gênero, raça, etnia e renda na elaboração dos protocolos. Tal desconhecimento se reflete em políticas públicas sem eficácia e na omissão do Estado perante a parcela da sociedade privada de seus direitos sociais. Na verdade, são poucos dados disponibilizados em formato aberto e os que existem estão pouco sistematizados pelos governos, ou não são disponibilizados aos cidadãos de maneira compreensível e organizada. Também não é possível saber o número exato de pessoas infectadas e de óbitos causados pelo novo coronavírus e os impactos da pandemia a diferentes grupos. Assim, fica evidente a invisibilidade de grupos vulneráveis e a omissão do Estado.

As recomendações do estudo são, entre outras coisas, mais atenção aos grupos historicamente discriminados (população negra, indígena, mulheres e moradoras/es de periferias urbanas e da zona rural), na produção e disseminação de informações. Recomenda-se que os dados epidemiológicos produzidos a partir dos testes realizados e notificações coletadas sejam divulgados, em formato aberto, desagregando-os a partir de raça/cor; etnia; faixa etária/idade; gênero; comorbidades e doenças preexistentes; ocupação; faixa de renda.

Quando a LAI descobre as mulheres

Os impressionantes índices de sonegação de informações a mulheres e de falta de visibilidade de gênero em indicadores oficiais contribuem para que esse grupo seja alijado do acesso a informações públicas, perdendo a capacidade de mobilização e poder de pressão política, indispensáveis para assegurar o seu direito à vida, à segurança, à igualdade de oportunidades e de salários, ao ingresso na vida pública. Reverter esse quadro exige uma série de mudanças culturais e de ações políticas do Estado, da Sociedade e da Universidade.

Em primeiro lugar, deve-se compreender que o Brasil foi um dos últimos países a adotar uma lei de acesso a informações públicas, mesmo que a Constituição Federal de 1988 já exigisse a transparência das ações governamentais. Esse atraso se deve a um passado colonial, escravocrata, patriarcal e estamental, no qual as informações públicas, como instrumento de poder, eram restritas a pessoas e grupos próximos aos governantes, que faziam delas um alicerce para reforçar e expandir os seus privilégios. As organizações públicas dirigiam-se aos cidadãos e às cidadã com os objetivo de exigir, cobrar, convencer e condenar, e não de informar. Raramente ouviam essas pessoas, quase nunca prestavam contas. Uma longa jornada foi e ainda é necessária para mudar o *ethos* dessas instituições, a fim de que estabeleçam uma relação mais dialógica com os diversos públicos.

Uma dessas mudanças envolve os agentes que armazenam e disponibilizam informações públicas, os arquivistas. Silva e Garcia (2017) destacam o papel de mediação desses profissionais da informação pública, mesmo em cenários adversos, como a falta de letramento informacional dos usuários, a ausência ou a defasagem de tecnologias para a preservação e o compartilhamento desse material e a visão engessada de muitos gestores que se movem em uma cultura de segredo, não de transparência. As autoras destacam que é imprescindível que os critérios técnicos, como eficácia e eficiência, sejam acompanhados pelos éticos na formação do arquivista, a fim de que esses ato-

res compreendam o poder dos arquivos para a defesa dos direitos humanos e a própria manutenção da democracia.

Dentre esses critérios éticos, pode-se considerar a visibilidade de indicadores fundamentais para a sociedade brasileira, como gênero e raça, evitando que sejam omitidos e ignorados. A informação pública registrada nos arquivos deve permitir que estudiosos, movimentos sociais e o próprio Estado conheçam as demandas e as necessidades de diferentes grupos para a construção de políticas públicas eficazes.

Mas, mesmo quando essas informações estão completas, há riscos de que elas sejam pouco acessadas, sobretudo por grupos mais vulneráveis, dentre eles os das mulheres. Há barreiras culturais, educacionais e socioeconômicas que dificultam esse acesso. Como aproximar as mulheres de uma lei que pode contribuir para o desvendamento de sua condição e para o empoderamento de suas lutas?

Se pensarmos especialmente no papel dos arquivistas, Silva e Garcia (2017) destacam que eles devem divulgar os arquivos e promover debates para sensibilizar a população a conhecê-los. Uma postura ativa (convidativa) diferencia um agir exclusivamente técnico de um compromisso com a aproximação da sociedade desse conhecimento. Não basta esperar o público manifestar interesse, é necessário abrir as portas dos arquivos e mostrar a grande riqueza que têm em seu interior.

Ampliar a participação popular é um dos desafios das democracias representativas (VALLA, 1998), já que parece existir uma apatia e um desinteresse motivados pela ideia de que a política é desnecessária, antiética e cansativa. Além disso, certos grupos foram tão alijados da participação, que se torna fundamental que sejam convencidos de que participar não é arriscado, perigoso ou banal, por não trazer, algumas vezes, resultados imediatos. A construção da participação política de mulheres para que recorram à LAI e saibam utilizá-la para a transformação da sociedade passa pela educação para o acesso à informação. Essa educação deve partir do Estado, mas também da sociedade civil, tendo como parceiros as escolas, os sindicatos, as organizações não governa-

mentais, as empresas, as igrejas, os meios de comunicação. É um movimento contínuo, com efeito a longo prazo, para que o desconhecimento, o descaso e o receio de lidar com essas informações transformem-se na compreensão de que elas podem ser o alicerce para uma vida melhor.

Mas mesmo quando as barreiras culturais são derrubadas, não se pode esquecer que a LAI utiliza amplamente a internet e o direito à conexão não é facultado no país de forma universal, sobretudo para mulheres pobres, idosas, pessoas com baixa escolaridade e renda, moradoras da zona rural ou de periferias urbanas. Relatórios como o do TIC Domicílios 2020 (CGI.br,2021) mostram as grandes desigualdades digitais do Brasil. Aqui a Rede não é de todos nem para todos. Portanto, para aproximar as mulheres da LAI é necessário disponibilizar a elas uma internet de qualidade e gratuita e prepará-las para estar na Rede de forma protagonista e cidadã.

Para a LAI descobrir as mulheres - e os dados sobre mulheres -, em vez de encobrir a dimensão de gênero, são necessárias pesquisas que apontem o caráter interseccional das informações públicas. Desde a sua criação, há dez anos, a Lei brasileira busca a universalidade, já que abarca os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos âmbitos municipal, estadual e federal, envolvendo toda a gama de informações produzida no Estado brasileiro, com um número pequeno de restrições, como a exposição pessoal ou a segurança nacional. Cabe à Universidade realizar e divulgar estudos para compreender as diferentes demandas de informação de diferentes grupos, incentivando e orientando os órgãos públicos a melhorarem a qualidade das informações produzidas e a elaborarem políticas informacionais voltadas para a superação de assimetrias e desigualdades.

Considerações Finais

A Lei de Acesso à informação (LAI) assegura o acesso às informações do governo a toda cidadã e a todo cidadão do Brasil, sem distinção de gênero, raça, etnia ou classe social. Este é o princípio básico da LAI e da Constituição de 1988.

No entanto, dados das pesquisas do Programa de transparência Pública e da Fundação Getúlio Vargas (2015) e da Organização Não Governamental Artigo 19 (2020) apontam que há indícios de discriminação no acesso às informações públicas, respondendo afirmativamente à nossa pergunta de pesquisa.

No ano em que a LAI completa dez anos de existência no Brasil, ademais um ano eleitoral, é um contrassenso pensar que as brasileiras e os brasileiros não têm igualdade no acesso às informações públicas. É preciso, mais do que nunca, levar em consideração esses graves indícios de crime de discriminação e incentivar o debate para mudar a realidade de desigualdade.

As mulheres ocupam 15% dos cargos políticos no Brasil e são alvos constante de preconceito, discriminação, de violências físicas, psicológicas e digitais. Dados do Fórum Nacional de Segurança Pública ressaltam que, em 2021, foram registrados 56.098 estupros, o que equivale a um crime a cada dez minutos. Os números de feminicídios e outras violências são alarmantes também. Negar a mulher brasileira o direito à informação pública é legitimar e naturalizar violências.

De fato, é necessário produzir e compartilhar dados sobre a situação das mulheres, como índices de violência, mortalidade, trabalho e renda, educação, dentre tantos outros, que podem subsidiar políticas públicas. Para isso, a sensibilização dos gestores de informação sobre esse recorte é indispensável. Ao mesmo tempo, para a LAI brasileira chegar às mulheres, e elas fazerem perguntas ao Estado, tensionando-o em suas ausências e omissões, deve haver um esforço conjunto de fomento a essa participação, empreendido pelo Estado e pela sociedade civil. A participação feminina passa pela educação para buscar e saber aplicar as informações públicas ao seu próprio cotidiano, ter acesso pela garantia de uma banda larga de qualidade e de equipamento compatível para uma boa navegação na Rede.

Dada à limitação deste artigo, sugere-se que mais pesquisas sejam feitas com intuito de comprovar os indícios de preconceito no acesso à informação, conforme mostrado nos estudos aqui apresentados que foram conduzidos por instituições de renome no nosso país. O fato é que providências urgentes precisam ser

tomadas no sentido de evitar tais desigualdades. A democracia não se constrói sem pluralidade, inclusão e participação de todos os segmentos da sociedade.

Referências

ARTIGO 19. **8 Anos de Lei de Acesso à Informação**: Transparência para Superar a Crise. Maio 2020. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/05/RelatorioAcessoInformacaoCrise2020.pdf>. Acesso em 28/03/2022.

BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: UNB, jan. 2005.

CGI.br. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros – **TIC Domicílios**, 2020.

FAVERO, Paulo. Brasil registra um estupro a cada dez minutos em 2021; total chega a 56 mil no ano. **O Estado de São Paulo**, 07 de março de 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3LGcGYz>. Acesso em 10/03/2021

GIORGI, Bruna Silvestre Innocenti. **Comunicação Pública e Democracia Digital**: A Qualidade da Informação sobre Política Públicas Para as Mulheres nos Portais Web Governamentais. Dissertação de Mestrado. Bauru: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144438/giorgi_bsi_me_bauru.pdf;jsessionid=44AE58EC82EAA7C88E8CF63C50958368?sequence=5. Acesso em 20/02/2022.

LUCHMANN, L. H. H. A Representação no Interior das Experiências de Participação. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, no 70, 2007, p. 139-170

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando; VELASCO, Rafael. Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a Aplicação da Lei de Acesso à Informação. **FGV – Direito Rio EBAPE**. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17936/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 28/03/2022.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara de Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2010, v. 52, n.1, p. 201- 218.

PODER360. **Brasil é 1400 em, ranking de representação feminina no congresso**. 08 de março. 2020 (domingo). Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/brasil-e-1400-em-ranking-de-representacao-feminina-no-legislativo/>. Acesso em 20/01/2022

PINA, Rute; BRANDALISE; Camila. Exclusivo: verba para combate à violência contra mulher é a menor em 4 anos. **Universa**, São Paulo, 07/03/2022. Disponível em: https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/03/07/orcamento-para-combate-a-violencia-contr-a-mulher-e-o-menor-em-4-anos.htm?aff_source=56d95533a8284936a374e3a6da3d7996. Acesso em 01/04/2022

SILVA, A. C. B. M.; GARCIA, J. C. R. Responsabilidade ética e social do Arquivista e a Lei de Acesso à Informação. **ÁGORA: Arquivologia em debate**, [S. l.], v. 27, n. 55, p. 539–565, 2017. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/672>. Acesso em: abr. 2022.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cad. Saúde Pública**, v.14, supl.2, p.S07-S18, 1998.

THE WORLD BANK. **O Combate à Violência Contra a Mulher** (VCM) no Brasil em Época de Covid-19. 24 de Agosto de 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-addressing-violence-against-women-under-covid-19>. Acesso 30/03/2022.

Entrevista com Carmela Zigoni¹: LAI “pegou”, mas ainda é preciso muito em relação a dados públicos sobre gênero e raça

Por Paulo Victor Melo²

Uma década após ser sancionada, a Lei de Acesso à Informação “pegou” para movimentos sociais, grupos de pesquisa e veículos de comunicação. Esse é o entendimento de Carmela Zigoni, cientista social e doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília, ao afirmar que o uso da LAI é um sucesso, “pois existe demanda, uso e reuso constante de dados, o que pode ser verificado por meio de estudos, reportagens e aplicativos/sites na internet que têm essas informações como fonte”.

Assessora política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), organização que desenvolve trabalhos de monitoramento e avaliação sobre transparência na gestão pública, Carmela é uma importante referência no debate sobre políticas públicas de gênero e raça. Ainda no início da pandemia, em julho de 2020, o Inesc foi uma das entidades que realizaram uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos por violações do governo brasileiro ao direito de acesso à informação nas ações relacionadas à covid-19.

Ao mencionar exemplos de tentativas governamentais em restringir acesso aos dados públicos, Carmela enfatiza que a “opacidade ou falta de transparência afeta muito as populações mais vulneráveis, pois favorece a corrupção, impede o controle social, prejudica o monitoramento das políticas públicas”.

1. Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (PPGAS/UnB). Mestre em antropologia social (PPGAS/UnB, 2007) e bacharel em Ciências Sociais (UFMG, 2003). Atualmente, atua como Assessora Política no Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), nas seguintes agendas: Enfrentamento ao Racismo; Sub-representação no Parlamento; Open Data (Dados Abertos) e Transparência Pública; Direitos Humanos LGBT.

2. Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), realizando pós-doutoramento na Universidade da Beira Interior, como pesquisador do Laboratório de Artes e Comunicação (Labcom). Coordenador do Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania da UFBA. Email: paulo.melo@ubit.pt

A avaliação do êxito da LAI ao longo desta primeira década de vigência não significa, porém, que o acesso à informação pública no país não necessite de melhoria. Ao contrário, para Carmela, são fundamentais ainda diversas medidas: que as bases de dados sejam qualificadas com filtros que incluam as categorias de gênero e raça; que sejam criadas informações confiáveis sobre beneficiários negros/as, indígenas e quilombolas, com dados de gênero sobre esses públicos; e que o próximo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) qualifique as informações sobre gênero e raça/cor.

Em entrevista concedida exclusivamente para este livro, Carmela também comenta sobre as potencialidades da LAI para a elaboração de políticas públicas que considerem o caráter interseccional das vulnerabilidades no país e sobre a importância de dados desagregados por gênero e raça para o enfrentamento às violências contra mulheres, pessoas negras, indígenas, quilombolas e população LGBTQIA+, dentre outros grupos.

Confira a íntegra da entrevista.

Em julho de 2020, um conjunto de organizações da sociedade civil brasileira apresentou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos uma denúncia sobre sucessivas violações do direito de acesso à informação pelo governo federal durante a pandemia de covid-19. Quais são as principais implicações dessas violações em relação à garantia de direitos de segmentos vulnerabilizados como mulheres, população negra, indígenas e comunidades tradicionais?

O Governo Federal tem sistematicamente tentado restringir o acesso à informação, contrariando a Constituição Federal (CF), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI), que preveem a transparência na gestão pública. Exemplos disso são os decretos de sigilo sobre informações públicas – os mais simbólicos são o do cartão de vacina do presidente da República e o do cartão corporativo que o presidente utiliza.

Fora esses casos simbólicos, em 2020 houve “o apagão” de dados no Ministério da Saúde em relação ao banco de dados de contaminações e óbitos, e novamente em 2021, dessa vez com os dados da vacinação.

Agora, estão tentando usar a LGPD para justificar restrição de dados, e um exemplo é o caso dos dados do Inep³. Essa opacidade ou falta de transparência afeta muito as populações mais vulneráveis, pois favorece a corrupção, impede o controle social e prejudica o monitoramento das políticas públicas, o seu o que impede aperfeiçoamento.

O Brasil possui dados alarmantes sobre violências contra a população negra, mulheres e pessoas LGBTQIA+. De que forma o acesso à informação pública contribui para a visibilização desses dados? E qual a importância de mais dados para o enfrentamento a essas violências?

Os dados sobre violência geram diagnósticos que orientam a elaboração das políticas públicas, garantindo maior eficiência do gasto público e fazendo com que os programas, serviços e benefícios cheguem ao público que realmente precisa. Os dados devem ser utilizados por pesquisadores, gestores públicos e organizações da sociedade civil para auxiliar na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Hoje, a sociedade não sente o impacto de determinadas políticas porque elas não são efetivas, ao serem elaboradas e implementadas sem um diagnóstico preciso que viabilize metas e resultados.

Como você avalia a utilização da Lei de Acesso à Informação nesses seus primeiros 10 anos de vigência? Qual era o cenário anterior à LAI e como essa lei alterou o acesso à informação sobre questões de gênero e raça no Brasil?

3. Disponível em: <http://informacaopublica.org.br/?p=4315>. Acesso em: 01 abr. 2022.

A utilização da LAI pelas organizações da sociedade civil organizada, academia e pela imprensa pode ser avaliada, em geral, como um sucesso⁴, pois existe demanda, uso e reuso constante de dados, o que pode ser verificado por meio de estudos, reportagens e aplicativos/sites na internet que têm essas informações como fonte. Além disso, foram criadas coalizões para monitoramento desses dados, a exemplo do Fórum de Acesso a Informações Públicas⁵.

Assim, avalia-se que a lei “pegou”, tanto no sentido de: (1) existir demanda constante por dados, (2) incorporar as práticas, rotinas e fluxos na gestão pública (ao menos a nível federal) para prover dados, (3) garantir o cumprimento da lei, como foi o caso da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) derrubando restrições de dados impostas pelo governo⁶, (4) legislar em alguns casos para efetivação da lei, como foi o caso da deliberação do Senado em relação à quebra de sigilo dos gastos do presidente da república com o cartão corporativo⁷.

No entanto, ainda é preciso aperfeiçoar a provisão de dados, pois, em muitos casos, o governo nega mensagens ou os gestores fornecem respostas de baixa qualidade, gerando recursos que prolongam os prazos de acesso à informação⁸. A melhoria da qualidade dos dados tem sido tema de incidência constante⁹, como no caso dos dados do Ministério da Saúde em relação a pandemia da covid-19, assim como no caso da restrição dos dados do Inep com a justificativa de conflito com a LGPD.

4. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/lei-de-acesso-a-informacao-faz-10-anos-com-recorde-de-pedidos-1.2570178>. Acesso em: 01 abr. 2022.

5. Disponível em <https://informacaopublica.org.br/>. Acesso em: 01 abr. 2022.

6. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/stf-confirma-decisao-que-impede-restricoes-na-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 01 abr. 2022.

7. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/senado-aprova-fim-de-sigilo-em-gastos-de-bolsonaro-com-cartao-corporativo/>. Acesso em: 01 abr. 2022.

8. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/dados-mostram-fragilidade-da-aplicacao-da-lai-no-governo-federal-10-anos-apos-a-sancao-da-regra/>. Acesso em: 01 abr. 2022

9. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/forum-de-direito-de-acesso-a-informacoes-publicas-denuncia-retrocesso-de-transparencia-do-ministerio-da-saude/>. Acesso em: 01 abr. 2022.

E quais são, em seu entender, as principais necessidades em termos de qualificação dos dados e informações públicas sobre gênero e raça? Ou seja, o que é preciso melhorar na LAI?

Para que seja possível acessar dados com informações de gênero e raça/cor, esses dados precisam existir. Assim, se as bases de dados oficiais não têm dados qualificados, com filtros de gênero e raça/cor, é impossível que, no momento da provisão de dados, tais informações sejam fornecidas pelos gestores públicos.

Então, é necessário, em primeiro lugar, realizar o Censo Nacional, que deve acontecer a cada 10 anos e o qual o governo não implementou em 2020. O próximo censo deve incorporar categorias que qualifiquem, cada vez mais, as informações de gênero e raça/cor, por exemplo, incluindo os quilombolas¹⁰.

É preciso, portanto, criar bases de dados confiáveis sobre beneficiários negros(as), indígenas e quilombolas, com informação de gênero para cada público, para todas as políticas públicas, para que seja possível estimar demanda e prever metas.

Por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF), determinou, no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 742 (apresentada pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - Conaq), que fosse elaborado um plano de enfrentamento à covid-19 para comunidades quilombolas, no entanto, pelo fato de não existirem dados oficiais sobre a população quilombola (o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE estimou localidades, mas não pessoas), muitas políticas previstas no plano atuam sem saber o universo populacional e a demanda real – isso vale para a vacinação contra o coronavírus.

10. Disponível em: <https://conaq.org.br/noticias/ibge-vai-recensear-a-populacao-quilombola-pela-primeira-vez-em-2020/> Acesso em: 01abr./2022.

Quais as potencialidades da Lei de Acesso à Informação para a atuação de organizações da sociedade civil, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas que possam garantir equidade de gênero e raça?

A sociedade civil realiza o controle social, sendo uma importante guardiã da transparência pública por meio do monitoramento de dados. Assim, a LAI é um instrumento fundamental para que estas organizações possam atuar cobrando medidas governamentais para garantia de direitos previstos em lei, principalmente direitos das populações mais vulneráveis – e a vulnerabilidade tem um caráter interseccional. Portanto, é fundamental aperfeiçoar os procedimentos da LAI, assim como investir na atualização das bases de dados oficiais, fonte para fornecimento de dados via LAI.

As dimensões do acesso às informações públicas e os arquivos do regime militar: olhar sobre a função social dos arquivos

Isabela Costa da Silva¹

No Brasil e demais países da América Latina, cuja história política recente foi marcada por ditaduras militares e cerceamento de direitos, o debate sobre o direito de acesso à informação articulou-se com a defesa dos direitos humanos, assumindo uma configuração política e social de reparação aos danos causados pelo regime repressivo.

Após o fim do regime militar no Brasil (1985), iniciou-se gradualmente o processo de redemocratização, que se efetivou em 1988, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, a qual reconheceu o direito de acesso à informação pública pela sociedade como um direito fundamental.

O reconhecimento dos direitos que circundam o acesso público às informações referentes aos arquivos da ditadura militar evidencia a relevância desses registros como referência para a memória e para a responsabilidade social que envolvem a custódia desse patrimônio documental.

Nessa perspectiva, observa-se a dicotomia no que tange às funções sociais dos arquivos: se por um lado são dispositivos de controle por parte do Estado, por outro lado são também dispositivos de acesso pela sociedade. Essa dupla funcionalidade ressalta a realidade paradoxal dos arquivos, não apenas como instrumentos de manutenção da opressão e do poder das elites, mas também como instrumentos que servem à sociedade no fortalecimento dos valores democráticos.

Este artigo é produto da pesquisa de doutorado defendida e aprovada em 2021 no âmbito da Ciência da Informação, cujo tema destacou o contexto em que se insere o discurso sobre o acesso à informação no Brasil, explorando a configuração da abertura dos arquivos do regime militar em meio às reflexões

1. Doutora em Ciência da Informação (PPGCI/UFF), Mestre em Ciência da Informação (PPGCI/UFF), Bacharel em Arquivologia (UFF). Atualmente, é servidora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) onde atua como Arquivista e Gerente de Gestão de Documentos.

sobre as funções sociais dos arquivos, que trazem à luz novos caminhos para a pesquisa no campo arquivístico.

Apresentamos aqui, de forma breve, os caminhos traçados pela pesquisa e as principais discussões fomentadas em linhas gerais. O objetivo geral consistiu em investigar a dimensão política e social da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil sob a perspectiva do acesso aos arquivos do regime militar, a fim de contribuir para a produção de conhecimento sobre a função social dos arquivos.

O problema de pesquisa foi investigar se o acesso, enquanto conceito arquivístico, pode ser qualificado como um novo paradigma para a área ou como uma reinterpretação da função difusora dos arquivos na perspectiva de aproximar o dever de custódia e a responsabilidade social, ampliando assim o debate sobre a democratização do acesso à informação como direito fundamental.

A escolha pelo tema abordado justifica-se por oferecer um olhar inovador sobre o papel social dos arquivos, mediante as abordagens teórico-conceituais acerca das dimensões sociais do acesso à informação na perspectiva da arquivística contemporânea, rompendo com sua naturalização tecnicista e contribuindo para o reconhecimento do papel dos arquivos e arquivistas no exercício de suas funções sociais.

A pesquisa de doutorado adotou como metodologia as abordagens qualitativa e quantitativa, baseadas em análises hipotético-dedutiva e indutiva de caráter exploratório, além da coleta de dados por meio de entrevista semiestruturada, de questionário e de pesquisa em fontes documentais e websites institucionais. As fontes primárias para a coleta de dados foram obtidas por meio do levantamento de bibliografia e pedidos de acesso à informação junto ao Arquivo Nacional via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), bem como por meio da realização de visitas *in loco*.

Devido às limitações deste artigo, não pretendemos esgotar as abordagens teóricas e metodológicas realizadas durante a pesquisa nem tampouco enfocar nas pesquisas quali-quantitativas e coletas de dados realizadas. A seguir

apresentamos brevemente algumas reflexões levantadas no percurso da pesquisa acerca da fundamentação teórico-conceitual.

A democratização do acesso à informação e a abertura dos arquivos do regime militar: uma breve abordagem contextual

O contexto político e ideológico que se configurou após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e início da Guerra Fria causou impactos profundos nos países da América Latina. Esse processo de disputa liderado pelas principais potências mundiais – Estados Unidos (EUA) e a então União Soviética – culminou com apoio massivo dos EUA aos diversos golpes militares instaurados na América do Sul, marcados por regimes autoritários e violentos: Paraguai (1954-1982), Brasil (1964-1985), Argentina (1966-1983), Peru (1968-1975), Bolívia (1964-1982), Equador (1972-1979), Chile (1973-1990) e Uruguai (1973-1985).

No Brasil, o período de ditadura militar durou 21 anos e foi marcado pela supressão dos direitos civis, tutela sobre a classe política e o controle policial e judicial dos movimentos sociais. A tortura e o assassinato tornaram-se práticas utilizadas de maneira sistemática pelos órgãos de repressão. A aprovação dos Atos Institucionais (AIs) conferia caráter legal ao regime e favorecia os sistemas de repressão e censura praticados pelos organismos de Estado, entre eles o Serviço Nacional de Informações (SNI), criado pela Lei nº 4.341, de 13 junho de 1964, como principal órgão de controle social e informacional do regime militar.

Artigo 2º - O Serviço Nacional de Informações tem por finalidade superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contrainformação, em particular as que interessam à Segurança Nacional. (BRASIL, 1964).

O processo de abertura política e o fim do regime militar foram conduzidos de forma “lenta, gradual e segura”², realizados sob total controle dos próprios

2. Frase utilizada pelo presidente Ernesto Geisel (1974-1979) em referência à abertura política.

militares. A revogação dos Atos Institucionais e a aprovação da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979) deram início ao processo de transição democrática, em um momento no qual a manutenção de ditaduras militares já parecia insustentável, com a pressão da comunidade internacional e da sociedade civil pela abertura política. A via de mão dupla representada pela anistia no Brasil reforçou para a sociedade o sentimento de impunidade, ao conferir o perdão político tanto aos torturados quanto aos seus torturadores.

A exclusão da anistia dos “condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal” e o chamado “perdão aos torturadores” frustraram a expectativa otimista da campanha. A lei de 1979, que beneficiou opositores, mas também foi uma autoanistia, tornou-se a principal cláusula da transição democrática dos anos 1980 e consagrou a impunidade. (FICO, 2012, p. 51).

O longo caminho percorrido desde o fim do regime militar até o início dos debates sobre a ampliação do acesso aos arquivos da ditadura revelou processos de disputa política pela memória que marcaram a transição democrática no país. A abertura dos arquivos do regime militar no Brasil reforça a perspectiva do acesso como função social dos arquivos, constituindo uma etapa fundamental da justiça de transição e um passo importante em direção à democracia e reconstrução da memória de um passado tenebroso que não deve ser esquecido para que não volte a se repetir.

O aprofundamento da experiência democrática em diferentes partes do mundo e o desenvolvimento de novas tecnologias corroborou para a ampliação dos debates acerca do acesso à informação pública e a disseminação de práticas de transparência e *accountability*, que levaram ao crescimento expressivo da legislação de acesso à informação a nível mundial.

No Brasil a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), possibilitou uma nova pauta de discussões acerca do direito de acesso à informação no Brasil, em conformidade com os dispositi-

vos da Constituição de 1988. Aquele contexto político favorecia e dava visibilidade às discussões sobre o acesso às informações referentes às violações de direitos humanos, conforme disposto no artigo 21, Parágrafo único: “As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso” (BRASIL, 2011).

A LAI foi um instrumento fundamental, não apenas para a garantia do direito de acesso à informação pública, como também para a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), aprovada pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Ressalta-se que a aprovação das duas leis no mesmo ano não foi mera casualidade, revelando, portanto, a articulação determinante e o contexto político que favorecia a abertura dos arquivos originários do regime militar.

Ainda que não fosse possível punir os infratores, em virtude da efetividade da Lei da Anistia, a CNV representou uma resposta ao silêncio, favorecido pelo aparato burocrático do Estado que há anos dificultava e impedia o acesso a informações sobre a ditadura militar no Brasil. A validação dos trabalhos da CNV dependia diretamente do acesso aos dados, informações, documentos e arquivos da ditadura, disponíveis nos arquivos públicos, entre eles o Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro e em Brasília, o Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (APERJ), entre outros.

A LAI conferiu base normativa para o desenvolvimento do trabalho investigativo da CNV, conforme ressaltou o relatório final:

Foi determinante, para os trabalhos da CNV, que o processo legislativo que produziu a Lei nº 12.528/2011 tenha se dado simultaneamente àquele que conduziu à aprovação da Lei nº 12.527/2011, de Acesso à Informação (LAI). A edição de uma lei de acesso à informação de interesse público garantiu maior transparência à administração pública, restringindo a possibilidade da classificação de informações, o que beneficiou o trabalho da CNV. (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 22).

As novas Tecnologias de Informação e Comunicação implementadas e a digitalização em massa da documentação referente ao período de ditadura militar, decorrente de parte do trabalho desenvolvido pela CNV, impulsionaram o recolhimento de grande quantitativo de documentos ao Arquivo Nacional. Destaca-se a atuação do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) - Memórias Reveladas, criado por meio da Portaria nº 204, de 13 de maio de 2009, o qual reuniu diversos documentos que passaram a compor o acervo do banco de dados, disponíveis para acesso no Portal “Memórias Reveladas” sob administração do Arquivo Nacional.

Os fatores que possibilitaram a aprovação da LAI no Brasil quase 30 anos após o fim do regime militar e os impactos desse fenômeno para a sociedade e para o desenvolvimento teórico no campo arquivístico são objeto de interesse constante nesta pesquisa. Ao refletir sobre o lugar dos arquivos após a implantação da LAI, Oliveira (2014) considera que:

A LAI não é só uma oportunidade para o controle da sociedade em relação ao Estado, mas também uma oportunidade para que os arquivos no âmbito da administração pública federal sejam empoderados. O empoderamento dos arquivos também é o empoderamento do cidadão, que ocupa um lugar tão central nesse processo quanto o próprio Estado (OLIVEIRA, 2014, p. 38).

A seguir, buscamos estabelecer em linhas gerais o acesso como função social que tem possibilitado discussões no campo científico da Arquivologia acerca da reconfiguração do papel dos arquivos na sociedade.

O acesso como função social dos arquivos

Ao longo da pesquisa, estabelecemos que o acesso à informação pública consiste “na ação de promover e facultar o acesso e uso de toda e qualquer informação produzida ou custodiada pelo poder público, cuja utilização não infringe qualquer direito legal” (SILVA, 2021, p. 20).

A reconfiguração do papel dos arquivos para a sociedade contemporânea gerou novas reflexões em torno do acesso aos arquivos, considerado por alguns autores como novo paradigma para a Arquivologia, conforme destacou Angelika Menne-Haritz, em seu artigo “*Access: the reformulation of an archival paradigm*”:

O acesso é entendido como a chave que permite aos arquivos adquirir um perfil como instituições profissionais competentes orientadas para a gestão de serviços. Ele muda fundamentalmente a visão do pensamento arquivístico e apoia a mudança da diferença entre passado e futuro para a nova diferença de restrito ou disponível que enraíza a profissão arquivística definitivamente no presente (MENNE-HARITZ, 2001, p. 59, tradução nossa).

Os debates proporcionados pelo acesso no campo arquivístico ressignificaram a noção de arquivo, que se desprende do objeto tangível de suporte analógico passando para a noção de “informação vinculada a processo”. De acordo com Thomassen (1999), o objetivo atual do novo paradigma é a “qualidade arquivística, com modelos para a transparência, poder e relação estável entre a informação e a geração de processos de negócios.” Nessa mesma linha, o autor afirma que “o antigo paradigma não está completamente deixado de lado, mas é integrado no novo domínio de definição” (THOMASSEN, 1999, p. 5, tradução nossa).

Em resumo, para Menne-Haritz (2001, p. 77), o paradigma do acesso reforça os desafios teóricos da área, bem como a implementação pragmática de métodos e ideias de arquivo que podem aproximar teoria e prática em prol da melhoria dos serviços arquivísticos, como promover o estudo de usuários e a transparência informacional de forma efetiva.

A introdução da tecnologia da informação em todas as áreas da vida social impulsionou o campo arquivístico a adequar suas metodologias e práticas a essa nova realidade, o que tornou o acesso um processo mais dinâmico e menos burocrático no âmbito das instituições. De acordo com Reed (2014, p. 127, tradução nossa), a transformação do formato analógico para o digital trans-

formou as bases do acesso, permitindo múltiplos utilizadores simultâneos, não dependentes de uma localização física, com uma reprodutibilidade infinita e uma alta qualidade.

Os “novos usos do arquivo” proporcionados pelo arquivo digital – “um objeto que não mais acumula poeira, que as bactérias não atacam e, sobretudo, que não é afetado pela consulta” (ARTIÈRES, 2011, p. 107) – geraram impactos diretos sobre o acesso, e os quais os arquivos passam a atrair novos usuários, dispostos a acessar as plataformas digitais e obter acesso rápido a documentos que atendam suas demandas por informações e provas.

A regulamentação do acesso à informação trouxe também mudanças efetivas no campo arquivístico, no que se refere às atividades de acesso e difusão em arquivos. A transparência ativa passou a considerar como obrigação das instituições públicas a “divulgação de informações independentemente de solicitação” (BRASIL, 2011). Essas informações passaram a fazer parte do serviço de acesso e difusão nas instituições, disponíveis na internet de forma global, em todas as fases do ciclo de vida dos documentos, desde a produção até a sua destinação final, o que exigiu uma postura mais proativa da administração pública em favor da transparência.

As reflexões apresentadas até aqui evidenciam os arquivos – instrumentos e subprodutos gerados ou recebidos no curso das atividades pessoais ou institucionais (DURANTI, 1994) – como produto e insumo da própria sociedade. Nessa perspectiva, “o arquivo não é um reflexo passivo de uma realidade institucional, ele é, dentro de sua materialidade e diversidade, ordenado por sua abrangência social” (GUILHAUMOU; MALDIDIER, 1997 *apud* RODRIGUES, 2011, p. 263).

O caminho que direciona atualmente os arquivos para o sentido do contexto arquivístico vem para corroborar com esse novo olhar e possibilitar a ampliação do acesso em busca das necessidades dos usuários. A pesquisa em torno da abordagem social dos arquivos trouxe à tona o acesso como a principal função social dos arquivos. Assim sendo, consideramos que o acesso é o objetivo principal para o qual são realizadas as funções arquivísticas, tendo em vista que: nós não produzi-

mos, avaliamos, adquirimos, conservamos, classificamos ou descrevemos arquivos para outro fim que não seja proporcionar o acesso a eles.

O acesso como função social do arquivo evidencia o seu impacto transformador na sociedade como regra jurídica constituída e organizada, que exerce influência sobre a vida social coletiva e individual, podendo até mesmo alterar as relações sociais, principalmente as formas como os indivíduos buscam e usam informação, as construções da memória social, os mecanismos de busca por justiça e verdade e outros valores que compõem os pilares da democracia (SILVA, 2021, p. 183).

Neste artigo buscamos apresentar brevemente algumas reflexões sobre as transformações estabelecidas pela regulamentação do acesso à informação no Brasil e sua dimensão no contexto do acesso aos arquivos do regime militar. Nesse sentido, ainda que sejam observadas mudanças significativas com relação à teoria e à prática arquivística para atender as demandas estabelecidas pela nova realidade que se impõe, compreendemos que não se trata de um novo paradigma, mas sim de uma reconfiguração do acesso aos arquivos como campo discursivo e suas dimensões sociais na produção de conhecimento arquivístico.

A seguir, apresentamos uma síntese sobre as considerações finais a partir da pesquisa realizada.

Considerações gerais

Os impactos sociais observados após 10 anos de experiência na implementação da LAI no Brasil são ainda pouco expressivos. O pouco conhecimento da sociedade no que tange ao acesso à informação constante nos arquivos são ainda decorrentes da carência de uma cultura de transparência, que pode levar décadas ou até mesmo séculos para ocorrer.

Os dados obtidos pelas pesquisas qualitativas e quantitativas realizadas durante o doutorado nos possibilitaram algumas constatações sobre o acesso à

informação enquanto mecanismo que compõe as políticas públicas e seu impacto político e social.

As reflexões sobre o papel do Arquivo Nacional no planejamento de políticas públicas de acesso à informação tiveram como principais fontes para coleta de dados os Relatórios de Atividades e Relatórios de Gestão do órgão referentes ao período de 2005 até 2016 e os Planos Plurianuais do Governo Federal (PPAs) referentes ao período de 2004 até 2019, que tinham o Arquivo Nacional como órgão responsável pela execução.

A partir da pesquisa realizada, observamos que o ápice de crescimento das políticas públicas voltadas para a temática “acesso à informação” no Arquivo Nacional ocorreu durante os anos de 2012 a 2015, período este marcado pela entrada em vigor da LAI no Brasil, quando o tema em questão recebia bastante visibilidade na imprensa e foi objeto de políticas públicas de governo. No entanto, passado esse período, nos anos seguintes (2016 a 2019) houve queda significativa no número de ações políticas voltadas para a temática do acesso à informação. Dentre as razões para essa redução, destacamos os fatores políticos envolvidos, a mudança dos regimes de governo e as dificuldades do Estado brasileiro em dar continuidade às políticas públicas, devido ao descompromisso dos seus governantes para com a sociedade.

A LAI representou também uma ruptura no que tange às tradições legislativas brasileiras, que antes estavam mais voltadas a garantir a salvaguarda de documentos sigilosos do que propriamente o acesso. No decorrer da pesquisa, foi realizado um levantamento quali-quantitativo com a finalidade de identificar e contextualizar os atos normativos que antecederam a aprovação da LAI. O recorte cronológico estabelecido, de 1936 a 2009, destacou como resultados que, antes da implantação da LAI no Brasil, tivemos um total de 31 atos normativos que endossavam a tradição legislativa em ocultar e proteger os documentos sigilosos, o que ressaltava a cultura política do sigilo como regra e do acesso como exceção.

Por outro lado, as reflexões estabelecidas nos levaram a inferir que a efetividade do acesso às informações públicas pela sociedade esbarra muitas vezes

em questões políticas, organizacionais e culturais, que comprovam que apenas o marco regulatório não garante os mecanismos necessários para a ampliação do acesso à informação. As peculiaridades do Estado brasileiro e a realidade apresentada no campo político e social limitam muitas vezes as garantias do cumprimento ao que está disposto na legislação. A fiscalização tanto do Estado quanto da sociedade sobre o cumprimento da lei se mostra ineficaz, baseada em conformismos institucionalizados e descrença política.

Com isso, ressaltamos que apenas a existência da LAI não é suficiente para garantir o seu cumprimento, sinalizando a necessidade de que o Estado assuma seu papel de destaque no desenvolvimento e implantação de políticas informacionais, o que inclui a adoção de programas de gestão de documentos nos órgãos, a fim de atender a demanda emergente de acesso aos arquivos trazida pela Lei de Acesso à Informação.

Neste artigo consideramos que as transformações estabelecidas pela regulamentação do acesso à informação no Brasil e sua dimensão no contexto dos arquivos do regime militar foram desafiadoras e importantes para fomentar discussões sociais no campo científico da Arquivologia. No entanto, ainda que sejam observadas mudanças significativas com relação à teoria e à prática arquivísticas para atender às demandas estabelecidas pela nova conjuntura que se impôs, compreendemos que não se trata de “uma sucessão de períodos ligados à tradição e pontuados por rupturas não-cumulativas, os paradigmas” (KUHN, 1962 *apud* MARQUES, 2011, p. 57) conforme estabelecido pelo filósofo Thomas Kuhn.

Não há, portanto, uma ruptura ou superação com relação ao antigo paradigma, mas sim uma reconfiguração do acesso e de suas dimensões sociais. Nesta pesquisa consideramos que o acesso é a principal função social dos arquivos, a qual se constitui na finalidade principal do fazer arquivístico, no objetivo para o qual se realizam as funções arquivísticas e no valor profissional a ser buscado pelos arquivistas a fim de servir à sociedade para o pleno exercício da cidadania, *accountability*, justiça social e preservação da memória coletiva.

Desse modo, pressupomos que o foco de todo trabalho dos arquivistas não deve girar em torno de “servir ao arquivo”, nem tampouco “servir ao Estado”, mas sim “servir à sociedade”. Os arquivos estão se movendo de uma posição remota e periférica de preocupações intelectuais sociais para um lugar mais central na sociedade. Com isso, o empoderamento dos arquivos e arquivistas ocorrerá à medida em que abandonarem a abordagem passiva e optarem pelo esforço proativo na busca contínua pelo acesso.

Além disso, ressaltamos que a abertura dos arquivos e a reconstrução da memória nacional acerca da ditadura militar ainda são recentes na história do país e encontram alguns obstáculos que refletem tensões e disputas sociopolíticas. Se de fato “os arquivos são do povo, para o povo e pelo povo” (KETELAAR, 2002, p. 224), logo torna-se fundamental potencializar os avanços em estudo, pesquisa e em experiências práticas em torno de temáticas voltadas para a ampliação do acesso à informação pública para a sociedade.

Portanto, buscamos destacar a importância de ampliar o acesso aos arquivos e assim obter novos usos e usuários por meio de uma abordagem contextual que permita atingir um público mais diversificado, integrando as principais preocupações sociais no trabalho arquivístico.

Nos limites deste artigo não pretendemos aprofundar as reflexões teóricas e metodológicas abordadas na pesquisa. O conhecimento ora adquirido e as transformações atuais que vêm ocorrendo tão depressa no Estado e na sociedade ampliam ainda mais o interesse sobre o tema em questão, instigando à continuação dos estudos.

Referências

ARTIÈRES, Philippe. Monumentos de papel: a propósito de novos usos sociais dos arquivos. In: SALOMON, Marlon (org). **Saber dos arquivos**. Goiânia: edições Ricochete, 2011, p. 110.

BRASIL. Lei nº 4.341, de 13 junho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4341.htm. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 jun. 2016.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 20 jun. 2016.

DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos como provas de ação. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 49-64, 1994.

FICO, Carlos. História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis - o caso brasileiro. **VARIA HISTÓRIA**, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 43-59, jan/jun 2012.

KETELAAR, Eric. Archival Temples, Archival Prisons: Modes of Power and protection. **Archival Science**, New York, v. 2, p. 221-238, 2002. Disponível em: <https://www.nyu.edu/classes/bkg/methods/ketelaar1.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

MARQUES, Angelica Alves da Cunha. **Interlocuções entre a arquivologia nacional e a internacional no delineamento da disciplina no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MENNE-HARITZ, Angelika. Access: the reformulation of an archival paradigm. **Archival science**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 57-82, 2001.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. O lugar dos arquivos após a Lei de Acesso à Informação: uma perspectiva do cenário do poder público federal. In: OLIVEIRA, L. M. V. de; SILVA, M. C. S. de M. e (org.). **Lei de acesso à informação: Impacto e limites nos arquivos de ciência e tecnologia**. Rio de Janeiro: Museu de Astronomia e Ciências Afins, 2014, p. 224.

REED, Barbara. Reinventing access. **Archives and Manuscripts**, [s. l.], v. 42, n. 2, p. 123-132, 2014.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-286, 2011.

SILVA, I. C. **A dimensão do acesso à informação pública e os arquivos do regime militar: um olhar sobre a função social dos arquivos**. 2021. 228 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

THOMASSEN, Theo. The Development of Archival Science and its European Dimension. Seminar for Anna Christina Ulfsparré. **Swedish National Archives**, Estocolmo, fev. 1999.

As comissões da verdade e o acesso às informações: ditadura civil-militar no Amapá e a busca por memória, verdade e justiça

Júlia Monnerat Barbosa¹

Maura Leal da Silva²

Como historiadoras e professoras que integraram, entre os anos de 2013 a 2017, a Comissão Estadual da Verdade do Amapá (CEV-AP), acreditamos que nossa principal contribuição para um balanço dos dez anos da Lei de Acesso à Informação (LAI) seja o relato das experiências acumuladas na busca por memória, verdade e justiça sobre a ditadura civil-militar em nosso estado. Este relato pretende apontar as dificuldades enfrentadas pela CEV-AP no acesso à documentação produzida durante a ditadura sobre a região, bem como os caminhos que encontramos para continuar produzindo uma reflexão historiográfica sobre o período. Após o encerramento da comissão amapaense e da entrega do seu relatório final, em março de 2017, nossa atuação profissional tem priorizado a difusão dos resultados obtidos por esta comissão, dando continuidade às pesquisas iniciadas pela CEV-AP por meio do tratamento, catalogação e digitalização do seu acervo documental e oral, em guarda temporária pelo Centro de Memória, Documentação Histórica e Arquivo (CEMEDHARQ-Unifap), e por meio da manutenção de um fórum permanente de debates e de pesquisas com o propósito de ampliar as pesquisas e documentação sobre o período na Amazônia.

Sem dúvida a maior dificuldade que enfrentamos enquanto comissionárias foi a constatação da ausência de arquivos públicos ou privados que reunissem documentos sobre o período. Nosso objetivo nesse artigo está relacionado a esta ausência, pois compreendemos ser de suma importância a utilização de espaços como este para a promoção de uma reflexão crítica sobre os empecilhos da ausência de um Arquivo Público para um estado jovem como o Amapá, onde a

1. Doutora em História pela UFF e professora adjunta da Unifap (juliambarbosa@hotmail.com)

2. Doutora em História pela UNB e professora adjunta da Unifap (maurals@unifap.br)

pesquisa histórica ainda é bastante incipiente em temas como o da ditadura civil-militar. Porém, acreditamos que, ao fazermos isso em nível local, contribuiremos com um processo mais amplo de enfrentamento de um passado que insiste em permanecer vivo no Brasil.

A quantidade de declarações apologéticas e fantasiosas com relação à ditadura e à tortura, por exemplo, que circulam nas redes sociais, sobretudo entre os mais jovens no Brasil, é reveladora de um universo assustador que precisamos enfrentar como pesquisadoras e professoras: estamos diante de um retrato da sociedade brasileira no qual a violência não é só banalizada como também exaltada. Uma violência que se manifesta nas diversas faces de um país profundamente desigual, em que os ódios de classe, raça e gênero são os marcadores sociais que reforçam a ideia de que seja legítima a eliminação pelo Estado daquelas e daqueles que não se adequem a um ideal de Nação fundado em valores como “Família”, “Deus” e “Propriedade” (BARBOSA; SILVA, 2020).

A forma positivada e banalizada de se enxergar nosso passado violento infelizmente não é algo novo. O que chama atenção é o fato de que, mesmo após a criação da Lei de Acesso à Informação e dos trabalhos realizados pelas comissões da verdade espalhadas por todo país e de observamos um crescimento exponencial das pesquisas sobre a ditadura civil-militar no Brasil, tenha-se observado também um aumento das manifestações favoráveis a esse período. O último processo eleitoral, em 2018, mostrou que uma parte considerável da sociedade brasileira não se importou com, ou achou que não deveria levar a sério, declarações, por parte de autoridades públicas, de apologia à tortura ou de defesa da ditadura. Observou-se, ainda, que o debate público tem dado mostras de um interesse de parte da população pelo retorno de regimes autoritários, sob alegações referentes à falência da democracia.

São tempos sombrios, marcados pelas incertezas e inseguranças com o futuro, o que indica a necessidade de que nós, como sociedade, aprofundemos nosso conhecimento histórico sobre o período para que possamos realizar essa reflexão sobre os entroncamentos entre nosso passado e nosso presente.

A questão que apresentamos como uma das principais problemáticas que nor-teiam nossos esforços como educadoras e pesquisadoras é a seguinte: como é possível seguir em frente se esse passado violento ainda não foi devidamente desarquivado, mesmo diante de políticas públicas no sentido contrário?

A comissão amapaense no contexto transicional brasileiro

A longa luta pela instituição de políticas de memória no Brasil reflete historica-mente o entendimento de que o Estado deve promover ações no sentido de reconhe-cimento dos abusos e crimes cometidos no passado recente, como também gerar mecanismos de prevenção para não repetição de experiências traumáticas como a que foi vivida durante a ditadura civil-militar. Quanto mais os crimes cometidos por regimes de exceções cheguem ao conhecimento público, mais perto estaremos de evitar a repetição dos erros do passado e, conseqüentemente, mais perto estaremos da construção de uma sociedade alicerçada na democracia.

Até hoje o Brasil é o único país, dos que foram submetidos às ditaduras la-tino-americanas no século XX, que não puniu os responsáveis pelos crimes do período, e foi o último a iniciar um processo, via política de Estado, de disponibili-zação de informações a respeito de práticas de exceção empregadas por agentes públicos no regime ditatorial (TOSI, 2014). A Lei nº 12.528, que criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV), e a Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI), aprovadas em 18 de novembro de 2011, são marcos importantes para pensarmos as políticas de memória implementadas no Brasil (mesmo que quase 30 anos após a promulgação da Lei de Anistia de 1979). Logo após a promulgação destas leis, ocorreu no Brasil um fenômeno que Cristina Buarque de Hollanda (2018) denomi-nou de comissionismo, em que se constatou uma vigorosa proliferação de comis-sões de verdade (regionais e institucionais) que se espalharam por todo o país³.

3. Essa multiplicidade de comissões ultrapassou a própria iniciativa da CNV, que sequer foi capaz de quantificar quantas eram em dezembro de 2014, quando da entrega de seu relatório final à sociedade brasileira, arriscando apenas mencionar em estimativa que já ultrapassava “uma centena” (CNV, 2014, p. 23).

Foi nesse cenário nacional, mesmo que tardio, de uma agenda transnacional em curso pelo direito à memória, verdade e justiça, que surgiu, em junho de 2013, a Comissão Estadual da Verdade do Amapá. Sua principal finalidade foi a de elucidar as violações aos direitos humanos cometidas no Território Federal do Amapá (atual estado do Amapá) durante a ditadura civil-militar. Em uma região onde esse período foi, até o presente, pouquíssimo investigado, a CEV-AP ainda teve que enfrentar o desafio de desenvolver seus trabalhos sem contar com a existência de um Arquivo Público estadual. De acordo com a Lei nº 1.756/2013, que a instituiu, foi também atribuição desta comissão recomendar aos órgãos e entidades estaduais, bem como a outras instâncias competentes, a adoção de medidas e políticas públicas voltadas para a busca da verdade: na sua recomendação n.7, a CEV-AP orienta a criação, no âmbito da administração estadual, de um Centro de Memória e Verdade (CEV-AP, 2017, p.77) e, na sua recomendação n. 8, a criação do Arquivo Público do Estado do Amapá (CEV-AP, 2017, p.78).

Assim como a CNV, a CEV-AP sofreu ingerência de disputas políticas em torno de sua criação, atuação e permanência (CAMILO; SILVA, 2021). À época de sua origem, estava à frente do executivo amapaense Camilo Capiberibe, nascido no Chile durante o exílio de seus pais, os ex-presos políticos João Capiberibe (Capi) e Janete Capiberibe⁴. O fato de ser um filho da ditadura foi decisivo para que o ex-governador criasse a comissão, conforme o depoimento abaixo:

A existência dessa comissão é fruto da militância daqueles que lutaram contra a ditadura, foram presos, torturados, expulsos deste país. Eu nasci fora do Brasil [...], de certa maneira me foi roubado o direito (como a minha mãe é amapaense, meu pai é marajoara) de ser amazônida. [...] Não sou chileno. Eu sou brasileiro. Mas esse direito me foi roubado pela ditadura e toda uma geração [...] (CAPIBERIBE, 2014, informação verbal)⁵.

4. João Capiberibe e Janete Capiberibe, integrantes da ALN, foram presos em 1970, em Belém. No ano seguinte, seguem para o exílio na Bolívia, Peru, Chile, de onde saem em 1973, após o golpe militar também neste último país.

5. Discurso proferido na Audiência Pública do casal João e Janete Capiberibe, em 28 de março de 2014. (Acervo da CEV-AP).

No início de 2015, com a alternância do poder no executivo amapaense, a CEV-AP teve suas atividades paralisadas e só retornou em maio daquele ano após pressões de seus comissionários pela sua continuidade, mas com equipe de trabalho e apoios financeiros reduzidos.

Mônica Tenaglia e Georgete Medleg Rodrigues, ao analisarem os relatórios finais de várias comissões da verdade publicizados até 2017, chegaram à conclusão de que, diante das enormes dificuldades enfrentadas pela CEV-AP para a manutenção de suas atividades, a Unifap acabou se tornando uma parceria fundamental para a realização dos trabalhos:

Para enfrentar as dificuldades resultantes da ausência de gestão dos arquivos utilizados, a comissão firmou uma parceria com a Universidade Federal do Amapá (Unifap), que disponibilizou estagiários do curso de História para desenvolver as atividades de transcrição das oitivas, organização do acervo documental e pesquisa sobre dados biográficos (TENAGLIA; RODRIGUES, 2018, p. 290).

Portanto, a finalização de seus trabalhos, em junho de 2017, só foi possível pelo protagonismo dos docentes e discentes do Curso de História da Universidade Federal do Amapá e dos três membros remanescentes (uma secretária executiva, um professor de História da educação básica do estado e um servidor comissionado)⁶.

Como bem lembrado por Bauer (2017), evidenciar esse processo histórico turbulento que levou à instalação da CNV e das demais Comissões da Verdade, como a do Amapá, ajuda a compreender que tais instituições são políticas de memória provisórias elaboradas pelo Estado no âmbito do processo de justiça de transição, com a finalidade de gerir memórias sobre a história recente brasileira, fazendo usos políticos do passado que podem tanto se desdobrar em iniciativas

6. A comissão Estadual da Verdade terminou seus trabalhos com os seguintes membros: Dorival da Costa dos Santos (Presidente), Júlia Monnerat Barbosa e Maura Leal da Silva – que compunham seu Colegiado; Ewerton Souza Neri, Leonil Ferreira Góes e Maria Izabel de Albuquerque Cambraia (Secretária) – que compunham sua Secretaria Executiva.

de reconhecimento e reparação, como em perpetuação de esquecimentos e silenciamentos induzidos, da mesma forma que reforçam a relação entre história, memória e esquecimento (BAUER, 2017).

A origem da Comissão Estadual da Verdade do Amapá foi, sem dúvida, impulsionada pelo contexto nacional que o Brasil vivia, e sua criação se deu por iniciativa do Governo do Estado do Amapá (GEA) e, diferentemente da CNV, a comissão do Amapá não se originou da pressão local da sociedade civil organizada. O fato de ter sido a primeira e uma das poucas Comissões da Verdade na Amazônia a encerrar suas atividades indica sua importância para compreensão dos desdobramentos da ditadura brasileira nessa região, como também nos ajuda a balizar de forma mais evidente os desdobramentos destas políticas de memórias em regiões como o Amapá, que padece de arquivos públicos. Acreditamos que uma das conquistas da CEV-AP tenha sido a de demonstrar, de forma contundente, a urgente necessidade de políticas de memória pelo estado do Amapá, como a criação de um Arquivo Público Estadual.

A Comissão Estadual da Verdade do Amapá e acesso às informações

O principal problema enfrentado pela CEV-AP para a realização de seus trabalhos foi o acesso às informações. Em seu balanço sobre como esta questão vem se desenvolvendo no Brasil, Mariana Joffily (2012) afirma que:

o amplo acesso aos arquivos da ditadura poderia, por conseguinte, abrir uma via para uma inversão de sentido, substituindo a lógica da suspeição pela lógica da democracia. O conteúdo dessa documentação sensível deixaria o *locus* do privado, que lhe é inapropriado, passando a ser examinado sob a ótica mais adequada de um quadro público de violação dos direitos humanos pelos agentes do Estado em um contexto de ditadura militar. (JOFFILY, 2012, p. 143).

Como já dito, atualmente a Unifap abriga temporariamente o acervo da Comissão Estadual da Verdade do Amapá até que se construa o Arquivo Público

no estado para sua guarda permanente. Este acervo foi basicamente produzido por documentos disponibilizados pelos depoentes durante a realização das oitavas. Diferentemente do que ocorreu em nível nacional, quando a CEV-AP realizou o trabalho de investigação sobre a ditadura, poucas pesquisas e documentos a subsidiaram. Ela própria fez questão de destacar em seu relatório final que a inexistência de um arquivo estadual ou de qualquer outro arquivo, público ou privado, que reunisse a documentação sobre o período foi um empecilho para uma pesquisa mais aprofundada (CEV-AP, 2017)⁷.

Deve-se considerar que umas das práticas do regime ditatorial utilizada como estratégia para impedir o conhecimento dos crimes cometidos no período foi a da destruição maciça de documentos. O que tudo indica ser este o caso da experiência amapaense, onde essa prática teria produzido um apagamento que dificulta o levantamento de informações e documentos que poderiam revelar o funcionamento dos órgãos governamentais de repressão no Território Federal do Amapá.

Segundo os testemunhos de ex-presos políticos à CEV-AP, ocorreram queimas de arquivos da repressão por setores das forças armadas e policiais na região. Claudio Nascimento, um dos depoentes da comissão, relata que, enquanto esteve preso na Fortaleza de São José de Macapá, sendo submetido a tortura psicológica, presenciou a queima de arquivos feita por agentes da repressão: “lá na Fortaleza eu assisti à queima dos arquivos do governo [...]. Eles fizeram aquele monte e queimaram na nossa frente, ali. Nós ficamos ali obrigados a assistir” (NASCIMENTO, 2014, informação verbal).

Lamentavelmente, a dificuldade de localizar documentos e arquivos da ditadura tem sido um fato presente nas pesquisas realizadas sobre o período também por pesquisadores e pesquisadoras nos demais estados brasileiros. Na coleta e na análise dos testemunhos a CEV-AP conduziu seus trabalhos ancorando-se em um tipo específico de depoimento oral, aquele que Márcio

7. Paradoxalmente, a ditadura brasileira deixou como sombrio legado o maior acervo documental entre suas congêneres no Cone Sul, reunido, desde 2007, no Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, denominado “Memórias Reveladas”. Entretanto, além da abertura e da divulgação tardia desses arquivos, que só se concretizaram, de fato, com a promulgação da LAI, esse acervo não contempla ou parcialmente se refere a fatos ocorridos em território amapaense.

Seligmann-Silva (2003) chamou de literatura testemunhal. Portanto, na ausência de arquivos oficiais que documentem as práticas de violência cometidas por agentes da repressão, a forma mais óbvia encontrada para recomposição do passado foi promover e incentivar os testemunhos dos sobreviventes e de seus descendentes. No caso de testemunhos como os coletados pela Comissão amapaense, estes acabaram por se transformar a um só tempo em peça jurídica e documento histórico, num processo contínuo de estímulo da memória como mecanismo auxiliar de reconstrução da verdade abafada pela ditadura.

A CEV-AP realizou “38 oitivas, com homens e mulheres que vivenciaram a ditadura no Amapá, ou que de alguma forma tiveram suas vidas afetadas direta ou indiretamente por esses anos turbulentos” (CEV-AP, 2017, p. 5). O fato de inexistirem arquivos públicos no Amapá e de ter se apoiado quase que exclusivamente em testemunhos, é o que mais chama atenção no trabalho realizado pela CEV-AP, uma vez que os testemunhos foram os responsáveis por trazer à tona, como conceituou Michel Pollak (1989), memórias subalternas que ajudam no exercício analítico de problematização da mais poderosa das memórias coletivas: a memória nacional. No caso das oitivas realizadas pela comissão amapaense sua maior contribuição foi o acesso de um passado pouquíssimo conhecido da história recente brasileira no extremo Norte do país.

Durante os quatro anos em que a CEV-AP se manteve em atividade, chegou-se a cogitar a possibilidade de pesquisas em arquivos institucionais para se tentar levantar informações e documentos sobre o período da ditadura no Amapá, porém, com uma equipe de poucos membros, não foi possível fazer estes levantamentos e coletas. Ainda chegou a ocorrer uma tentativa nesse sentido, com o arquivo da Polícia Militar, mas esta não rendeu frutos. Além da resistência que enfrentamos dos oficiais responsáveis pela liberação da pesquisa no acervo, também tivemos dificuldades operacionais em manter o diálogo com a instituição, o que demandaria tempo e recursos materiais e humanos dos quais não dispúnhamos.

Talvez por essa dificuldade de acesso a arquivos em nível local sobre a ditadura, no que tange à Lei de Acesso à Informação, a experiência da Comissão da

Verdade do Amapá foi bastante restrita. No entanto, a LAI foi muito importante para subsidiar as realizações das oitivas no que se refere ao sigilo dos entrevistados, uma vez que a CEV-AP realizou três depoimentos sigilosos, “sendo necessário que se recorresse à intervenção do Ministério Público Federal” (CEV-AP, 2017, p. 18).

Como foi apontado no seu relatório final, mesmo com o envolvimento do Ministério Público, a comissão não obteve retorno no sentido de “conseguir a convocação de vários agentes da repressão, e as entrevistas limitaram-se a pracinhas que serviram na Guerrilha do Araguaia e a agentes da Guarda Territorial do extinto Território Federal do Amapá” (CEV-AP, 2017, p. 17). Os depoimentos sigilosos envolveram testemunhas que estiveram na Guerrilha do Araguaia (na região do Norte do Brasil), um dos pólos de resistência armada ao regime mais afetados pela repressão ditatorial, o que pode ser constatado pelo grau de violência empregado pelo estado e pelo número de mortos e desaparecidos no conflito.

Os caminhos abertos de pesquisa e ensino pela CEV-AP

O encerramento das atividades da comissão foi encarado pela equipe que nela trabalhou como um primeiro passo no sentido de desvendar o passado ditatorial na região. Muito embora tenhamos claro que o Relatório Final da CEV-AP represente um instrumento de denúncia dos crimes cometidos pelo Estado brasileiro, por seus agentes e por parcelas da sociedade civil que, no Território Federal do Amapá, perseguiram, estigmatizaram, aprisionaram e torturaram homens e mulheres que tiveram suas vidas marcadas de forma profunda e permanente, acreditamos que ainda reste muito a se fazer para garantir que esse passado seja devidamente inquirido.

Dentre as questões levantadas pela pesquisa inicial da CEV-AP, evidenciou-se a necessidade de um esforço investigativo de fôlego que priorize duas temáticas que apareceram em oitivas (e em documentação recolhida), mas que, por falta de estrutura e tempo, não puderam ser averiguadas a contento: os impactos da ditadura nas comunidades indígenas presentes no Amapá e a

denúncia de existência de um cemitério clandestino em Clevelândia do Norte, que teria sido usado pelas forças armadas para o ocultamento de corpos de militantes da Guerrilha do Araguaia.

Para que se possa dar continuidade a estas investigações e para que o acervo da CEV-AP possa ser aberto à pesquisa, faz-se necessário, primeiramente, que a documentação já levantada (documentos, fotos, manuscritos, periódicos e banco de oitivas) passe por um minucioso processo de tratamento e organização arquivística por uma equipe treinada especificamente para trabalhar com o acervo da comissão. No momento, o acesso a esta importante documentação (escrita e iconográfica) ainda não é irrestrito, uma vez que os processos de catalogação e de digitalização feitos pela Comissão não têm qualidade profissional e que ainda seja necessário finalizar a revisão das transcrições das oitivas.

Foi a partir da identificação destas necessidades, logo após a conclusão dos trabalhos da CEV- AP e da entrega do Relatório Final, que professores do Colegiado de História da Unifap pertencentes a esta comissão criaram o Grupo de Pesquisa Democracias e Ditaduras (GPDD), objetivando garantir que os debates sobre a temática sejam incentivados, que o arquivo proveniente da CEV-AP seja ampliado e disponibilizado para pesquisa, e que suas recomendações sejam consideradas pelas diversas instâncias sociais e públicas. Para que isso ocorra de forma efetiva, foi criado o projeto de pesquisa “Ditadura no Amapá e na Amazônia” que, em virtude da pandemia mundial de covid-19, ainda não foi concluído.

A participação ativa de estudantes de graduação como bolsistas em projetos de pesquisa e extensão, que garantam sua permanência até o final de sua execução, é de fundamental importância nesta investigação⁸. Do ponto de vista da operacionalização necessária para organização e disponibilização do acervo, a participação de bolsistas remunerados é vista como a chave para que as pesquisas sobre ditadura no Amapá tenham continuidade. Para além da

8. O GPDD-Unifap conta, no momento, com duas bolsistas no Projeto de Extensão “A memória Vai à Escola”. Maria Fernanda de Oliveira White e Lasley Manuele Silva e Silva foram responsáveis pela digitalização e disponibilização de parte do material sobre a ditadura no Amapá no blog do projeto: “A Memória Vai à Escola (wordpress.com)”.

necessidade de bolsistas na higienização, catalogação, digitalização e disponibilização do acervo, acreditamos que a participação de uma nova geração de pesquisadores e professores de História seja imprescindível para a realização de novas pesquisas sobre a temática na região.

O acesso à documentação levantada e produzida pela Comissão Estadual da Verdade do Amapá nos parece ser o caminho para desenvolvimento e acúmulo de pesquisas sobre a ditadura na região, voltadas ou não para a área do ensino de História. Para isso, é imprescindível que as escolas tenham cópias físicas do relatório, que o acervo da CEV-AP (e demais documentos sobre o período) seja catalogado, digitalizado e disponibilizado virtualmente para pesquisa e ensino. Porém, sem a intervenção de instituições que se responsabilizem financeiramente, tal empreitada se torna quase impossível, daí a urgente instalação de programas de formação continuada, como a que estamos realizando com o projeto de extensão “A Memória Vai à Escola”. Nosso objetivo para este projeto e para as demais empreitadas do GPDD-Unifap é o de que professoras e professores, pesquisadores e pesquisadoras e a sociedade civil como um todo possam ter contato com esses dados e com as novas análises historiográficas sobre o período.

A disponibilização dos dados coletados pela CEV-AP e os esforços para trazer a discussão sobre a ditadura, a partir de um conhecimento histórico consolidado, para o maior número de pessoas são vistos por nós seguindo os caminhos já apontados por TOSI; SILVA (2014), como:

uma tentativa para esconjurar ou desafiar a reversibilidade dos acontecimentos históricos, colocando (pelo que é humanamente possível) um ponto firme, uma virada de página, um ponto de não-retorno, uma cláusula pétrea no pacto social que funda um Estado Democrático de Direito. (TOSI; SILVA, 2014, p. 45)

Pensando a partir de nosso lugar como professoras de História que pretendem contribuir para o aprofundamento do debate sobre o acesso à informação,

destacamos que abordar a ditadura civil-militar brasileira na Amazônia em todos os níveis de ensino é importante não apenas para aquelas e aqueles diretamente implicados em todos os segmentos de formação escolar, mas para toda a sociedade brasileira, pois apenas conhecendo, discutindo, analisando, revelando os fatos e as experiências ligados à ditadura civil-militar podemos efetivamente tornar esse momento da nossa história em tempo passado, como bem indicam Selva Guimarães (2016) e Marcos Silva (2016).

A importância do acesso à informação sobre a ditadura torna-se, desta maneira, fundamental como projeto social coletivo, em que arquivo, pesquisa e ensino sejam pensados como ferramentas necessárias para o conhecimento/reconhecimento das experiências autoritárias vivenciadas no país como alicerces estruturantes de nossa (instável) democracia.

O longo caminho da reconciliação democrática

Os largos passos dados ao longo destas três décadas de vivência democrática pela expressiva produção bibliográfica que versa sobre o tema (fruto de rigorosa pesquisa acadêmica) não encerram, de modo algum, esse debate. Resta muito para se investigar e conhecer, especialmente após a ampliação da possibilidade de acesso e a disponibilização de novos acervos.

Uma reflexão sobre os dez anos da LAI, como proposta neste livro, é encarada por nós, pesquisadoras e professoras amazônidas, como um ponto de inflexão nas reflexões coletivas sobre políticas de memória no Brasil. Tomamos este espaço para compartilhar nossas experiências na busca por memória, verdade e justiça no estado do Amapá na esperança de contribuir com um aprofundamento nas análises sobre a ditadura civil-militar. Para nós, a discussão sobre políticas de memória envolve um direito fundamental, que é o acesso às informações de forma mais ampla e democrática possível. O tema da ditadura talvez seja um dos mais afetados pelo arquivamento e destruição dos arquivos de forma deliberada, por agentes do estado, durante e após o regime ditatorial brasileiro.

Aspectos importantes de serem levados em conta quando se avalia uma política de memória são justamente seu alcance público e seu caráter educativo. A circulação dos relatórios finais dessas comissões, circunscritos a um público específico, e a não abertura total dos arquivos da ditadura sinalizam para a pouca repercussão que tiveram em um contexto mais amplo de luta pelo direito à memória, à verdade e à justiça encampado no Brasil pelas vítimas e familiares dos mortos e desaparecidos e, muito timidamente, pela sociedade brasileira.

Nosso texto pretendeu contribuir com esse debate trazendo como exemplos os esforços que temos construído a partir do Grupo de Pesquisa Democracias e Ditaduras, que criamos na Unifap em 2017, logo após o encerramento das atividades da CEV-AP, com objetivo de manter um fórum permanente de debates e pesquisas sobre a temática. Nossa preocupação central tem sido o recolhimento e disponibilização de um conjunto de documentos sobre a ditadura ao maior número possível de docentes e pesquisadores para garantir e incentivar o aumento das discussões sobre a temática em âmbito local, regional e nacional.

Referências

AMAPÁ. Comissão Estadual da Verdade do Amapá - CEV-AP. **Relatório Final da Comissão Estadual da Verdade do Amapá**. Macapá: SECOM, 2017.

BARBOSA, Júlia Monnerat; SILVA, Maura Leal da. A história não ensinada sobre a ditadura civil-militar: reflexões sobre pesquisa e ensino no contexto amapaense. **Fronteiras e Debates**, Macapá, v. 7, n. 2, 2020.

BAUER, Caroline Silveira. **Como será o passado**: história, historiadores e a Comissão Nacional da Verdade. São Paulo: Paco, 2017.

CAMILO, Janaína V. P.; SILVA, Maura Leal da. A Fortaleza de São José de Macapá: nos rastros das memórias das prisões e torturas (1964-1973). **Tempo**, Niterói, v. 1, n. 27, 2021.

CAPIBERIBE, Camilo. **Fala de abertura na Audiência Pública de 28 de março de 2014**. Vídeo. Macapá: Acervo CEV-AP (Centro de Memória, Documentação Histórica e Arquivo/ Unifap), 28 mar. 2014.

GUIMARÃES, Selva (Org). **Ensino de História e Cidadania**. [S. l.]: Papirus Editora, 2016.

HOLLANDA, Cristina Buarque de Direitos Humanos e Democracia: A experiência das Comissões da Verdade no Brasil. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, [s. l.], v. 33, n. 96, 2018.

JOFFILY, Mariana. Direito à informação e direito à vida privada: os impasses em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. 129-148, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862012000100009>. Acesso em: 12 mar. 2022.

NASCIMENTO, Cláudio. **Depoimento de 28 de agosto de 2014**. Vídeo. Macapá: Acervo CEV-AP (Centro de Memória, Documentação Histórica e Arquivo/ Unifap), 24 ago. 2014.

POLLAK, Michel. “Memória, esquecimento e silêncio”. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1989.

SELIGMANN-SILVA, Márcio. O testemunho: entre a ficção e o “real”. In: SELIGMANN-SILVA, Márcio (org.). **História, memória e literatura: o testemunho na era das catástrofes**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2003, p. 371-385.

SILVA, Marcos. Aprender a ditadura brasileira de 1964-1985 (Ensino de história depois da casa da morte). In: GUIMARÃES, Selva. **Ensino de História e Cidadania**. [S. l.]: Papyrus Editora, 2016, p. 66-77.

TENAGLIA, Mônica; RODRIGUES, Georgete Medleg. As recomendações das comissões da verdade no Brasil sobre os arquivos da ditadura militar (1964- 1985): uma análise dos relatórios finais. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 280-299, maio/ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.19132/1808-5245242.280-299>. Acesso em: 21 ago. 2020.

TOSI, Giuseppe *et al.* (Orgs.). **Justiça de transição: direito à justiça, à memória e à verdade**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

A LAI e a Comissão Nacional da Verdade: mapeamento de fontes de informação e reflexões sobre LGBTs sob a ditadura militar brasileira

Ana Cláudia Ribeiro¹

Maria Guiomar da Cunha Frota²

Azilton Ferreira Viana³

Pablo Gomes⁴

A criação de comissões da verdade é um dos principais dispositivos para construção de uma Justiça de Transição em países que passaram por regimes autoritários, marcados pela violência extrema e por violações de direitos humanos perpetradas contra todos aqueles que são considerados opositores ao regime. Para efetivação dos trabalhos das comissões, torna-se basilar o levantamento de informações até então omitidas ou negadas à sociedade.

No Brasil, o direito constitucional de acesso à informação foi efetivado, no contexto democrático, a partir de duas importantes leis. A primeira foi a Lei nº 8.159, de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e o acesso e sigilo aos documentos públicos. A segunda foi a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), determinando que o acesso à informação pública é a regra e o sigilo é a exceção. Essa lei é fundamental para as políticas de memória e de verdade, sobretudo por determinar, em seu artigo 21 e parágrafo único, que:

1. Doutoranda e Mestra em Ciência da Informação pela UFMG. Graduada em Biblioteconomia pela UFSC. Pesquisadora Coordenadora da SEPLAN no Estado do Rio Grande do Norte.

2. Doutora em Sociologia pelo IUPERJ. Professora Associada da UFMG. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Memórias da repressão e da resistência e justiça transicional no Cone Sul.

3. Doutorando e Mestre em Ciência da Informação pela UFMG. Pesquisador em Direitos Humanos e População LGBT. Graduado em Filosofia.

4. Doutorando e Mestre em Ciência da Informação pela UFMG. Graduado em Biblioteconomia pela UFC. Professor do Instituto Federal do Maranhão.

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.
Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso (BRASIL, 2011b).

No mesmo ano de criação da LAI, em 2011, foi criada a Comissão Nacional da Verdade (CNV), que investigou os responsáveis pelas sistemáticas violações de direitos humanos⁵, crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra humanidade⁶, ocorridas durante o regime militar brasileiro.

O trabalho da CNV foi constituído por extensas investigações em fontes de informação, como os fundos documentais produzidos pelo próprio regime militar, pelos movimentos de resistência, sobretudo de familiares das vítimas, pela imprensa da época e pelas universidades. A CNV incluiu também os documentos sensíveis, que são os testemunhos orais de sobreviventes da ditadura, vítimas, familiares das vítimas, depoimentos de agentes da repressão, esses últimos convocados pela CNV para prestar esclarecimento sobre a sua atuação.

A construção de uma memória coletiva sobre determinado evento é um processo complexo, o qual envolve muitos atores e grupos sociais, ao longo do tempo. Na maior parte dos casos, um evento é lembrado quando transformado em narrativa. As narrativas são construídas a partir de determinados grupos sociais que realizam uma espécie de lembrança organizada e compartilhada. Essas narrativas passam por representações e se tornam um acervo de lembranças que são absorvidas não só por aqueles que viveram aquela experiência, mas também pelas novas gerações.

A memória registrada através dos documentos passa a ser fonte de informação essencial, visto que ela é capaz de acessar o passado, podendo ser tanto

5. Piovesan (2013): Violações de direitos humanos - censura, violência, abusos, discriminação, torturas físicas ou psicológicas, julgamento injusto e privação de liberdade arbitrária.

6. Crimes contra a humanidade: são submetidas à jurisdição do Tribunal Penal Internacional as graves violações de direitos humanos quando possuem ataque sistemático contra uma população civil, conforme artigo 7º do Estatuto de Roma: homicídio; extermínio de um grupo; escravidão; deportação ou transferência forçada, dentre outros.

uma prova jurídica quanto um instrumento da própria preservação dos testemunhos. Por isso, os arquivos desempenham um papel primordial para garantir um registro escrito sem distorção e o direito da sociedade em compreender a verdade sobre seu passado.

As informações levantadas pela CNV constituem extensos acervos que pormenorizam o funcionamento repressivo das instituições públicas, com apoio empresarial, e que comprovam os crimes praticados pelos agentes do Estado.

Atualmente, os documentos provenientes da CNV por determinação legal encontram-se no Arquivo Nacional, conforme o artigo 11 da Lei de criação da CNV (Lei nº 12.528 de 2011): “Todo o acervo documental e de multimídia resultante da conclusão dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade deverá ser encaminhado ao Arquivo Nacional para integrar o Projeto Memórias Reveladas” (BRASIL, 2011a).

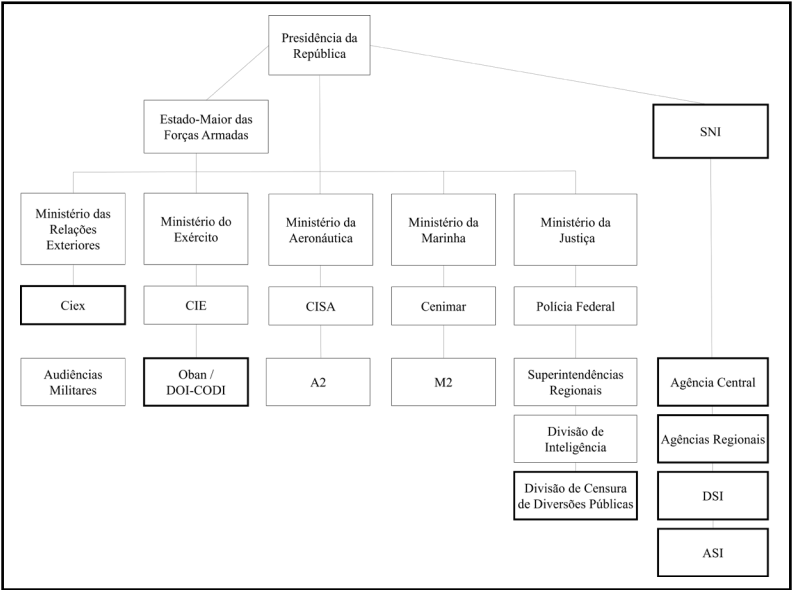
Na seção seguinte, analisamos as fontes de informação utilizadas pelo Grupo de Trabalho Ditadura e Homossexualidades, que serviram de base para a construção do capítulo 7, do volume 2 do Relatório Final da CNV. A partir das citações extraídas, foi possível criar categorias dessas fontes de informação analisando o produtor, a tipologia e o conteúdo das citações.

Fontes informacionais sobre violações contra lésbicas, gays, bissexuais e transexuais na ditadura

Durante o período da ditadura militar brasileira, de 1964 a 1985 diversos ataques, muitas vezes motivados por intolerância à identidade de gênero e à orientação sexual, foram produzidos e divulgados pelos próprios repressores do Estado brasileiro. Dentre as principais violações dos direitos humanos sofridas pela comunidade, estão: censura (arte e imprensa); coibição de organização social (grupos e movimentos sociais); demissões (direito ao trabalho); prisões arbitrárias (contravenção penal de vadiagem); discriminação e incitação ao ódio, promovida por publicações oficiais, como a Revista Militar Brasileira e a Revista Defesa Nacional.

A estrutura repressiva do Estado contava com diversos órgãos encarregados da produção e da transmissão de informações, da vigilância e da repressão dirigidas àqueles considerados opositores ao regime militar, conforme indicada no organograma da Figura 1.

Figura 1 – Organograma das instituições de informação, de vigilância e de repressão⁷



Fonte: Relatório da Comissão Nacional da Verdade, v. 1 (BRASIL, 2014a, p. 113, adaptado).

De acordo com o capítulo 7, volume 2 do relatório final da CNV (BRASIL, 2014b), não existia um órgão específico para repressão direta e especializada a LGBTs. Entretanto, alguns órgãos se destacaram na repressão a esse grupo, como o Ciex, o DOI-CODI e a Divisão de Censura e Diversões Públicas, os quais se reportavam ao Serviço Nacional de Informação (SNI). Essa estrutura de Estado tinha por objetivo o controle da sexualidade através de órgãos de execução

7. Indicamos em destaque as instituições mencionadas pelo GT Ditadura e Homossexualidades.

de prisões, como o DOI-CODI, de censura, de coleta e de produção de informações, como é o caso da Divisão de Censura e Diversões Públicas, vinculada ao Ministério da Justiça.

O SNI, no contexto de repressão do governo militar brasileiro, possuía uma ampla rede de investigação que ocorria em diversos órgãos do Estado. De acordo com as autoras Thiesen e Frota (2020, p. 5):

Os tentáculos do regime militar podem ser conhecidos através de uma complexa rede de instituições abrigadas em sua estrutura. O Sistema Nacional de Informações (SISNI) compreendia um conjunto de 16 órgãos que foram se institucionalizando, ora incorporando instituições já existentes, ora se transformando, ora criando outras. À medida que o regime ganhava força, o Sistema se enraizava em todas as demais instituições, inclusive as de natureza civil, como as universidades. O SNI era a “cabeça” desse grande Sistema (THIESEN; FROTA, 2020, p. 5).

A partir de 1960, teve início a mobilização do movimento LGBT em defesa de seu reconhecimento e de seus direitos, contra o preconceito e a opressão do regime militar. No mundo, o processo se inicia em 1969, no Brasil, em razão da ditadura, somente irá acontecer em 1978, com o *Lampião da Esquina*⁸ e a fundação do Grupo Somos⁹, em São Paulo. Nesse sentido, a imprensa alternativa foi importante tanto na produção de informações acerca do movimento, quanto na oposição à ditadura, transformando-se em espaço de resistência e de denúncia dos abusos que eram cometidos pelo regime militar.

Ao longo do regime militar, foi sendo elaborada uma ideologia que associava as pessoas LGBTs à subversão, à clandestinidade e à destruição da família, da moral e dos costumes. Como consequência, elas deveriam ser vigiadas, controladas e silenciadas, conforme o relatório da CNV:

8. *Lampião da Esquina*: Revista com publicação mensal entre 1978 a 1981 baseado em informações e discussões políticas LGBT's.

9. Grupo Somos: Primeiro coletivo brasileiro que visava defender os direitos LGBT's, fundado em 1978.

Existiam outras influências nessa ideologia que condenava a homossexualidade como imoral e como uma perversão - discursos médicos-legais, ideias católicas tradicionais e valores conservadores sobre o comportamento de gênero -, mas a visão de que a homossexualidade representava uma ameaça subversiva à sociedade brasileira permeava os escritos dos defensores do golpe de 1964 e do regime militar. É importante enfatizar que a homossexualidade não chegou a ser a razão principal para detenção, repressão e tortura dos opositores à ditadura. Porém, a ideologia defendida pelos militares constantemente associava, de maneira íntima, a homossexualidade com a subversão e com as ameaças da sociedade brasileira, tendo isso se materializado em políticas de perseguição dirigidas contra os segmentos LGBT (BRASIL, 2014b, p. 302).

As fontes bibliográficas e documentais utilizadas pelo Grupo de Trabalho da CNV Ditadura e Homossexualidades, sistematizadas no Quadro 1, validam como as diferentes instituições do sistema repressivo atuavam.

Quadro 1 - Fontes do GT Ditadura e Homossexualidades

Instituição produtora	Tipo de Fonte	Identificação da Fonte	Nº de citações
Bibliográfica: Escritores, Academia Brasileira de Letras.	Livro	FARIA, Octávio de. Maquiavel e o Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1933. BARROSA, Gustavo. Judaísmo, maçonaria e comunismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1937.	2
Universidade	Livro, Artigo científico	GREEN, James N.; QUINALHA, Renan (org.). Ditadura e homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade. São Paulo: EdUFSCar, 2014. FICO, Carlos. “Prezada censura: cartas ao regime militar”, Topoi – Revista de História, Rio de Janeiro, UFRJ. no 5, pp. 251-286, setembro de 2002.	5

Instituição produtora	Tipo de Fonte	Identificação da Fonte	Nº de citações
Imprensa de grande circulação	Artigo	Revista IstoÉ; O Globo; Jornal de Minas; Veja;	13
Imprensa alternativa	Artigo	Lampião da Esquina	2
Imprensa do regime militar	Artigo Artigo	Revista Militar Brasileira; Revista Defesa Nacional	2
Arquivos da Repressão: Documentos do Regime Militar	Discurso Ofício Memorando	SNI, DSI, DOPS. PF; CIEX; Escola Superior de Guerra; Serviço de Censura de Diversões Públicas	15
Audiovisual	Filme	Ararigboia. “Os Filmes 4R”, Defesa Nacional no 632, p. 75-94, julho-agosto de 1970.	1

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados do capítulo 7, v. 2, do Relatório da CNV (BRASIL, 2014b).

O Grupo de Trabalho Ditadura e Homossexualidades comprovou as violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura a partir das fontes informacionais, retratando as liberdades e a vida privada de muitos grupos sociais em suas relações afetivas, as quais foram ceifadas. As pessoas que tinham orientações sexuais ou identidade de gênero distintas dos padrões conservadores, principalmente dos de base religiosa cristã, foram perseguidas, torturadas e presas de forma arbitrária.

No Departamento de Censura e Diversões Públicas, a censura teve um recorte bastante específico, um olhar voltado para as artes, como no caso da música “Homossexual” de Luiz Ayrão¹⁰, censurada e proibida de ser divulgada.

10. A composição foi censurada em abril de 1972. No parecer escrito à mão no pé da letra, lê-se “Não aprovo, pois a divulgação do homossexualismo é proibida pela lei censória”.

Nas fontes bibliográficas havia poucos trabalhos sobre ditadura e homossexualidades, de acordo com Quinalha e Green (2014) no livro *Ditadura e homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade*. Essa publicação auxiliou na construção do GT Ditadura e Homossexualidades, conforme assinala o próprio relatório da CNV (BRASIL, 2014b), certificando como a produção científica produzida no âmbito da universidade influenciou a construção do relatório, haja vista que esses autores, são professores universitários com linhas de pesquisa sobre a temática.

Já a produção bibliográfica escrita pela imprensa militar comprova que, do ponto de vista do regime, afirmava-se uma moralidade de intenso conservadorismo, o que influenciava as fontes da época. A Revista Militar Brasileira e a Revista Defesa Nacional publicavam artigos nos quais retratavam “o declínio moral e o perigo da homossexualidade”, associando também a “infiltração comunista”, e enunciava ainda uma crítica aos anticoncepcionais e à separação do casamento (BRASIL, 2014b, p. 302).

Entre o final da década de 1960 e o começo da década de 1970, houve uma ampliação de publicações na Escola Superior de Guerra com discurso que associava a homossexualidade com a perversão, vinculada principalmente em um contexto de moralidade.

As ideias que relacionavam a homossexualidade à subversão tanto influenciavam os participantes dos cursos da Escola Superior de Guerra, um centro ideológico fundamental para o regime militar, quanto informavam a linha política das agências de repressão, desde o Sistema Nacional de Informações (SNI), Destacamento Operações Internas (DOI) - Centro de Operações e Defesa Interna (CODI) e Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS), passando também pelas divisões de censura de televisão, teatro, filmes e imprensa [...] (BRASIL, 2014b, p. 302).

O GT mencionado recuperou fontes de informação da resistência, como a Revista Lampião da Esquina, que denunciou as ações do delegado José Wilson

Richetti¹¹, vinculado à Delegacia Seccional de Polícia Centro, do departamento das Delegacias Regionais de Polícia da Grande São Paulo, que comandou a Operação Limpeza e a Operação Sapatão. Conforme aponta o relatório (BRASIL, 2014b), o delegado Richetti operava patrulhas e levava cerca de 500 pessoas por dia – entre prostitutas, travestis, homossexuais, negros que andavam pela região do centro de São Paulo –, as quais eram extorquidas, presas de forma abusiva e torturadas. Trazemos também importantes reflexões acerca da homossexualidade, marcada pela construção identitária, conforme aponta Quinalha (2021) em sua pesquisa sobre a Revista Lampião:

Lampião reivindica em nome dessa minoria não apenas se assumir e ser aceito – o que nós queremos é resgatar essa condição que todas as sociedades construídas em bases machistas lhes negou: o fato de que os homossexuais são seres humanos e que, portanto, têm todo o direito de lutar por sua plena realização, enquanto tal (LÂMPIÃO..., 1978 *apud* QUINALHA, 2021, p. 4).

Sobre a discriminação contra o grupo formado por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros, a CNV explica que:

Por causa da repressão generalizada do regime pós-1964, que dificultava qualquer possibilidade de organização de gays, lésbicas e travestis nos anos 1960 e no começo dos anos 1970, não surgiu uma rede bem estruturada de ativistas para monitorar a situação, documentar as violações de direitos humanos quando elas ocorreram e mesmo fazer as denúncias públicas; afinal, a censura não permitia esse nível de liberdade de expressão e de ação política. O processo de acompanhamento das agressões homofóbicas só aconteceu a partir dos anos 1980, quando coletivos como o Grupo Gay da Bahia (GGB) começaram a coletar e divulgar, sistematicamente, dados sobre as mortes violentas de gays, lésbicas e travestis. A falta de informações e registros de uma ditadura que buscou apagar seus rastros, sobretudo sob o recorte LGBT nesse período, torna ainda mais difícil dimensionar o alcance e o sentido das violências praticadas. Somente agora

11. Uma das matérias explícitas sobre a ação policial, em especial do delegado José Wilson Richetti, está no número 26, ano 3, da Revista Lampião da Esquina. Nessa edição da revista, uma matéria intitulada *Deraldo Padilha: Perfil de um Delegado Exibicionista* conta um pouco de como agia Richetti.

é que historiadores e outros pesquisadores estão recuperando esse passado, a partir da lente peculiar da sexualidade (BRASIL, 2014, p. 300-301).

De acordo com Quinalha (2021, p. 4), a Revista Lampião foi marcada pela espionagem oficial do regime militar, passando por diversas violências e repressão, conforme indicam os documentos dos órgãos CIE, CISA, CENIMAR, DSI:

Documento produzido pelo Centro de Informações do Exército (CIE), em 6 de abril de 1978, anunciava a preocupação com o lançamento do jornal, materializada já no assunto do comunicado: “Imprensa gay – ‘Lampião’”. Endereçado a outras agências de vigilância – mais especificamente Agência Central do Serviço Nacional de Informações (AC/SNI); Centro de Informações da Aeronáutica (CISA); Centro de Informações da Marinha (CENIMAR); e Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça (DSI/MJ) – o documento apontava que as notícias do iminente lançamento do jornal “permitem antever a circulação dirigida de mais uma publicação que abrangerá temas atentatórios à moral e contestatórios à ordem e ao regime” por defender “homossexuais como atividade normal”, além de outros “setores marginalizados da sociedade” (QUINALHA, 2021, p. 4-5).

Mesmo passando por diversas perseguições e ataques, LGBTs se organizaram para disseminar informações sobre cultura, arte, sexualidade, política e também sobre as perseguições e os ataques que sofriam por parte do Estado. A Revista Lampião da Esquina se destacou nesse sentido entre as publicações que circularam no país, por ofertar conteúdos escritos pelos LGBTs para o próprio grupo LGBT¹². Naquela época, sem internet e sem mídias sociais, a comunicação nos meios convencionais era elemento primordial para informar e para orientar as pessoas LGBTs, pois a linguagem utilizada retratava o cotidiano e as dificuldades enfrentadas.

Um aspecto importante é que essa revista pode ser considerada como a primeira publicação homossexual impressa no Brasil, pois, além de conteúdos e assuntos pertinentes à temática, seu corpo editorial contava com diversos LGBTs.

12. Disponível também no site: <http://www.grupodignidade.org.br/projetos/lampiao-da-esquina/>.

Algumas considerações foram tecidas por Quinalha (2021) em relação ao periódico *Lampião da Esquina*, que sofreu ataques e perseguições em diferentes esferas. O autor descreve duas manifestações da repressão que ele chamou de “ditadura hétero-militar”, a qual atuou de maneira direta e indireta. A atuação direta do regime em seu caráter repressivo foi realizada “por meio de investidas autoritárias no sentido de vigiar, produzir informações e dossiês, realizar devassa contábil, tudo com o objetivo de restringir a circulação e o alcance do periódico” (QUINALHA, 2021, p. 4); de forma indireta, a censura ocorreu por meio dos processos contra os editores da revista “com forte acento de conservadorismo moral” (QUINALHA, 2021, p. 4).

Na visão do referido autor, se a atuação direta do regime pode ser constatada facilmente, o mesmo não ocorre com a atuação indireta, pois ela foi sutil ao se utilizar de instrumentos subjetivos, como da influência para acionar instituições, órgãos policiais e Ministério Público na perseguição aos editores, instaurando processos contra eles, gerando medo e aumentando as dificuldades.

O artigo de Quinalha (2021, p. 5) revela e descreve a preocupação e, consequentemente, as formas e variações de vigilância e de controle exercidas pelo regime ditatorial, cujas principais preocupações centravam-se no alcance que a circulação da revista poderia ter com a disseminação de “temas ‘atentatórios à moral e contestatórios à ordem e ao regime’ por defender ‘homossexuais como atividade normal’” (BRASIL, 1980 *apud* QUINALHA, 2021, p. 5).

Ainda conforme Quinalha (2021, p. 4), a Revista *Lampião* escrevia sobre temas sensíveis: “além de criticar politicamente o regime, o jornal trazia uma proposta nova de integrar-se às lutas democráticas com uma agenda de minorias marginalizadas, até então, dentro do próprio campo oposicionista”, o que logo despertou atenção dos órgãos de informação que monitoravam constantemente a imprensa. Os espaços vão se afirmando e se constituindo como um movimento político somente no final da ditadura.

Considerações Finais

Este capítulo se propôs a refletir sobre as fontes de informação utilizadas pela CNV no GT Ditadura e Homossexualidades. Ficou validado que a aprovação da LAI foi importante para os trabalhos deste grupo, pois, em certa medida, grande parte do que foi citado no Relatório Final vem dos arquivos da repressão. Outras fontes, que chamaremos de arquivos da resistência, em que temos imprensa alternativa, como a Revista Lampião da Esquina, são muito relevantes, pois registraram como agia o regime militar com relação à comunidade LGBT.

O GT Homossexualidades e Ditadura foi o menor Grupo nas pesquisas da CNV, o que se evidencia pelo número de citações no Relatório Final, mobilização de fontes e na ausência¹³ de testemunhos de vítimas ou de repressores sobre o tema. Isso se deu pela dinâmica da própria ditadura, pois não era declarada a relação direta de ameaça dos LGBTs ao regime militar instaurado no Brasil. O que ficava notório era a sustentação de uma ideologia conservadora que salvaria o país da subversão em prol dos “bons costumes”.

O direito à informação foi fundamental para desenvolver os trabalhos na Comissão da Verdade, tanto no GT Ditadura e Homossexualidades, como nos outros 13 GTs que compuseram a CNV. O processo de revelação da memória, da verdade e da justiça perpassa a gama de informações que foram produzidas pelas diferentes instituições, seja a nível do Estado, dos movimentos sociais, da imprensa da época, seja pelos estudos recentes produzidos pelas universidades públicas.

A CNV recuperou, sistematizou, organizou e produziu novas informações sobre o período da ditadura militar de 1964. O resultado desse trabalho reverbera no processo da Justiça de Transição, mesmo que iniciada tardiamente, gerando uma disputa entre a memória oficial e a memória subterrânea sobre a ditadura no Brasil.

13. Houve testemunhos coletados pela CNV, contudo, para o relatório final do GT Ditadura e Homossexualidades, não foi selecionada nenhuma citação a esse tipo de fonte.

A ditadura militar associava o grupo LGBT à subversão e como ameaça à moral e aos “bons costumes”. Uma parte dessa cultura de associação de LGBTs com a subversão e com o ataque à moral repercute nos discursos e nas ações ainda nos dias de hoje, influenciando e dificultando a aprovação de projetos de lei de defesa dos direitos desse grupo.

Referências

BRASIL. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 18 nov. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm. Acesso em: 05 fev. 2022.

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 [...]. Brasília, 18 nov. 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório. v. 1**. Brasília: CNV, 2014a.

BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório: textos temáticos. v. 2**. Brasília: CNV, 2014b.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

QUINALHA, Renan. Lâmpião da Esquina na mira da ditadura hetero-militar de 1964. **Cadernos Pagu**, n. 61, e 216104, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/18094449202100610004>. Acesso em: 23 jan. 2022.

THIESEN, Icléia; FROTA, Maria Guiomar da Cunha Frota. Os arquivos do Sistema Nacional de Informação e contra-informação (SISNI) e o papel dos manuais na recuperação de informações sensíveis. **Informação & Sociedade**, João Pessoa, v. 30, n. 4, p. 1-18, out./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/57344>. Acesso em: 23 jan. 2022.

Entrevista com Pedro Dallari¹: “Sem a plenitude do direito à informação não é possível se alcançar a plenitude do direito à memória e à verdade”

Por Georgete Medleg Rodrigues² e Mônica Tenaglia³

O advogado Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari foi integrante da Comissão Nacional da Verdade (CNV), relator e coordenador da Comissão entre novembro de 2013 e sua finalização, em dezembro de 2014. Doutor e Livre-Docente em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP, onde é professor titular e diretor do Instituto de Relações Internacionais, bem como coordenador do Centro Ibero-Americano e da Cátedra José Bonifácio. Foi juiz e presidente do Tribunal Administrativo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) entre 2004 e 2008 e, de 2012 a 2017, membro do Conselho Diretor do Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA). Autor de livros e artigos nas áreas de Direito Internacional e Relações Internacionais, desenvolve atividades de pesquisa relacionadas ao âmbito político latino-americano e à evolução do Direito Internacional no contexto do processo de globalização e na perspectiva da configuração de mecanismos de governança internacional.

Na entrevista a seguir, Dallari aborda a relação do direito à informação, instrumentalizado através da LAI, com o direito à memória e à verdade, fundamentais às investigações sobre violações de direitos humanos e basilares aos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV). À luz da sua experiência como membro e coordenador da CNV, Dallari contextualiza a agenda de direitos humanos no Brasil a partir do processo de redemocratização pós-ditadura militar, a criação da CNV e a LAI, apresentando as contribuições da Comissão e os principais entraves aos seus trabalhos, principalmente, no que tange as relações com as Forças Armadas e o acesso à informação. Dallari conclui que a CNV contribuiu para dar visibilidade às ações de violação dos direitos humanos durante a ditadura

1. A entrevista foi concedida por e-mail no dia 06 de abril de 2022.

2. Professora Associada da Faculdade de Ciências da Informação da Universidade de Brasília (UnB).

3. Professora Adjunta da Faculdade de Arquivologia da Universidade Federal do Pará (UFPA).

militar, embora as forças políticas democráticas que se revezam no poder desde a redemocratização, em 1985, optem por não questionar a conduta das Forças Armadas durante a ditadura militar. Como consequência, destaca a reação dos setores mais reacionários da sociedade. Por fim, Dallari destaca a importância da manutenção dos direitos conquistados pela sociedade brasileira, entre os quais o direito à informação, do qual a LAI é instrumento essencial.

O senhor poderia nos contar um pouco sobre a agenda de direitos humanos no Brasil na ocasião da criação da CNV, em 2011?

A agenda era bastante ampla, em um contexto de busca de efetividade na promoção do extenso rol de direitos humanos que havia sido consagrado na Constituição brasileira em 1988, documento jurídico que confere aos direitos humanos papel fundamentador e estruturante. As edições sucessivas do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o fortalecimento de órgãos públicos de monitoramento e a crescente conscientização e mobilização da sociedade impulsionavam essa tendência.

O direito à informação é considerado uma porta de entrada para a efetivação de outros direitos humanos e civis. Na sua opinião, e na perspectiva dos trabalhos da CNV, qual a relação do direito à informação com o direito à memória e à verdade, fundamentais nas investigações sobre violações de direitos humanos?

O direito à memória e à verdade só se efetiva com a obtenção de informações que propiciem o desvelamento de quadros obscuros ou mesmo desconhecidos. Assim, sem a plenitude do direito à informação não é possível se alcançar a plenitude do direito à memória e à verdade. A experiência da CNV foi exemplar nesse sentido.

O relatório final da CNV afirma que a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi determinante para os trabalhos da Comissão pois restringiu a possibilidade de classificação de informações. Na sua perspectiva, quais foram as outras contribuições da LAI para os trabalhos da CNV e quais foram os seus limites?

A LAI permitiu à CNV, por exemplo, obter as “folhas de alterações funcionais” de militares, que são os documentos que registram todos os eventos da vida funcional de um servidor dessa natureza. O acesso a esses documentos teve especial importância, entre outros casos, para o esclarecimento das circunstâncias da morte do deputado Rubens Paiva, conforme se verifica na pág. 525 do volume III do relatório da CNV⁴.

Mas a lei não foi de valia para a superação das dificuldades decorrentes de acesso a documentação que teria sido destruída por órgãos do próprio Estado brasileiro, segundo alegaram autoridades militares, que, todavia, não conseguiram comprovar essa alegação para a CNV. Assim, a CNV não teve à sua disposição os arquivos do Centro de Informações do Exército (CIEEx), cuja importância teria sido decisiva para a obtenção de informações, por exemplo, relacionadas a todos os desaparecidos na guerrilha do Araguaia, que se encontravam custodiados pelas Forças Armadas.

Em entrevista ao jornalista Fernando Rodrigues, do Portal UOL, em 2014, ao ser questionado sobre a relação da CNV com as Forças Armadas, o senhor afirmou que a relação era difícil, principalmente pelas dificuldades de obtenção de documentos. Isso significa que as Forças Armadas não se sentiam implicadas pelas prerrogativas da CNV quanto ao acesso aos documentos sobre violações de direitos humanos?

Exatamente. Embora a relação institucional da CNV com as Forças Armadas tenha se dado de forma regular e contínua, sempre com a intermediação do

4. Cf.: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_pagina_379_a_794.pdf

Ministério da Defesa, ficou evidente, ao longo do trabalho de investigação, a falta de compromisso efetivo dos comandos militares com os objetivos que haviam sido legalmente determinados para a comissão.

Demonstração cabal dessa postura pouco engajada pode ser constatada nos três relatórios das sindicâncias instaurados em 2014, a pedido da CNV, pelos comandos militares. A finalidade dessas sindicâncias era apurar de que forma instalações das Forças Armadas puderam ser utilizadas para a prática de tortura, execuções e outras graves violações de direitos humanos, situação inequívoca e cujo reconhecimento pelo Estado brasileiro ensejou inclusive o pagamento de indenizações às vítimas ou a seus familiares. Vazios de conteúdo e de conclusões objetivas, embora extensos e prolixos, os três relatórios de nada serviram à investigação conduzida pela CNV.⁵

Na sua opinião, quais foram as principais contribuições dos trabalhos da CNV e das comissões da verdade locais criadas em diversas partes do território nacional para o conhecimento da história recente do Brasil?

Conforme tenho ressaltado nas análises que me têm sido solicitadas, o legado da CNV, bem como das comissões da verdade locais e temáticas que foram sendo criadas na esteira do funcionamento da comissão nacional, é bastante positivo. Por meio de diligências realizadas em todo o território nacional, do grande número de depoimentos que colheu, das sessões públicas que organizou para promover a divulgação das apurações e que contaram com acompanhamento da imprensa, a CNV contribuiu para dar visibilidade à sociedade do extenso quadro de violação de direitos humanos engendrado pela ditadura militar.

Como sua principal contribuição, a CNV produziu relatório que, juntamente com a documentação que o subsidiou, está acessível ao público por meio do site do Arquivo Nacional. O relatório é um documento oficial do Estado brasileiro,

5. Os textos dos relatórios e informações sobre o processo que os originou se encontra acessível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/torturas-em-instalacoes-militares.html#quarteis>.

constituindo-se em texto obrigatório de referência não só para pesquisadores acadêmicos, mas para jornalistas, advogados, membros do Ministério Público e todos os que buscam informações sobre o período nele enfocado.

É importante observar que o conjunto de dados do relatório, todos devidamente comprovados e de acesso público, ajudou a impedir que prevalecessem no Brasil as teses negacionistas ou relativizadoras do terrível impacto da ditadura militar sobre a sociedade brasileira.

Dez anos após a criação da CNV, como o senhor avalia os desdobramentos dos trabalhos da Comissão e do cumprimento das recomendações do seu relatório final?

Embora o relatório da CNV tenha se tornado um documento público de significativa relevância, a adoção das medidas propugnadas nas recomendações tem sido reduzida. Tenho reiterado a avaliação de que a sociedade brasileira é vítima da opção feita pelas forças políticas democráticas que se revezaram no poder desde a redemocratização, em 1985, de não questionar a conduta das Forças Armadas durante a ditadura militar. As iniciativas de caráter indenizatório tiveram início apenas em 1995, fundamentalmente por conta da pressão das vítimas ou de seus familiares, e somente em 2012 deu-se a instalação da CNV, e isso basicamente como consequência de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, em julgamento realizado em 2010, havia indicado a necessidade de criação da comissão.

Fruto da tradição brasileira de conciliação nos processos de transição política, essa omissão das forças políticas democráticas certamente decorreu do entendimento de que as Forças Armadas não voltariam a ameaçar a democracia. Como se percebe nos dias atuais, não é o que está ocorrendo.

Como o senhor compreende o legado da CNV e das medidas de justiça de transição no Brasil e a conjuntura atual, onde há manifestações de apoio à ditadura militar bem como intervenções em parte do acervo da CNV no sentido de anonimizar nomes de agentes públicos identificados como perpetradores de violações dos direitos humanos?

Esses eventos são consequência justamente da opção feita pelas forças políticas democráticas de não promover medidas que ensejassem a responsabilização dos agentes públicos envolvidos na prática de graves violações de direitos humanos, como ocorreu nos demais países da América do Sul que tiveram regimes ditatoriais. Na Argentina, o general Videla, ex-presidente do país, faleceu quando ainda cumpria uma longa pena de prisão.

Se a atuação da CNV e seu relatório contribuíram para expor publicamente as atrocidades do regime militar, a preservação da impunidade indicou a falta de vigor da democracia brasileira para enfrentar de forma clara e aberta as narrativas e estruturas vinculadas àquele passado sombrio. A consequência é a reação dos setores mais reacionários da sociedade, que se vai mostrando cada vez mais acintosa.

A recente decisão da Justiça Federal de Pernambuco de determinar a exclusão de passagens do relatório do CNV, atendendo pedido de familiares de agente da repressão nele nominado, evidencia que esse retrocesso vai penetrando as instituições do Estado que deveriam justamente cuidar de defender a Constituição e os princípios de direitos humanos nela inscritos.

Há algo mais que o senhor gostaria de acrescentar em relação à CNV e ao direito de acesso à informação?

Cabe apenas assinalar a imperiosa necessidade de se buscar garantir a preservação dos direitos tão duramente conquistados pela sociedade brasileira, entre os quais o direito à informação, de que a LAI é instrumento essencial.

A desconfiança compartilhada: um relato sobre a interação entre jornalistas e servidores públicos no âmbito da LAI¹

Francisco Eduardo Gonçalves²

Fernando Oliveira Paulino³

Antes de a Lei de Acesso à Informação (LAI) entrar em vigor em maio de 2012, servidores públicos federais foram ouvidos sobre os impactos da nova legislação que iria exigir maior transparência do Estado. Conduzida pelo antropólogo Roberto DaMatta (2011), a pesquisa indicou o receio dos funcionários com uma categoria profissional específica, a dos jornalistas. O uso que repórteres pudessem vir a fazer das informações divulgadas estava entre as preocupações dos servidores consultados.

Dez anos depois, dados do sistema eletrônico criado para gerir os requerimentos de informação dos cidadãos, o e-SIC⁴, indicam que os jornalistas não se tornaram os principais usuários da lei junto ao governo federal. Constituíram-se, no entanto, como categoria profissional com maior média de pedidos apresentados por autor junto ao governo federal. Entre 16 de maio de 2012 e 31 de dezembro de 2021, 485.093 cidadãos fizeram pedidos de informação ao governo federal com base na LAI. Desse contingente, 4.726 estavam registrados como jornalistas e apresentaram uma média de 6,9 pedidos por pessoa⁵.

1. O conteúdo deste artigo foi parcialmente apresentado no Colóquio *Le journalisme en négociations* / O jornalismo em negociações. Encontros internacionais de pesquisa sobre jornalismo - Valenciennes, França, julho, 2021. Disponível em: <https://surlejournalisme.com/wp-content/uploads/2020/09/Colloque-Slj-2021.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

2. Jornalista e doutorando da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB).

3. Professor nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Doutor (2008) e professor visitante na TU Dortmund, Alemanha (2020-2021). Presidente da Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (SOCICOM).

4. O e-SIC, sistema eletrônico administrado pela Controladoria Geral da União, entrou em operação em maio de 2012. Em agosto de 2020, o sistema passou a funcionar dentro do portal FalaBR que reúne manifestações de cidadãos direcionadas às ouvidorias dos órgãos da administração federal.

5. PAINEL Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 31 mar. 2022.

A maneira como se deu a interação entre jornalistas e servidores públicos no âmbito do processamento dos pedidos de informação apresentados com base na Lei de Acesso à Informação é o objeto deste artigo. A partir de relatos de integrantes de “mundos sociais” diversos (STRAUSS, 1978; SHIBUTANI, 1955), servidores de um lado, jornalistas de outro, busca-se verificar como a atuação de agentes públicos pode configurar-se em parte de uma rede de colaboração do universo particular dos jornalistas, quando estes lançam mão da lei para obter informações do Poder Público Federal. Evidencia-se ainda como os atores percebem essa interação e se ela se dá numa “arena” (FLICHY, 1995) que pode produzir consensos, mas também expor conflitos.

Compreendida aqui não só como uma ferramenta de acesso à informação, mas também como instrumento de Comunicação Pública (DUARTE, 2009), a LAI carrega a potencialidade de criar “mais um canal de interlocução entre o Estado e a sociedade” (DUTRA; GONÇALVES; PAULINO, 2021). A lei constitui-se como mecanismo que permite ao Estado comunicar-se principalmente na modalidade de “transparência ativa”, aquela em que o próprio poder público dá publicidade a seus atos sem que tenha sido requerido para fazê-lo. Já na modalidade da “transparência passiva”, será o cidadão o demandante da informação e caberá ao Estado atender o pedido ou negá-lo sob justificativa nas exceções previstas na própria LAI.

Jornalistas apresentam seus pedidos na modalidade de transparência passiva. Quando o fazem, como apontam Sousa e Gerales (2016), aderem a uma forma alternativa de obter informações junto à administração pública, sem a necessidade de passar pelo crivo das estruturas de assessoria de imprensa.

Esse potencial comunicativo da LAI, bem como sua promessa de garantia de maior transparência para permitir acesso à informação são testados diariamente quando um cidadão apresenta um pedido e um servidor público vai analisá-lo. É na prática cotidiana que a consumação do direito de acesso a documentos, dados e outros registros oficiais pode se concretizar ou deparar-se com o que DaMatta, em seu estudo de 2011, apontou como uma certa incli-

nação à “cultura do sigilo”, exposta nas manifestações de servidores receosos com a nova obrigação de entregar a um jornalista o documento solicitado.

Para pesquisar o modo como se deu a interação entre jornalistas e servidores adota-se como metodologia uma análise qualitativa a partir de entrevistas em profundidade no modelo semiestruturado (TRIVIÑOS, 1987) com atores envolvidos. No âmbito do serviço público federal, foram entrevistados quatro representantes de diferentes níveis hierárquicos: uma chefe do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), primeira instância a analisar pedidos de informação; uma ex-ministra de Estado, cujo cargo equivale à segunda instância recursal prevista na Lei de Acesso à Informação; um auditor da Controladoria Geral da União (CGU), responsável pela redação de pareceres em terceiro grau recursal, e um ex-Ouvidor-Geral da CGU, que assinava os pareceres finais em terceira instância e tinha assento na quarta e última instância recursal prevista na LAI, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), órgão composto por representantes de vários ministérios.

Também foram entrevistados oito jornalistas que apresentaram maior volume de pedidos via LAI no período de 2012 a 2018 (GONÇALVES, 2019). O grupo apresentou uma média de 48 pedidos por ano por profissional.

Os jornalistas autorizaram sua identificação. Mesma permissão foi dada pela ex-ministra de Estado que chefiou a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom-PR) no governo Dilma Rousseff, a também jornalista Helena Chagas, e pelo ex-Ouvidor-Geral da CGU de 2011 a 2015, José Eduardo Romão. A chefe do SIC e o auditor-parecerista da CGU que ainda estão no exercício de suas funções terão suas identidades preservadas e sob essa condição foram entrevistados. A chefe do Serviço de Informação será identificada neste texto como Entrevistada 1. O auditor da CGU como Entrevistado 2.

Os oito jornalistas entrevistados são Filipe Coutinho, Fabio Fabrini, Rubens Valente, Daniel Haidar, Lúcio de Castro, Felipe Maciel Ribeiro, Flávia Foreque e Marcelo Godoy. Entre 2012 e 2018, eles atuaram nos jornais Folha de S.Paulo, Estado de S.Paulo, O Globo, revista Época, canal SportTV, revista

Energia Brasil e Sportlight - Agência de Jornalismo Investigativo (essa última criada por Lúcio de Castro).

A partir das entrevistas, buscou-se decodificar manifestações dos atores relacionadas a três parâmetros: rotinas e convenções compartilhadas no mundo social dos servidores; adaptações da própria rotina quando da interação com jornalistas por intermédio dos pedidos apresentados por esta categoria profissional; e percepção dos servidores e jornalistas sobre a qualidade colaborativa da interação.

As considerações apresentadas aqui devem ser entendidas dentro dos limites de uma análise qualitativa a partir da percepção dos entrevistados que representam apenas uma pequena amostra selecionada pelos autores, sem pretensão de apontar conclusões de caráter geral sobre a interação que ocorre em toda a administração pública federal com todos os jornalistas que fazem uso da LAI.

Os mundos sociais

Como já dito, a atuação de servidores e jornalistas é analisada a partir da noção de “mundos sociais” (STRAUSS, 1978; SHIBUTANI, 1955). Pertencer a um mundo social pressupõe o compartilhamento de convenções a moldar as ações dos atores deste mundo (BECKER, 1977). No caso específico do mundo social do jornalismo, jornalistas estariam no “core” deste grupo (BECKER, 1982 *apud* PEREIRA, 2020), mas cercados por outros agentes que contribuem na execução de tarefas dando à produção da notícia um caráter coletivo (PEREIRA, 2018).

Os agentes públicos observados, que integram o mundo próprio do funcionalismo, podem ser compreendidos como parte de uma rede de cooperação do mundo social do jornalismo. Como sustenta Becker (1982), a qualidade de “pessoal de apoio” implica atividade cooperativa “fundamental para a realização de um ato social, mesmo que a sua atuação não esteja diretamente ligada ao ato de produzir determinada representação da realidade” (PEREIRA, 2018, p. 405).

Tal compreensão se dá a partir do vínculo que se instaura entre a atuação de tais servidores e o trabalho de jornalistas no processo de busca de informações para construção da notícia. Ou seja, têm-se, de um lado, os atores do setor público que, por conta de uma imposição legal, devem analisar pedidos de acesso à informação. De outro, os jornalistas que, em suas rotinas, buscam por informações do Poder Público. Assim, o papel que os servidores desempenham terá impacto na produção da notícia que os jornalistas buscam construir.

Rotina de trabalho e convenções no âmbito da LAI

Como um novo regramento a ser seguido pelo setor público a partir de 2012, a Lei de Acesso à Informação teve que ser incorporada ao mundo social dos servidores públicos. Os quatro entrevistados do setor público, da ex-ministra Helena Chagas, passando pelo ex-Ouvidor-Geral Romão, até a chefe do SIC e o auditor da CGU, relatam que foi preciso desenhar uma nova rotina para execução da atividade, uma vez que a lei não definiu de que maneira o trabalho deveria ser organizado.

(A rotina) teve que ser criada. E as pessoas da equipe designavam cada área que iria responder o pedido, avaliar se era possível responder o pedido. A partir dessa área, as pessoas avaliavam: 'Dá pra responder? Não dá para responder? Se responder, vai ser assim' (CHAGAS, 2021, informação verbal)⁶.

As rotinas criadas para lidar com os pedidos de cidadãos podem ser compreendidas como parte das convenções estabelecidas naquele setor que, como explica Becker (1977), são procedimentos que servem à agilização de atividades do mundo social.

No primeiro mês de vigência da LAI, o ministério onde trabalha a chefe de SIC (Entrevistada 1) editou portaria estabelecendo normas gerais de processa-

6. Entrevista realizada de forma presencial com a ex-ministra Helena Chagas em Brasília, 2021.

mento dos pedidos de informação. A Entrevistada 1 relata que foi preciso ajustar a rotina de trabalho ao longo do tempo. “Foi-se construindo de acordo com o processo de trabalho e deu muito certo” (informação verbal, Entrevistada 1, 2020).

O Entrevistado 2 relata que o trabalho de produção de pareceres na CGU iniciou-se em 2012 a partir de rotina constituída de maneira intuitiva. “Esse processo de distribuição mudou muito ao longo do tempo. No início, 2012/2013, era uma coisa muito rudimentar: ‘ah, você consegue fazer? Posso te mandar mais?’” (informação verbal, Entrevistado 2, 2020). Com o passar do tempo e com o aumento dos recursos à CGU, a produção de pareceres passou a ter rotinas menos informais. Atualmente, relata o Entrevistado 2, os casos mais complexos são direcionados aos auditores com maior experiência e os mais simples àqueles com menos experiência.

Quando se trata de pedidos de informação formulados por jornalistas, as convenções estabelecidas para tratar todo e qualquer pedido de informação deveriam ser semelhantes, uma vez que a lei não estabelece diferenciação para o tratamento dos requerimentos segundo a identidade do autor. Todavia, segundo relato dos entrevistados, ou são adotados procedimentos adicionais, ou há uma percepção de que os pedidos merecem uma atenção diferenciada, ou ainda que o tempo de resposta pode ser ampliado.

O tempo que se levava para se ter uma resposta, para se produzir uma resposta de um jornalista que se identificava, era muito maior, na média, do que os demais solicitantes [...] Isso significa, ao menos para mim é claro, mesmo dentro da CGU é que se um jornalista solicita, o jornalista o faz com a disposição de divulgar, é claro. E isso pode representar uma exposição não desejável. Então as camadas de avaliação eram inúmeras, o que resultava mais tempo (ROMÃO, 2021, informação verbal)⁷.

A Entrevistada 1 conta que todos os pedidos de informação são processados da mesma maneira no ministério onde trabalha. Mas pedidos identificados como de jornalistas são comunicados ao setor de imprensa do ministério. Esse

7. Entrevista realizada por chamada de vídeo com o ex-ouvidor-geral José Eduardo Romão, 2021.

procedimento não foi definido pela chefe do SIC. Segue orientação que ela recebeu de seus superiores.

Na percepção da entrevistada, tal medida teria sido motivada para evitar um eventual desencontro de informações se um profissional da imprensa usar a LAI para fazer um pedido e ao mesmo tempo recorrer à assessoria de comunicação. Ou seja, seria uma preocupação do órgão em unificar a manifestação. Essa dupla notificação interna no ministério só é feita quando se trata de pedido de jornalista.

Na Secom, durante a gestão do governo Dilma Rousseff, a então ministra Helena Chagas diz que, como sua Pasta era acionada principalmente por jornalistas demandando informação, servidores de escalões mais altos envolvidos nos pedidos via LAI sabiam quem eram os profissionais que estavam fazendo os pedidos. Já os servidores de níveis hierárquicos mais baixos, segundo diz a ex-ministra, desconheciam as identidades dos requerentes.

O Entrevistado 2 conta que também na CGU se identificavam os pedidos feitos por jornalistas, e chegou-se a produzir uma estatística interna sobre autores-jornalistas com o número de pedidos formulados por eles: “Era um acompanhamento feito mais com jornalista mesmo, mas não necessariamente com uma má intenção. Mas com a intenção de saber quem tava pedindo”.

Os entrevistados 1 e 2 indicam que ambos sabiam quando estavam lidando com pleitos dessa categoria profissional. Dessa maneira, ambos tinham, e ainda têm, mesmo sem manter contato direto com repórteres, consciência de que suas ações podem ter impacto no trabalho da imprensa. A percepção que ambos manifestam sobre essa condição, no entanto, expõe um caráter de cautela e receio de colaborar com o mundo social dos jornalistas.

Poder-se-ia considerar a interação entre os servidores e os jornalistas como uma “colaboração cautelosa”. Os entrevistados 1 e 2 usam termos como “cautela” e “preocupação” ao se referirem aos pedidos feitos por jornalistas. E narram como os órgãos em que trabalham dedicam atenção especial a essa categoria profissional por conta da repercussão que pode ser provocada pela divulgação das informações eventualmente liberadas.

A ex-ministra Helena Chagas relata que, logo após a entrada em vigor da LAI, pretendia-se que o instrumento legal contribuísse para mudar a cultura do funcionalismo em relação à disponibilização de informações, principalmente para jornalistas.

Na implantação da lei, não foi só normatizar procedimentos, foi de mudar uma cultura interna, mudar a cultura dos servidores, do serviço público para as pessoas ficarem abertas para responder. Estarem dispostas a responder, porque você tem uma boa parte das pessoas que tem medo de responder, não quer... Ela tem que estar autorizada a responder, alguém tem que autorizar ela a responder (CHAGAS, 2021, informação verbal).

O Entrevistado 2 diz que a preocupação com pedidos de jornalistas tinha e continua tendo impacto no trabalho que é feito na CGU.

Minha impressão é que tinha sim uma cautela maior. O caso era discutido mais, tinha mais reticência para contrariar o órgão (que negou o pedido). Eu tenho essa impressão sim, mas é uma impressão minha que é em decorrência de quem estava demandando, dos jornalistas. Mas também em decorrência do tipo de pedido que os jornalistas fazem. Que são pedidos que têm uma natureza que expõe mais os agentes políticos. E essas duas coisas combinadas geravam uma cautela, ao menos (Entrevistado 2, 2020, informação verbal)⁸.

O relato do ex-ouvidor corrobora a percepção de cautela em relação aos pedidos de jornalistas. Romão conta que, quando estava na CGU, foi possível observar que o prazo de resposta para jornalistas poderia variar segundo o perfil do profissional.

Na CGU, como a gente queria fazer a distinção com o resto do governo, talvez a gente agisse mais rápido com o jornalista, do que a média do governo, para no final mostrar: 'olha, aqui não tem qualquer tipo de enviesamento'. Mas sim, havia, e o processamento do pedido do jornalista, como eu disse, encontrava uma alçada: relações; com quem que ele já falou; com quem essa matéria está?; é pauta de quem? (ROMÃO, 2021, informação verbal).

8. Entrevista realizada de forma presencial com Entrevistado 2 em Brasília, 2021.

A manifestação de Romão indica que a interação com os profissionais da imprensa poderia ser “contaminada” pela maneira com que a atuação do jornalista era avaliada pelo governo. Assim, na arena em que a LAI coloca os dois mundos sociais em interação, o caráter colaborativo pode deixar de sê-lo, aproximando-se de um modelo de confrontação, como é comumente percebido pelos jornalistas, tema a ser tratado mais adiante.

Do relato dos servidores e ex-servidores entrevistados, extrai-se, portanto, que o processo de negociação entre autor do pedido e responsável pela resposta não se dá de maneira direta. Os relatos de contatos entre agentes de mundos diferentes são raros. No entanto, no âmbito da análise dos pedidos, servidores públicos reconhecem as particularidades dos jornalistas autores de pedidos de informação e adotam procedimentos particulares com declarada cautela em relação ao eventual uso da resposta que será dada aos profissionais da imprensa.

Percepção de jornalista

Jornalistas entrevistados manifestam o mesmo sentimento de desconfiança que também surgiu no relato dos servidores públicos. Jornalista com maior número de pedidos de informação via LAI entre 2012 e 2018 (513 no total), Filipe Coutinho considera que se o autor de um pedido de informação é jornalista isso pode fazer com que o setor público venha a agir com maior preocupação. “Porque o jornalista pode causar estresse. Pode, daqui a 10 dias, virar um escândalo, que vai incomodar o ministro, que vai ligar para o secretário, que vai bater lá no servidor que autorizou. Então, é melhor ele negar” (COUTINHO, 2018, informação verbal).

Entre os repórteres entrevistados, pelo menos três (Fabio Fabrini, Lúcio de Castro e Filipe Coutinho) dizem deliberadamente agir para “driblar” a relutância que acreditam haver no fornecimento de informações a profissionais da imprensa. A ação que empreendem pode, assim, expor o que há de diversidade entre os dois mundos, em que um agente (o servidor) terá receio em relação ao uso da

informação prestada, e outro (o jornalista), ao duvidar da intenção colaborativa do funcionário, lançará mão de artifícios para ludibriá-lo.

Fabrini revela utilizar, por exemplo, uma estratégia de apresentar demandas que não indiquem claramente o que está procurando. “Quando você é muito preciso, o órgão público sabe qual é a matéria que você vai fazer e eventualmente que ela é negativa, e ele dá um jeito de negar (FABRINI, 2019, informação verbal).

Sete dos profissionais entrevistados (Daniel Haidar, Felipe Ribeiro, Marcelo Godoy, Fábio Fabrini, Filipe Coutinho, Flávia Foreque e Rubens Valente) expressam convicção de que as estruturas formais que existem nos órgãos públicos para atender jornalistas, as assessorias de imprensa ou comunicação, atuam, na maioria dos casos, para dificultar o acesso a informações, se os assessores julgam que pode haver dano à imagem do órgão, ainda que os dados solicitados possam ser considerados de acesso público.

Os entrevistados apontam que a LAI surge como uma alternativa para tentar ultrapassar o que consideram ser a barreira imposta pelas assessorias. “(Usei a LAI) basicamente para buscar informações que a assessoria não era obrigada a me dar e queria me enrolar e que eu teria mais chance via lei de acesso” (FOREQUE, 2019, informação verbal); “Uma coisa era você pedir uma estatística para um assessor de imprensa e o assessor de imprensa dizer ‘ah, eu não vou passar’. Agora com a lei esse ‘ah eu não vou passar’ pode causar problema para o cara” (GODOY, 2019, informação verbal).

Há exemplos de situações em que o contato direto com servidores, ainda que declaradamente não usual, pode propiciar um aparente compartilhamento de convenções dos mundos sociais. Daniel Haidar apresenta exemplo ocorrido no Ministério das Relações Exteriores que indica uma espécie de “acordo possível”. No caso descrito por ele, o servidor o contactou sugerindo que o jornalista apresentasse pedidos temporalmente espaçados e solicitando informação sobre apenas uma pessoa por vez.

Já Rubens Valente relata caso em que o servidor pareceu se ajustar às convenções do mundo social do jornalismo. “Eu ligava: ‘Pode me ajudar? Pode acele-

rar essa resposta? Posso'... e acabou que deu certo. Já me responderam com dois dias, um dia" (VALENTE, 2018, informação verbal).

O que Valente conta pode ser compreendido a partir da perspectiva de que o agente público contatado compartilhou do entendimento de que, para um jornalista, o prazo é um fator importante e o tempo de resposta foi, em seu caso, encurtado. Poder-se-ia inferir que, no caso de Valente, o servidor aderiu também a um "acordo possível" a partir da compreensão das convenções do jornalismo relacionadas à contingência de que o trabalho precisa ser feito com prazos reduzidos.

O mesmo Valente aponta que, embora o episódio do contato direto tenha sido restrito, teve boa acolhida de seus pleitos também em alguns órgãos em que as demandas por informação se mantiveram no âmbito formal do sistema eletrônico e-SIC, sem contato direto com os agentes públicos. O jornalista entende que a explicação para a possibilidade de obter informação com maior ou menor dificuldade pode estar associada ao que ele chama de "impacto político" do que é buscado no pedido via LAI.

A inclinação de parte dos servidores para a chamada "cultura do sigilo" parece referenciada no relato dos entrevistados. Parte dos jornalistas manifesta percepção de que a LAI criou uma nova obrigação de transparência no setor público, mas a "cultura" da não-divulgação das informações produzidas pelo governo federal persiste.

Para se criar uma cultura, você tem que ter uma conduta mais uniforme entre os órgãos do Executivo. Não dá pra em um ministério você ter direito a ter acesso a um determinado tipo de ofício e em outro não (FABRINI, 2019, informação verbal).

(A LAI) é um avanço, que é positivo, tudo isso não há do que reclamar. Agora, o que tem que mudar mesmo, é que no Brasil nós temos ótimas leis, mas o que tem que mudar é essa cultura e essa posição política dos agentes públicos, porque ainda permanece, em alguns setores, a cultura do segredo, apesar de tudo que nós avançamos (VALENTE, 2018, informação verbal)⁹.

9. Entrevistas realizadas de forma presencial com os jornalistas Fábio Fabrini e Rubens Valente, em Brasília, 2019 e 2018, respectivamente.

Considerações finais

Do encontro de dois mundos diversos, o de jornalistas e o de servidores públicos, as interações podem ser colaborativas, mas sua percepção nem sempre parece clara aos respectivos atores. Servidores entrevistados relatam adaptações em suas rotinas quando tratam de pedidos de informação formulados por profissionais da imprensa. Demonstam ainda certa compreensão das convenções do mundo social do jornalismo.

Já do relato de oito repórteres extraem-se referências de que nem sempre a atitude do agente público será compreendida como uma colaboração. Pelo contrário, os entrevistados indicam reconhecer que os servidores são de um mundo de interesses diversos e até antagonicos. Nessa perspectiva, a compreensão dos jornalistas aponta que a interação com servidores públicos se dá numa arena, como descrito por Flichy (1995), que mais exporia dissensos do que consensos sobre o que cada mundo espera do outro.

No que coincidem, relatos de servidores e jornalistas acabam por expor que a interação entre os dois mundos sociais projeta uma “colaboração desconfiada”, mas também um “acordo possível” fruto das negociações entre os atores. A pesquisa apontou indicações de que, em que pese a manifestação de desconfiança de integrantes de ambos os mundos, tal sentimento expresso pelos agentes sociais não elide a possibilidade de que em determinados casos haja, de um lado e outro, movimentos colaborativos efetivos para reafirmar a qualidade coletiva da produção jornalística e efetivação do direito de acesso à informação.

Referências

BECKER, H. Mundos artísticos e tipos sociais. In: VELHO, Gilberto (org.). **Arte e Sociedade: ensaios de sociologia da arte**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1977. p. 9-26.

DAMATTA, R. **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília, CGU, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46417/1/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

DUTRA, L.; GONÇALVES, F; PAULINO, F. **A consolidação do direito de acesso à informação**: trajetória da LAI na perspectiva de jornalistas. São Paulo, Compós, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3rDbXiE>. Acesso em: 10 jan. 2022.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.59-71.

FLICHY, P. Socio-technological action and frame of reference. **Réseaux: The French Journal of Communication**. [s. l.], v. 3, n. 1, p. 9-30, 1995.

GONÇALVES, F. E. **A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração**: uma análise do uso da LAI por jornalistas. Dissertação, Mestrado em Comunicação. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

PEREIRA, F. H. **As diferentes maneiras de ser jornalista**: um estudo sobre as carreiras profissionais no jornalismo brasileiro. Brasília, Editora UnB, 2020.

PEREIRA, F. H. As notícias como prática coletiva e convencional: a abordagem beckeriana aplicada aos estudos do jornalismo. **Revista Observatório**, Palmas, São Paulo, v. 4, n. 4, p.389-419, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2018v4n4p389>. Acesso em: 08 de nov. 2020.

SHIBUTANI, T. Reference Groups as Perspectives. **American Journal of Sociology**. Chicago, v.60, n.6, p.562-569, 1955.

SOUSA, J.; GERALDES, E. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Eptic**, [s. l.] v. 18, n.3, 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epic/article/view/5799/4808>. Acesso em: 27 out. 2018.

STRAUSS, A. L. A Social World Perspective. In: DENZIN, Norman (ed.) **Studies in Symbolic Interaction**. Greenwich, JAI Press, 1978, v.1, p.119-128.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais** - A Pesquisa Qualitativa em Educação. São Paulo, Ed Atlas, 1987.

Lei de Acesso à Informação na cobertura jornalística: o caso da newsletter *Don't LAI to me*

Paulo Ferracioli¹

O aniversário de 10 anos de publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), completado em novembro de 2021, demonstrou que essa legislação é uma peça fundamental no arcabouço legislativo brasileiro. Aprovada depois de muitos debates e pressão da sociedade civil, que lutava pela existência de uma regulamentação mais aprofundada da transparência, a Lei nº 12.527/2011 é hoje essencial em qualquer discussão sobre a concretização da transparência estatal.

É importante levar em conta que a LAI foi uma revolução no sistema de transparência brasileiro. Por mais que a Constituição de 1988 já previsse a transparência como um dos principais aspectos a reger administração pública, foi apenas com a edição da Lei de Acesso à Informação que houve uma melhor regulamentação do direito do cidadão de obter informações do poder público. O que os estudos já revelaram é que não são os cidadãos comuns que mais demandam do poder público por meio da LAI. Pelo contrário, existem grupos em específico que se utilizam dessa ferramenta de maneira destacada, dentre eles os jornalistas.

Ao longo de todo esse período, o jornalismo brasileiro muito se valeu das prerrogativas garantidas pela lei para elaborar suas pautas. Nesse sentido, até mesmo novas iniciativas jornalísticas, como as agências de checagem de fatos, têm se aproveitado da LAI para produzir seu conteúdo. Falta, no entanto, uma análise sobre a utilização dessa iniciativa legal por um conteúdo jornalístico também recente, e que tem se popularizado, as newsletters.

Diante desse cenário, o artigo pretende realizar uma análise de conteúdo de uma newsletter em específico, a *Don't LAI to me*, abrangendo todo o ano de 2021. A partir da leitura integral dos 24 e-mails encaminhados, foi realizada uma análise de conteúdo que demonstrou que o tema principal para utilização de da-

1. Pesquisador de pós-doutorado (bolsista CAPES) no Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT), vinculado ao LEMEP. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Comunicação pela mesma instituição. Jornalista e advogado.

dos provenientes da LAI foi o de saúde e que o Poder Executivo federal foi a esfera mais acionada pelos jornalistas. A newsletter também repercutiu a utilização da transparência de sites mantidos por organizações tradicionais, bem como por grupos alternativos de mídia.

O presente texto está estruturado da seguinte forma: na seção seguinte será apresentada uma explicação sobre como o jornalismo tem se utilizado da transparência estatal, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, apresentando também o caso que será objeto de análise nesse artigo, a newsletter *Don't LAI to me*. A seção subsequente apresentará o desenho metodológico da pesquisa, apontando como ocorreram a codificação e os resultados encontrados. Por fim, serão expostas reflexões à luz da literatura e dos achados dessa investigação.

Transparência e jornalismo

Tendo em vista que a quantidade disponível de dados e informações aumenta cada vez mais, sem que se possa enxergar um limite (MARSH, 2011), a mera existência dos dados já não garante que a transparência se torne efetiva. A atuação do jornalismo, portanto, pode permitir que a informação disponível se torne pronta ao escrutínio público e seja atraída para o centro das discussões (ZINNBAUR, 2007).

Nesse ponto, a implementação de políticas de transparência pode tornar mais conveniente a atuação do jornalismo. A literatura acadêmica já apontou a relação entre jornalistas e dispositivos de transparência em diversos países do mundo. Em Montenegro e no Kosovo, os atrasos nas respostas, o acesso a dados que são truncados e de difícil compreensão e a impossibilidade de produzir conteúdo que demande apuração de longo tempo foram os principais fatores apontados em entrevistas conduzidas por Camaj (2016).

A autora (2018) investigou também na Bulgária como se deu o processo de mobilização para aprovação da lei de acesso à informação búlgara, que ocorreu em 2000. Lá, os jornalistas foram um grupo de pressão relevante para pleitear a

criação da legislação. A transparência aparece ligada ao exercício da profissão quando os próprios jornalistas reconhecem a relevância desses textos legais, em entrevistas nas quais se consideram cumprindo seu papel de *watchdog* ao levar à população as informações que eles obtêm por meio de leis de acesso. Dentre as motivações apontadas para usar o recurso, estão: confirmar informações que os profissionais obtiveram por outros canais, tornar os ocupantes de cargos públicos *accountable*, tornar mais valiosa a publicação e explorar novas informações a que as organizações midiáticas não tinham acesso até então.

Safarov, Meijer e Grimmeliikhuijsen (2017), ao efetuarem uma ampla revisão de literatura de pesquisas que investigam a utilização de dados governamentais, também apontaram que os jornalistas são reconhecidos como grupo que utiliza amplamente as leis de acesso à informação, destacando em especial suas colaborações com outros agentes, como ONGs, para alcançar insights sobre os conjuntos de dados a que passam a ter acesso.

Alguns estudos no Brasil já buscaram apontar de que maneira a LAI se relaciona com a rotina de produção jornalística. É o caso de Sousa e Geraldles (2016), cujo trabalho diagnosticou certas dificuldades impostas aos profissionais de imprensa para utilizar a LAI tendo em vista os prazos de resposta previstos pela norma (que afetam a velocidade exigida para a produção jornalística) e a falta de aptidão dos jornalistas para processar os dados a que têm acesso.

Brenol (2019) buscou investigar no contexto brasileiro de que maneira os jornalistas que utilizam dados da transparência se viam como fiscais do poder. Em uma escala que ia de um a cinco, sendo que cinco seria o máximo, a média de resposta dos profissionais brasileiros foi de quatro pontos. Houve forte associação entre a produção de matérias com esses dados provenientes da transparência e um papel social de fiscalização por parte da profissão. Para os profissionais entrevistados, a LAI foi uma maneira de ter outros recursos que não o contato com fontes políticas e assessorias de imprensa.

Gonçalves *et al.* (2019) buscaram investigar o uso da LAI em 2017 pelos repórteres brasileiros a partir dos dados do governo federal. Por mais que haja

uma grande variedade de órgãos, o mais acionado havia sido o então existente Ministério da Fazenda, com uma indicação de que os prazos foram respeitados ao menos por essa esfera. Dutra e Paulino (2014) se voltaram às matérias publicadas no primeiro ano de vigência da lei nos três *quality papers* de circulação nacional: *O Globo*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* e apontaram que o principal tema retratado foi a administração pública, seguido de matérias que abordavam a própria transparência.

Nascimento *et al.* (2015), por sua vez, constataram que as matérias sobre LAI não ficaram restritas a apenas um grupo específico de repórteres, tendo sido utilizadas nas mais diversas editoriais. Na análise feita de dois jornais nacionais, o Poder Executivo foi o que mais cedeu dados, ainda sem grande espaço para o Judiciário. É preciso mencionar que esses autores ressaltaram elemento importante da prática profissional que consta de todos os textos: existe uma regra nas redações de que a utilização de dados de pedidos via LAI deve mencionar o dispositivo legal, até mesmo como maneira de consolidar sua importância.

Já foi apontado, ademais, que a investigação sobre o poder público se tornou uma característica do jornalismo praticado no Brasil (FERRACIOLI; MARQUES, 2020a, 2020b). Não se ignora, contudo, que a utilização desses dados no Brasil é dificultada pela ausência de expertise dos jornalistas para compreendê-los, uma vez que não há formação destinada a isso na graduação tampouco incentivo estruturado das empresas de comunicação para que se aperfeiçoem nesse campo (COSTA; SILVA; LAVOR, 2018).

Como o foco dessa investigação dizia respeito a esse produto jornalístico que ganhou popularidade nos anos recentes, é necessário apontar qual o papel de uma newsletter. Ferreira Junior e Ribeiro de Abreu (2018) destacaram, ao analisar a newsletter jornalística Nexo, que ela funciona como um tipo de texto responsável por fazer uma curadoria (relacionando a atividade com aquela realizada por um curador de um festival de cinema, que é responsável por montar uma programação aderente às propostas daquele evento). Bittencourt (2018) chegou a apontar que newsletters desse estilo são pouco inovadoras, apenas

apresentando, em uma nova embalagem, um conteúdo jornalístico que já é acessível ao público.

Na presente pesquisa, o objeto empírico é a newsletter *Don't LAI to me*. Esse produto é realizado pela Fiquem Sabendo, uma agência independente que se especializou em lidar com a LAI e afirma possuir como objetivo expor os dados que estejam fora do alcance do grande público. A newsletter foi criada em abril de 2019 e já foi condecorada pelo Prêmio Claudio Weber Abramo de Jornalismo de Dados, organizado pela Transparência Internacional e pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo.

O próprio título da newsletter já faz um jogo de palavras com o verbo em inglês *lie*, que significa mentir, e a sigla pela qual a Lei de Acesso à Informação é costumeiramente denominada, inclusive nesse artigo, LAI, que tem a mesma pronúncia. Essa newsletter tem um duplo papel em sua relação com o diploma legislativo que consta de seu nome. Por um lado, ela sistematiza o conteúdo embasado na LAI produzido por toda a imprensa brasileira, fornecendo os links para que o leitor possa clicar e ler com detalhes. Por outro lado, a agência Fiquem Sabendo também produz seu próprio conteúdo com base na LAI, que é divulgado por meio dessa newsletter e que também pode ser aproveitado pela imprensa, desde que sejam concedidos os devidos créditos, o que é expressamente mencionado no texto do e-mail.

Com efeito, a newsletter *Don't LAI to me* já está há quase três anos em funcionamento e conta com mais de quatro mil assinantes, o que a torna um interessante objeto de análise.

Estratégias Metodológicas e Resultados

Para analisar como se comporta esse produto jornalístico específico que é a newsletter *Don't LAI to me*, foi escolhido o ano de 2021 em sua integralidade. Para tanto, foram buscadas todas as mensagens enviadas ao longo desse período temporal, de 01 de janeiro a 31 de dezembro. As newsletters são enviadas

quinzenalmente, o que resultou num *corpus* de 24 textos a serem analisados. Todos os textos das newsletters estão disponíveis na internet, no qual é possível acessar cada um deles².

Os textos foram codificados por um único codificador em categorias que serão descritas a seguir. O primeiro ponto analisado foi o tema da matéria central da newsletter, produzida pela própria Fiquem Sabendo e que é longamente apresentada no e-mail. O texto podia ser enquadrado como: 1 – educação, 2 – saúde, 3 – trabalho, 4 – economia, 5 – meio ambiente, 6 – governo/ administração pública, 7 – segurança, 8 – uso da LAI e 9 – outros. Em relação a essa matéria central, foi registrado ainda à qual esfera de governo os dados pertenciam (municipal, estadual, federal) e de qual ministério, secretaria ou departamento provinham as informações.

Também foram investigados quais eram os veículos de comunicação mencionados na newsletter, o que levou à aplicação da seguinte categorização: 1 – jornal impresso nacional quality paper; 2 – emissora de TV nacional; 3 – emissora de TV estadual; 4 – jornal impresso regional ; 5 – site nacional mainstream; 6 – revista impressa de alcance nacional; 7 – portal jornalístico de alcance regional; 8 – site jornalístico independente.

Por fim, foi verificado se as matérias citadas mencionavam ou não os dados obtidos pela própria Fiquem Sabendo, para constatar se esse tipo de conteúdo recebia atenção privilegiada da newsletter.

Inicialmente serão apresentados os temas que foram abordados pela newsletter, o que pode ser visto no Quadro 1 abaixo:

2. Ver: <https://fiquemsabendo.com.br/dont-lai-to-me-newsletter-fiquem-sabendo>.

Quadro 1 – Principal tema da newsletter

Tema abordado	Número de newsletters
Saúde	8
Trabalho	3
Meio Ambiente	3
Utilização da LAI	3
Economia	2
Administração Pública	2
Educação	1
Segurança	1
Outros	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Como pode ser visto, a saúde foi o assunto mais abordado, o que se justifica em relação à pandemia do coronavírus que assolou o país ao longo de 2021. No texto enviado em 12 de abril, os jornalistas da Fiquem Sabendo tiveram acesso a relatórios internos do Comitê de Operações de Emergência, em que se apontava como a falta de comunicação do Ministério da Saúde sobre a vacina contra o coronavírus era prejudicial para o enfrentamento da doença.

Na sequência, com menos da metade das aparições, aparecem três temas empatados: trabalho, meio ambiente e utilização da LAI. Esse último diz respeito a textos em que se discutiam aspectos práticos da lei no cotidiano. Na edição 64 da newsletter, por exemplo, houve um debate sobre como o governo federal vinha se valendo da Lei Geral de Proteção de Dados para evitar responder aos pedidos formulados com base na LAI. Já em relação ao tema do trabalho, é possível destacar texto em que se expôs o número de estrangeiros resgatados de trabalho escravo em território nacional.

Em relação à esfera de governo mobilizada por cada um dos textos principais das newsletters, não será apresentada tabela, porque não houve qualquer variedade dentro do *corpus*: todos os 24 e-mails continham textos principais elaborados a

partir de dados provenientes do governo federal. Já em relação ao órgão de proveniência das informações, não houve concentração, existindo apenas três ministérios que apareceram mais de uma vez e por isso são citados no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Órgão acionado por meio da LAI

Órgão que forneceu os dados	Menções
Ministério da Saúde	5
Ministério do Trabalho	3
Controladoria-Geral da União	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Mais uma vez, a saúde se destaca entre os temas abordados, com o Ministério da Saúde sendo o mais acionado, por concentrar diversas informações úteis sobre o combate à pandemia. Na sequência, o Ministério do Trabalho demonstra a consistência com o tema do trabalho, que foi recorrente nos textos da agência.

Já no que diz respeito aos meios de comunicação cujas matérias utilizavam a LAI, foi encontrada uma grande variedade, que resultou no Quadro 3 a seguir apresentado.

Quadro 3 – Tipo de meio de comunicação mencionado na newsletter

Meios de comunicação citados	Aparições
Site <i>mainstream</i>	23
Impresso nacional	18
Site independente	14
Revista nacional	11
Impresso regional	10
TV nacional	4
Site regional	4

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Nota-se como os sites jornalísticos de alcance nacional são os mais mencionados pela newsletter. Em 08 de novembro, por exemplo, uma matéria do site Metrôpoles foi mencionada por ter utilizado dados provenientes da LAI para fazer um histórico dos resgatados por trabalho escravo. Nessa mesma edição da newsletter, é possível ver que os sites independentes ocupam também espaço relevante nessa curadoria realizada pela *Don't LAI to me*: a Agência Tatu foi mencionada por texto em que apontou a produção de energia solar no estado de Alagoas (foco da sua cobertura). Esses veículos independentes ainda são menos citados que os jornais impressos nacionais, como O Estado de S. Paulo, sempre muito mencionado.

Por fim, quanto à menção de matérias que se valeram de dados da Fiquem Sabendo, o levantamento mostrou que 59% das matérias que eram linkadas na newsletter foram produzidas com dados da LAI disponibilizados pela Fiquem Sabendo. Configura-se, assim, um processo de retroalimentação, porque o meio de comunicação utiliza os dados públicos da agência e depois ainda tem seu conteúdo disseminado por ela.

Considerações Finais

Os dados obtidos nessa análise sobre um ano de circulação da newsletter *Don't LAI to me* são coerentes com várias das tendências que a literatura já havia apontado. Há, por exemplo, uma completa dominação de dados obtidos do Poder Executivo Federal, o que Nascimento(2015) já haviam apontado que ocorria entre os *quality papers* brasileiros. A ausência de utilização de dados provenientes do Legislativo ou do Judiciário pode apontar para dois caminhos: ou esses Poderes não respondem aos pedidos formulados com base na LAI ou as informações que vem dela não conseguiram ser inseridas em textos com relevância suficiente para ocupar o espaço de destaque na newsletter.

No que diz respeito à amplitude temática, por mais que a pandemia do coronavírus tenha sido um assunto que dominou a imprensa brasileira e por consequência também a newsletter, houve cobertura de outros temas ao me-

nos uma vez, o que demonstra um interesse da agência em abordar os assuntos mais diversos a partir de dados da transparência passiva. As informações obtidas do Estado podem ser base para discussões sobre mercado de trabalho, proteção ao meio ambiente e acidentes aéreos, o que mostra que não é possível limitar a utilização da transparência a apenas uma editoria da redação. Embora os repórteres de política estejam mais acostumados a lidar com a burocracia estatal, a newsletter vem demonstrar que qualquer apuração jornalística pode ser sofisticada com dados públicos.

Por meio da utilização desses dados em seus textos, os repórteres conseguem produzir matérias que alcançam muito mais cidadãos do que apenas aquele que formulou o pedido embasado na LAI. Nesse ponto é possível falar que ocorre uma coletivização da informação obtida por meio da transparência passiva, que deixa de ser exclusiva de determinado pedido e passa a estar acessível a qualquer um que leia aquele material.

Essa pesquisa comprovou também que são inúmeros e diários os exemplos da imprensa brasileira de matérias que utilizam os dados provenientes da LAI. Esses exemplos não estão restritos a uma única modalidade de jornalismo: eles estão presentes em VTs de telejornais, nas matérias dos jornais impressos e em posts de blogs sediados em portais jornalísticos. Todos esses são espaços em que circulam as informações provenientes da transparência e aos quais a newsletter vem se somar.

Por terem maior estrutura de pessoal e de financiamento, grandes meios de comunicação se destacaram no número de matérias mencionadas. Isso não significa que não há um número alto de jornalistas que se valem de pedidos da LAI em veículos independentes ou em jornais localizados em regiões distantes do centro político-econômico do Brasil. Até por não terem amarras com setores dominantes, como tende a ocorrer com os oligopólios, os produtores que não estão vinculados a grandes grupos acabam produzindo textos que trazem enfoques que fogem do convencional e que demonstram a ampla possibilidade que a transparência traz.

A presente investigação reconhece que se limitou a analisar um único ano de circulação da newsletter, o que pode ter deixado escapar aspectos que ocorreram na sua fundação ou abordagens mais recentes adotadas em 2022. Entretanto, os textos analisados foram uma amostra suficiente para perceber como o jornalismo brasileiro tem utilizado a LAI sob diversos aspectos, contribuindo ainda mais para o acesso do público à transparência.

Referências

BITTENCOURT, Maria Clara Aquino. Jornalismo, inovação e empreendedorismo: questões sobre modelos de negócio em contexto de crise. **Líbero**, [s. l.], ano 21, v. 41, p. 74-87, jan./jun. 2018.

BRENOL, Marlise Viegas. **Transparência digital e jornalismo**: modalidades comunicativas com uso de dados públicos. 2019. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/196380>. Acesso em: .

CAMAJ, Lindita. From 'window dressing' to 'door openers'? **Freedom of information legislation**, public demand, and state compliance in South East Europe. *Government Information Quarterly*, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 346-357, 2016. DOI: 10.1016/j.giq.2016.03.001. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0740624X16300272>. Acesso em: 5 abr 2022.

CAMAJ, Lindita. Blurring the boundaries between journalism and activism: a transparency agenda-building case study from Bulgaria. **Journalism**, [s. l.], v. 19, n. 7, p. 994-1010, 2018. DOI: 10.1177/1464884916677757. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1464884916677757>. Acesso em: 5 abr 2022.

COSTA, Rafael Rodrigues; SILVA, Naiana Rodrigues; LAVOR, Thays Mariana. O saber e o fazer jornalismo de dados no Ceará: um estudo sobre formação profissional e o uso de técnicas e ferramentas. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM JORNALISMO INVESTIGATIVO, 5., 2018. **Anais [...]**. [S.l: s.n.], 2018.

DUTRA, Luma Poletti; PAULINO, Fernando Oliveira. Direito à informação em pauta: lei de acesso e jornais impressos. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, [s. l.], v. 11, n. 21, 2014.

FERRACIOLI, Paulo; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. O Jornalismo como agente da transparência pública no Brasil: a cobertura noticiosa no caso da Lei de Acesso à Informação. **Observatorio (OBS*)**, [s. l.], v. 14, n. 2, 2020a. DOI: 10.15847/obsOBS14220201514.

FERRACIOLI, Paulo; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Jornalismo, colaboração e interesse público. **E-Compós**, [S. l.], 2020b. DOI: 10.30962/ec.2053. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/2053>. Acesso em: 5 abr 2022.

FERREIRA JÚNIOR, José; ABREU, Poliana Marta Ribeiro de. A como ferramenta de curadoria jornalística. **ALCEU**, [s. l.], v. 18, n. 37, p. 125-136, 2018. DOI: 10.46391/ALCEU.v19.ed37.2018.97. Disponível em: <http://revistaalceu.com.puc-rio.br/index.php/alceu/article/view/97>. Acesso em: 5 abr 2022.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara; NEGRINI, Vanessa. O impacto da Lei de Acesso à Informação nas relações entre os jornalistas e as assessorias de comunicação governamentais. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 7., 2017, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre, 2017.

GONÇALVES, Francisco Eduardo; STACCIARINI, Isa Coelho; NASCIMENTO, Solano. O uso da LAI por jornalistas: uma análise de requerentes, pedidos e respostas. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 130-140, 2019. DOI: 10.5007/1984-6924.2018v15n2p130. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/1984-6924.2018v15n2p130>. Acesso em: 5 abr 2022.

MARSH, Kevin. The illusion of transparency. **The Political Quarterly**, [s. l.], v. 82, n. 4, p. 531-535, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-923X.2011.02247.x. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-923X.2011.02247.x>. Acesso em: 5 abr 2022.

NASCIMENTO, Solano Dos Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg; KRAEMER, Luciana. A utilização da Lei de Acesso à Informação pela imprensa: análise dos jornais Folha de S.Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. **Rumores**, [s. l.], v. 9, n. 18, p. 225, 2015. DOI: 10.11606/issn.1982-677X.rum.2015.97261. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/97261>. Acesso em: 5 abr 2022.

SAFAROV, Iqbal; MEIJER, Albert; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Utilization of open government data: a systematic literature review of types, conditions, effects and users. **Information Polity**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 1-24, 2017. DOI: 10.3233/IP-160012. Disponível em: <https://www.medra.org/aliasResolver?alias=iospress&doi=10.3233/IP-160012>. Acesso em: 5 abr 2022.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Eptic**, [s. l.], v. 18, n. 3, 2016.

TABARY, Constance; PROVOST, Anne-Marie; TROTTIER, Alexandre. Data journalism's actors, practices and skills: a case study from Quebec. **Journalism: Theory, Practice & Criticism**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 66-84, 2016. DOI: 10.1177/1464884915593245. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1464884915593245>. Acesso em: 5 abr 2022.

ZINNBAUR, D. Transparency and information disclosure in E-Government. In: ANTTIROIKO, Ari-Veikko; MALKIA, Matti (org.). **Encyclopedia of digital government**. Hershey, Pennsylvania: IGI Global, 2007. p. 1566-1571. DOI: 10.4018/978-1-59140-789-8.ch240. Disponível em: <http://services.igi-global.com/resolvedoi/resolve.aspx?doi=10.4018/978-1-59140-789-8.ch240>. Acesso em: 5 abr 2022.

Direito de acesso à informação no México: origens, mudanças, resultados e desafios¹

Ana Beatriz Lemos da Costa²

Fernando Oliveira Paulino³

O artigo abordará as origens do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) do México, por meio de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas com atores-chave. Primeiramente, serão mostradas as mudanças constitucionais e legais pelas quais o órgão passou, seguidos dos resultados e desafios identificados a partir da análise dos recursos feitos aos pedidos de acesso a informações públicas no México. As considerações finais apresentarão alguns dos limites e possibilidades de um órgão específico que implementa políticas públicas de acesso à informação em um país marcado por uma cultura de opacidade, entre outros aspectos multidimensionais.

Origem e desenvolvimento do direito de acesso à informação no México

O direito de acesso à informação constava de forma implícita na Constituição Mexicana de 1917, em vigor até os dias atuais, cujos artigos 6º, 7º e 8º tratavam, respectivamente, da liberdade de expressão nas seguintes perspectivas: direito de manifestação do pensamento; liberdade de escrever e de publicar, sem censura prévia; e direito de petição. Porém, os princípios constitucionais careciam de regulamentação, motivo pelo qual a norma ficou sem efeitos práticos (CASTILLEJO, 2014).

Após as reformas ocorridas em 1977, durante o governo do presidente José López Portillo, o direito passou a fazer parte do texto constitucional de maneira ex-

1. Texto adaptado das publicações de Costa (2017) e Costa; Paulino (2017).

2. Doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília (PPG/FAC-UnB), servidora pública do Tribunal de Contas da União e pesquisadora na área temática de Poder e Processos Comunicacionais. anabialeemos@gmail.com

3. Professor da Faculdade de Comunicação da UnB, presidente da Federação Brasileira de Associações Científicas e Acadêmicas da Comunicação (SOCICOM) e vice-presidente da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIIC). fopaulino@gmail.com

plícita. Essas mudanças, “parte da reforma política que o governo de então havia prometido como processo de democratização do país” (CASTILLEJO, 2014, p. 44), foram fruto de pressões que visavam abrir espaço para uma maior participação de outros partidos na vida política do México, que, desde 1929, com a criação do Partido Nacional Revolucionário, depois denominado Partido Revolucionário Institucional (PRI), era o único a exercer o poder em todo o país.

Todos os governos estaduais e cadeiras do Senado estavam em suas mãos e a oposição só foi admitida na Câmara dos Deputados como minoria simbólica que legitimava as formas democráticas, sem capacidade de influenciar efetivamente no comportamento do Legislativo (AGUILAR CAMÍN; MEYER, 2000, p. 216).

Essa pressão para aumentar a participação dos partidos se deu, entre outros motivos, após a eleição em 1976 do presidente López Portillo ter ocorrido sem oposição formal, pois além do candidato do PRI, só havia o concorrente do Partido Comunista Mexicano, que, na época, não possuía o registro oficial. Como produto dessas emendas, ao artigo 6º da Constituição foi acrescentada a previsão de que o “direito à informação seria garantido pelo Estado” (MÉXICO, 1977, art. 6º, tradução nossa).

A intenção do novo comando constitucional, no entanto, não era necessariamente assegurar o acesso das pessoas às informações públicas, e sim garantir que os partidos políticos tivessem, dentre outras prerrogativas, acesso ao rádio, à televisão, somados aos meios impressos, para difundir seus princípios e programas, inclusive nos períodos eleitorais, de modo a propiciar uma melhor formação da opinião pública (VILLANUEVA, 2003).

Para esclarecer a abrangência do artigo, em abril de 1982, a Suprema Corte de Justiça, instância máxima do Poder Judiciário mexicano, expediu uma resolução em que afirmava que o direito de acesso era uma garantia social, ligada à liberdade de expressão e consistia na permissão do Estado para que os partidos políticos manifestassem de maneira regular a diversidade de opiniões, através dos

meios de comunicação. Ademais, compreendia que a definição precisa do direito de acesso à informação competiria à legislação secundária (VILLANUEVA, 2003).

Em 1996, após a morte de dezessete camponeses em *Agua Blanca*, município do estado de Guerrero, no sudoeste do país, evidenciando a necessidade da sociedade mexicana de ter acesso a dados oficiais verdadeiros e sem omissões, a Suprema Corte deu nova interpretação ao artigo 6º, determinando que a garantia se vinculava ao respeito à informação verdadeira, exigindo-se assim “que as autoridades se abstenham de dar à comunidade informação manipulada, incompleta ou falsa, sob pena de incorrer em violação grave às garantias individuais” (VILLANUEVA, 2003, p. 21, tradução nossa).

Posteriormente, a interpretação do dispositivo se deu de modo que o direito de acesso fosse visto como a prerrogativa da pessoa buscar dados, registros e todo tipo de informações em poder das entidades públicas e empresas privadas que exerçam gastos públicos e/ou cumpram funções de autoridade, com as exceções expressas (VILLANUEVA, 2003, p. 24, tradução nossa). Com isso, abriu-se o caminho para criação da lei para regular a constituição e dar gênese à política pública de comunicação sobre o direito de acesso às informações públicas.

Com as crises financeiras e institucionais que marcaram o final da década de 1980, a primeira derrota do PRI se deu em julho de 1989, com a vitória na eleição de um governador e da maioria do Legislativo local por candidatos do Partido de Ação Nacional (PAN), no Estado da *Baja Califórnia Norte*. Na esfera federal, no entanto, a eleição de um candidato da oposição somente ocorreu onze anos depois, quando no ano 2000 foi eleito presidente do México o candidato do PAN, Vicente Fox. Segundo a ex-presidente do IFAI e acadêmica da UNAM, Jacqueline Peschard (2016), depois da ascensão ao poder de um partido diferente do PRI e com a abertura do processo eleitoral, nasce de forma concreta a demanda por transparência no país.

Era uma demanda que estava no mundo todo, não era somente no caso mexicano. Então a alternância no poder gera uma exigência de que, depois de vinte anos de a sociedade estar lutando por eleições confiáveis e competitivas, agora precisamos de um governo que seja confiável. Já não se exigia uma mudança

somente no processo eleitoral, senão na gestão governamental. Então realmente o que empurra que haja uma legislação de transparência é a chegada de outro partido, como uma coroação da transição mexicana (PESCHARD, 2016, informação verbal, tradução nossa).⁴

A partir dessa mudança do governo, começou a mobilização para que se aprovasse a lei de acesso à informação.

Em março de 2001, já formado o novo governo, criou-se um grupo de trabalho de integrantes do Executivo cuja dinâmica incluiu estudos de legislação comparada, análise de alternativas ligadas a procedimentos de acesso, critérios de classificação da informação, prazos de resposta e desenhos institucionais. O trabalho foi concluído em julho do mesmo ano, com a produção de um documento que serviu de base para estabelecer os primeiros contatos com o Poder Legislativo.

Em maio de 2001, na cidade de Oaxaca, a Universidade Iberoamericana, em parceria com a Fundação Informação e Democracia e outras entidades, promoveram o Seminário Nacional “Direito à Informação e Reforma Democrática”, com a presença de jornalistas, organizações não-governamentais e pesquisadores do assunto. Na pauta do seminário, foram feitas discussões acerca do significado do direito a informações, de modo a colocar o assunto na perspectiva do acesso a informações públicas.

A Declaração de Oaxaca, fruto das discussões do seminário, trazia seis pontos-chave que deveriam estar presentes em uma legislação sobre o assunto: adequar o texto constitucional para estabelecer o princípio de que a informação do Estado é pública e pertence aos cidadãos; criar uma legislação para que os órgãos do Estado e entes privados que lidam com recursos públicos fossem sujeitos obrigados a dar informação aos cidadãos; estabelecer sanções aos servidores públicos que descumprissem os pedidos injustificadamente; estabelecer um capítulo de exceções claras e assegurar que fossem mínimas; criar um órgão independente que resolvesse as controvérsias entre os particulares e as autoridades; e reformar

4. Informação fornecida por Jacqueline Peschard em entrevista realizada na sede da UNAM, Cidade do México, em 4 abril 2016.

e revogar as leis que contrariassem o direito de acesso no país. A publicação desse documento colocou a temática na agenda pública e possibilitou unificar possíveis contradições quanto à interpretação (ESCOBEDO, 2003, p. 74, tradução nossa).

Tendo em vista a existência de duas proposições legislativas concorrentes, além da iniciativa do PRD, o Grupo Oaxaca conseguiu publicar reportagens de capa nos jornais de grande circulação “*Reforma*” e “*El Universal*” com os princípios do direito de acesso que deveriam estar presentes em uma futura legislação, no chamado “Decálogo do Direito de Acesso à Informação”, contendo os seguintes preceitos: 1) direito humano universal; 2) informação pública pertence às pessoas; 3) máxima abertura dos poderes do Estado; 4) obrigação de publicar e entregar a informação em posse do Estado; 5) procedimentos ágeis, simples e a custos mínimos; 6) mínimas exceções; 7) órgão autônomo para promover a abertura e resolver as controvérsias; 8) apresentar a origem dos recursos; 9) consistência jurídica; e 10) promoção do federalismo.

O modelo proposto pelo Grupo Oaxaca previa a possibilidade de os solicitantes entrarem com recursos relacionados ao acesso à informação dentro dos próprios órgãos e junto a uma instância externa, o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), sem necessidade de recorrer ao Judiciário, o qual, segundo Peschard (2016) carregava certo grau de desconfiança quanto à capacidade de resolução dos casos relacionados à promoção da transparência.

Em um modelo tradicional se optaria por atribuir ao Poder Judiciário resolver os litígios, as controvérsias sobre transparência. O que ocorre no caso mexicano é que viemos de um regime autoritário, opaco e com um Poder Judiciário muito desprestigiado. Muito desprestigiado por ser subordinado ao Poder Executivo. Realmente não tinha os níveis de autonomia que vemos em muitos países (...) então o que se pensa é que teria que ser um organismo que tivesse especialização, e que somente resolvesse as coisas de transparência e não outros assuntos administrativos. Também defenderam a ideia de que teria que ter autonomia (PESCHARD, 2016, informação verbal, tradução nossa)⁵.

5. Informação fornecida por Jacqueline Peschard em entrevista realizada na sede da UNAM, Cidade do México, em 4 abril de 2016.

Com a participação de dois integrantes do Grupo Oaxaca na Comissão da Câmara que cuidaria da uniformização das propostas, a lei foi aprovada. A disposição do Poder Executivo, liderado pelo partido PAN em tratar diretamente com representantes da sociedade civil, respaldados pelos partidos da oposição — PRI e PRD —, era uma iniciativa inovadora. Segundo Luis Ernesto Salomón, “os legisladores se deram conta de que era uma questão valiosa e sentiram que era politicamente incorreto colocarem-se contra o tema” (SALOMMÓN, 2010, informação verbal, tradução nossa)⁶.

Após aprovação na Câmara, no Senado, havia um projeto de lei de dados pessoais que conflitava com o de acesso à informação, elaborado de forma independente. Após nova rodada de negociações e ajustes para reduzir as incompatibilidades, finalmente a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental (LFTAIPG) foi aprovada em 30 de abril de 2002, tendo acolhido em várias seções as proposições do Grupo Oaxaca.

Dessa maneira, a lei federal, que estava em vigor até maio de 2016, trazia, dentre outros, os princípios da máxima publicidade; obrigação dos órgãos publicarem periodicamente informações-chave; promoção de governos abertos; Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), órgão da administração pública federal, com autonomia operacional, orçamentária e de decisão, encarregado de promover e difundir o exercício do direito de acesso à informação; alcance limitado das exceções, rol restrito de informações classificadas como reservadas ou confidenciais; eficiência do acesso, por meio de procedimentos simples, ágeis e de baixo custo ao requerente; reuniões em órgãos públicos com caráter aberto; e proteção aos denunciantes.

Depois da entrada em vigor da legislação federal, foi dado início à implementação “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo necessários para executar uma política pública” (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 34). O IFAI foi criado por Decreto do Poder Executivo Federal, em 24 de dezembro de 2002.

6. Informação fornecida por Luiz Ernesto Salommón em entrevista. 3 de maio de 2010.

Os estados e municípios começaram a se mobilizar para também aprovarem seus regulamentos de forma que, em 2007, os 31 estados mexicanos mais o Distrito Federal contavam com as respectivas leis. Ocorre que, como a Constituição não trazia maiores detalhes acerca do direito de acesso às informações públicas (DAIP), cada ente da federação criou sua lei, gerando uma miscelânea de direitos e obrigações. Havia, por exemplo, lugares em que somente permitiam o acesso à informação aos cidadãos de seus estados (Sánchez, 2011, p. 67, tradução nossa). Enquanto em outros, eram impostas diversas limitações aos pedidos, além de diferenças importantes sobre a informação que poderia ser reservada.

Segundo o jornalista Roberto Rock (2016), integrante do Grupo Oaxaca, havia muitas diferenças entre as leis estaduais e os órgãos locais responsáveis pela transparência, ensejando a necessidade de reformulação da Constituição e legislação respectiva.

Os órgãos estaduais não favoreciam a transparência. Eram cúmplices do governo local, designados pelo governador, mandados pelo governador. Era uma mentira, digamos. E isso se refletia no fato de que as pessoas não apresentavam pedidos, não apresentavam solicitações de acesso à informação. Havia estados onde, enquanto aqui na Cidade do México havia, não sei, duas mil solicitações ao mês, havia estados que tinham três, quatro pedidos para temas locais. Assim foi crescendo a pressão desde a capital por parte de todos os atores. O governo se perguntava, por que eu tenho transparência no governo federal e o governo estadual não é transparente? Isso está ruim porque estamos tendo um desequilíbrio de poder. Um poder federal que está submetido à transparência e poderes locais que não estão submetidos a ela (ROCK, 2016, informação verbal, tradução nossa)⁷.

Para tentar diminuir as discrepâncias entre a legislação federal e as normas locais, em 2006, um grupo de governadores reunidos na cidade de Chihuahua, no Segundo Congresso de Transparência Local, apresentaram ao Congresso Nacional um documento denominado “Iniciativa Chihuahua”, que consistia em uma proposta de reforma ao artigo 6º da Constituição.

7. Informação fornecida por Roberto Rock em entrevista realizada na Cidade do México, em 13 de abril de. 2016.

Após início da tramitação na Câmara, foram estabelecidos os princípios sob os quais deveria ser alterado o citado artigo. O primeiro deles dizia que toda informação em posse dos órgãos do Estado mexicano é pública.

Rompe-se radicalmente com concepções de informação patrimonialistas ou fechadas, e confirma-se um princípio democrático básico, que consiste em que todo ato do governo deve estar sujeito ao escrutínio público (IFAI, 2008, p. 24, tradução nossa).

Em seguida ao procedimento nas duas casas do Congresso, em julho de 2007, já no governo do presidente Felipe Calderón (PAN), o artigo 6º passou a contar com sete novos princípios que deveriam guiar o exercício do direito de acesso à informação pela federação, estados e Distrito Federal, entre eles: o de que toda informação em posse de qualquer autoridade, entidade, órgão e organismo federal, estadual e municipal é pública e somente poderá ser reservada temporariamente por razões de interesse público; proteção de informações pessoais; acesso gratuito e sem necessidade de justificar o pedido; criação de órgãos autônomos e obrigação de adotarem procedimentos céleres de revisão; obrigações dos órgãos divulgarem informações sobre gestão e gastos públicos, independente de pedido; e previsão de sanções em caso de descumprimento.

Em 2010, foi a vez da entrada em vigor da Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais, ampliando a competência e atribuições, além de alterar o nome de Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental para Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais, mantendo-se a sigla IFAI. Essa lei objetiva proteger os dados pessoais em posse de particulares, para garantia da privacidade.

Com a reforma constitucional de 2007, apesar do IFAI passar a estar assegurado constitucionalmente, sua jurisdição limitava-se ao Poder Executivo Federal. Na prática, isso fazia com que os Poderes Legislativo e Judiciário e outros órgãos que lidam com recursos e informações públicas tivessem discrepâncias no exercício do direito de acesso à informação. Para tentar sanar essa

lacuna, a Constituição do país passou por nova reforma em 2014, prevendo a transformação do órgão federal em um órgão autônomo nacional, que atuasse junto a uma ampla gama de sujeitos obrigados, nos três Poderes.

A reforma de 2014 foi fruto de propostas de três partidos, PRD, PRI e PAN, e buscou dotar o país de um sistema integral de transparência e prestação de contas, de modo a fazer parte da vida institucional do governo mexicano (CASTILLEJO, 2014, p. 58, tradução nossa)⁸.

Como visto no trecho da Constituição acima, ampliou-se também a relação de pessoas que passam a ser obrigadas a divulgar as informações, como é o caso dos sindicatos, partidos políticos e de qualquer pessoa física ou jurídica que utilize recursos públicos. Do mesmo modo pode, de ofício ou a requerimento do organismo estadual ou do Distrito Federal, conhecer os recursos de revisão que por seu interesse e relevância o justifiquem.

A mais recente reforma constitucional em matéria de transparência ocorreu com o retorno ao poder, em 2012, de um presidente do partido PRI, Enrique Peña Nieto. Nessa volta à presidência da República, o partido retomou um projeto de apresentar uma série de reformas constitucionais que queria implementar no México desde antes de 2000, em matéria de telecomunicações e energia.

A fim de regular o artigo após a reforma, em maio de 2015, entrou em vigor a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública, que institui a transformação do IFAI em Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI).

8. Art. 6º, VIII. A Federação contará com um organismo autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio (...). O órgão tem competência para conhecer os assuntos relacionados com o acesso à informação pública e com a proteção de dados pessoais de qualquer autoridade, entidade, órgão ou organismo integrante dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, órgãos autônomos, partidos políticos, funções comissionadas e fundos públicos, assim como qualquer pessoa física, jurídica, sindicatos que recebam e utilizem recursos públicos ou realizem atos públicos em âmbito federal; com exceção de assuntos jurídicos de competência da Suprema Corte de Justiça da Nação, quando será resolvido por um comitê integrado por três ministros. Também conhecerá os recursos interpostos por particulares a respeito de resoluções dos órgãos autônomos especializados dos estados e do Distrito Federal que classifiquem a informação como reservada, confidencial, inexistente ou que negue o acesso à informação, nos termos estabelecidos pela Lei (MÉXICO, 2014, tradução nossa).

A nova legislação também lançou as bases para criação do Sistema Nacional de Transparência, lançado em maio de 2016, que reúne órgãos com o objetivo de fortalecer a prestação de contas no México. É composto pelos organismos garantes da federação, INAI, Auditoria Superior da Federação, Arquivo Geral da União e Instituto Nacional de Estatística e Geografia. Sua finalidade, de acordo com a lei, é coordenar e avaliar as ações relativas à política pública de transparência, acesso à informação e proteção de dados pessoais, bem como estabelecer critérios e regulamentações sobre a matéria.

Com a legislação geral, que serve de parâmetro para as estaduais e municipais, houve a necessidade de reforma para harmonização da lei federal, a qual entrou em vigor em 9 de maio de 2016 e se aplica aos 882 sujeitos obrigados federais. Entre os novos artigos, estão fixadas 247 obrigações específicas que os sujeitos obrigados, no âmbito de suas atribuições, deverão cumprir de forma adicional aos deveres já fixados na lei geral.

O quadro a seguir mostra a evolução do direito de acesso à informação no México.

Quadro 1 – Histórico do arcabouço normativo do direito de acesso à informação no México

1977	2002	2007	2010	2014	2015	2016
Reforma ao art. 6º da Constituição	Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental	Reforma ao art. 6º da Constituição	Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais	Reforma ao art. 6º da Constituição	Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública	Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública
Dispõe que o direito à informação será garantido pelo Estado	Regula o direito e cria o IFAI	Amplia e institui princípios do direito de acesso	Amplia competências e atribuições do IFAI que passa a se chamar Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados	Amplia sujeitos obrigados; cria órgão autônomo nacional	Cria INAI e diretrizes para o Sistema Nacional de Transparência	Regula as alterações da Constituição e da Lei Geral

Fonte: COSTA (2017).

O item a seguir apresenta alguns exemplos de implementação da legislação e da atuação do órgão recursal.

Resultados e desafios da implementação do direito de acesso à informação no México

Em 2021, segundo as estatísticas do INAI, o número de solicitações de informações públicas junto aos órgãos da administração pública federal foi de 260 mil. De 2003 até janeiro de 2022, somam-se 2,57 milhões de requerimentos, sendo que aproximadamente a metade, 1,27 milhões de pedidos, ocorreram de 2003 a 2016. O número de solicitações relacionadas aos dados pessoais soma 529 mil pedidos. A partir da qualidade das respostas apresentadas, ou da negativa do acesso à informação, de 2003 a 2022 foram realizados 153,3 mil recursos junto ao INAI, relativos aos pedidos de acesso à informação e à proteção de dados pessoais (INAI, 2022).

Contudo, para o pesquisador e membro do Grupo Oaxaca Ernesto Villanueva (2016), há uma contradição entre as quantidades de pedidos, as ações de promoção e de divulgação do direito de acesso e os resultados efetivamente alcançados.

O que ocorre é o que chamamos de simulação. Ou seja, simular é enganar as pessoas fazendo-lhes crer que existe abertura. Estive em uma reunião no Peru sobre o sistema de transparência. Uma professora britânica me cumprimentou porque no México estaria excelente. Eu lhe disse: Tenha cuidado. Exatamente o que é transparência? Porque se tem feito campanha como se fosse Coca-Cola. Se perguntam se escutaram o nome de Coca-Cola dirão sim. Mas se perguntam: pode-me dizer dois ingredientes da Cola-Cola. A resposta é não sei. Se você vê em uma campanha: “Somos transparentes”, “A transparência faz a diferença”, campanhas de produtos como se fossem comerciais, mas não te dizem como exercê-la, nem nada. E há por um lado orçamento, para fazer campanhas para que as pessoas perguntem. Por outro lado, de fato, fazem todo o contrário para que não pergunte, então é um assunto de louco. Por favor, pergunte, você tem o direito, exerça-o, por outro lado, quando o exerce há casos, sobretudo nos estados, em que vão até a casa de quem perguntou a informação, quando se supõe que é anônimo. Como se põe o domicílio no pedido e se

vivo em um estado que é perigoso, então nem tudo está perfeito. Ou seja, isso aí gera uma intromissão ilegal nos dados pessoais (VILLANUEVA, 2016, informação verbal, tradução nossa)⁹.

Em contrapartida, o comissionado Joel Salas (2016) aponta para a necessidade de melhorias em ações de promoção do direito para alterar esses resultados.

Existe um grande déficit no sentido de que não tem sido um direito que há gerado consciência na maioria da população para que graças ao seu exercício se possa mudar a vida cotidiana das pessoas. A mãe que vai ao hospital e não tem medicamento na clínica, apesar do orçamento estar contemplado para que tenha. A mãe que quer colocar seu filho em uma escola mediante uma bolsa e não lhe outorgam porque seguem sendo dadas de maneira discricionária ou de alguma forma clientelista ou corporativista que beneficie a parentes, ou a grupos, ou a sindicatos. O empresário que quer abrir um pequeno negócio, mas lhe dizem que há mais trâmites a realizar do que na realidade existem. Isso não temos logrado fazer. Segue sendo uma instituição que está distante da maioria da população (SALAS, 2016, informação verbal, tradução nossa)¹⁰.

Por sua vez, o jornalista Samuel Bonilla (2016) é um dos que afirmam que o direito de acesso à informação (DAI) no México é exercido pela elite.

Eu sou um dos que afirmam que o DAI é um direito de elite. Mais de 96% das solicitações dirigidas à administração pública federal (todas as dependências ligadas ao Poder Executivo Federal) são realizadas pela internet, e apenas uma média de 4 mil solicitações ao ano ocorrem fora desse ambiente virtual. Ademais, mais da metade das solicitações são geradas desde a Cidade do México e do Estado do México (a zona metropolitana ao redor da capital do país). O INAI prega que o México tem um marco normativo dos melhores do mundo, mas não está fazendo o suficiente para que este direito esteja ao alcance de qualquer pessoa e, o mais importante, que possa ser aproveitado por qualquer indivíduo que o necessite, como corresponderia um direito humano. Os melhores esforços no México para impulsionar o direito iniciam

9. Informação fornecida por Ernersto Villanueva em entrevista realizada na Cidade do México, em 15 abril de 2016.

10. Informação fornecida por Joel Salas em entrevista realizada na sede do INAI, Cidade do México, em 20 abril de 2016.

e terminam com suas leis. A implementação, e sobretudo, a socialização dessas leis deixa muito a desejar. Não são poucos os oficiais da transparência que pensam que, com a difusão desse direito, cumpre-se com sua socialização; mas, na realidade, é um direito que pode ser muito sofisticado para milhões de mexicanos que não compreendem sua utilidade, seu funcionamento e seus alcances (BONILLA, 2016, informação verbal, tradução nossa)¹¹.

Considerações finais

O órgão recursal do México, INAI, exerce papel fundamental na transformação da cultura patrimonial mexicana. Porém, há que se ter em conta que a entidade também compõe a estrutura burocrática do país, também sujeita a obstáculos sociais, políticos e culturais. Persiste o desafio de se legitimar enquanto instituição frente à sociedade, que necessita, primeiramente, ser educada para o exercício do direito. Quanto aos órgãos públicos, além de se sujeitarem às sanções e imposições deste órgão, precisam enxergá-lo como parceiro no cumprimento da legislação e melhoria dos procedimentos e tomada de decisões, por meio da documentação e da disseminação dos respectivos resultados.

A lei de acesso à informação por si só não garante a sua efetivação. É importante analisar múltiplos fatores para implementação de uma política pública que de fato contribua com a mudança da cultura de opacidade. Contudo, os entrevistados relataram o papel do órgão mexicano para promover essas transformações culturais na administração pública. Da mesma maneira, há um esforço do México para se adaptar às exigências advindas da execução da política, ainda que tenha sido, a princípio, promovida por uma demanda externa, seguida de interesses de grupos específicos como jornalistas, acadêmicos e empresários, os quais se preponderam no exercício do direito, em detrimento da maioria da população. Constata-se, igualmente, que questões políticas e econômicas também influenciam na autonomia do órgão garante, bem como na capacidade de fazer valer suas decisões enquanto instância recursal e de promoção da transparência.

11. Informação fornecida por Samuel Bonilla em entrevista realizada por e-mail em 18 abril 2016.

Em publicação de 2020, chamada “*La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y Futuro*” (ESCOBEDO, 2020), diversos integrantes do Grupo Oaxaca apresentam desafios atuais relativos, entre outros, a discussões sobre o papel de órgãos autônomos estatais, assim como de organizações da sociedade civil, e pressões a que se sujeitam, incluindo questionamentos sobre sua própria razão de ser. Ademais, os autores apontam desafios relativos às Tecnologias de Informação e Comunicação e a necessidade de enfrentar novas disputas.

Além disso, a eficácia do INAI já foi questionada pelo chefe do Executivo, presidente Andrés Manuel López Obrador em diversas coletivas de imprensa, e o orçamento do órgão vem enfrentando reduções desde 2019 (COSTA; DUTRA; PAULINO, 2021).

Referências

AGUILAR CAMÍN, Héctor & MEYER, Lorenzo. **À Sombra da Revolução Mexicana. História Mexicana Contemporânea, 1910-1989**. São Paulo: EDUSP, 2000.

BONILLA, Samuel. Jornalista e coordenador do Programa Transparência para Todos. Entrevista realizada por e-mail em 18 abr 2016.

CASTILLEJO, Itzel Leticia Solano. **Retos y dificultades que ha enfrentado México sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública en los últimos años (2002-2014)**. 2015. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da (2017). **Transparência e seus avessos: Direito de Acesso à Informação Pública no México**. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24232>. Acesso em 14 mar. 2022.

COSTA, A. B. L.; DUTRA, L. P.; PAULINO, F. O. Derecho de acceso a la información en Brasil y México: entre cabestros, jefes y sociedad civil. **Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales**, v. 8, p. 117-142, 2021.

ESCOBEDO, Juan Francisco. Movilización de la opinión pública en México: El Caso del Grupo Oaxaca y de la ley federal de acceso a la información pública. **Revista: Derecho Comparado de la Información**. Número 2, jul-dec. 2003. Disponível em: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>. Acesso em 14 mar. 2022.

ESCOBEDO, Juan Francisco (org.). **La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y Futuro**. Ciudad de México: INAI, 2020.

IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. **Los criterios y resoluciones del IFAI**. 2008.

INAI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. **Estadísticas de solicitudes de acceso a la información y de datos personales dirigidas a los Sujetos Obligados del Orden Federal y los recursos de revisión interpuestos ante el INAI**. Ciudad de México: INAI, 2022. Disponível em: <https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Estad%C3%ADsticas-semanales-28-de-enero-de-2022.pdf>. Acesso em 14 mar. 2022.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)**, Editorial PAC, México, 1993.

MÉXICO. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. **Diario Oficial**, México, 11 jun. 2002. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>. Acesso em: 7 de abr. 2022.

PESCHARD, Jacqueline. Ex-presidente do IFAI e professora de Ciência Política da UNAM. Entrevista realizada na sede da UNAM, Cidade do México, em 4 abr. 2016.

ROCK, Roberto. Jornalista do El Universal. Entrevista realizada na Cidade do México, em 13 abr. 2016.

SALAS, Joel. Comissionado do INAI (2014-2020). Entrevista realizada na sede do INAI, Cidade do México, em 20 abr. 2016.

SALOMÓN[S. l.: s. n.], 3 de maio de 2010. 1 vídeo (ca. 10 min). Publicado pelo canal CAIPuebla. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TtfjK_PykH8. Acesso em 10 jun. 2016.

SÁNCHEZ, Mónica Vanessa Hernández. **Las deficiencias de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos para fomentar el derecho constitucional del cual es garante**. 2011. 160 f. Monografia (Licenciatura em Ciências Políticas e Administração Pública), Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1156>. Acesso em 14 mar. 2022.

VILLANUEVA Ernersto. Pesquisador da UNAM e membro do Grupo Oaxaca. Entrevista realizada na Cidade do México, em 15 abr. 2016.

A Lei de Acesso à Informação no Judiciário mexicano: histórico e avanços

Luma Poletti Dutra¹

Em 2002, o México aprovou sua primeira Lei de Acesso à Informação (*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*). A norma passou por reformas, e a regra em vigor atualmente é a *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, aprovada em 2015 (MÉXICO, 2015). Este artigo apresenta alguns aspectos da experiência deste país latino-americano, que conta com uma trajetória de vinte anos de regulamentação do direito de acesso à informação. O escopo de análise se restringirá aos órgãos do Poder Judiciário, com o objetivo de compreender seu papel no processo que resultou na criação da lei, bem como sua adaptação aos novos paradigmas de acesso à informação estabelecidos.

Assim, inicialmente, é feito um resgate histórico da participação da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN) na consolidação do direito de acesso à informação no México, destacando sua mudança de posicionamento a partir dos anos 2000 – período que coincide com a alteração do panorama político nacional. Na sequência, serão apresentadas as regras específicas para os órgãos do Poder Judiciário estabelecidas tanto pela lei federal, de 2002, quanto pela lei geral, de 2015.

A partir de levantamentos feitos por organizações da sociedade civil mexicana, é possível identificar as frentes de resistência às medidas de transparência em alguns tribunais, principalmente, em âmbito estadual. Por outro lado, a pesquisa também revela iniciativas positivas de abertura de instituições que integram este Poder e que podem inspirar ações em outros países da região, como o Brasil.

1. Jornalista, doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB) com período de doutorado sanduíche no México, na Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Professora voluntária da Faculdade de Comunicação da UnB, pesquisadora do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom/UnB).

Metodologia

Este artigo apresenta alguns resultados de uma pesquisa de doutorado concluída em 2021, que contou com um período de estudos na Cidade do México, entre outubro de 2019 e março de 2020. Na ocasião, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com jornalistas, pesquisadores, servidores do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI), além de funcionários e ex-ministros da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN). Além das entrevistas, utilizou-se a pesquisa bibliográfica como técnicas de investigação, ambas inseridas no referencial metodológico da Hermenêutica de Profundidade (HP), de John B. Thompson (1995).

A HP permite a combinação de diferentes técnicas de pesquisa e se caracteriza pela associação de três fases de investigação: a análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/re-interpretação. Em razão de sua proposta abrangente no desvendamento de fenômenos sociais, a utilização deste referencial metodológico vem se consolidando nos estudos ligados às Políticas de Comunicação e Cultura (Nogueira, 2020).

Histórico: o papel da Suprema Corte de Justiça da Nação

Para abordar o tema da regulamentação do direito de acesso à informação pública no México, é preciso olhar para o ano de 1977, quando uma reforma constitucional (decorrente de uma reforma política eleitoral, promovida pelo então presidente José López Portillo, do Partido Revolucionário Institucional, o PRI) acrescentou ao texto do artigo 6º da Carta Magna que o direito à informação seria assegurado pelo Estado.

Anos depois, em 1985, a Suprema Corte de Justiça da Nação foi questionada sobre o alcance dessa garantia. Em resposta, a corte estabeleceu que o direito de acesso à informação se traduzia como um direito social, que assegurava espaços midiáticos a partidos políticos para a manifestação da diversidade de opiniões

e posicionamentos ideológicos. De acordo com este entendimento, a alteração do texto constitucional em 1977 não pretendia “estabelecer uma garantia individual, consistindo em que qualquer governado, no momento em que julgue apropriado, solicite e obtenha de órgãos do Estado determinada informação” (SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 1992, p. 44, tradução nossa).

Em 1996, o tribunal mudou de posicionamento. O alcance do direito de acesso à informação foi ampliado após um episódio de violência ocorrido no ano anterior. O caso ficou conhecido como *Masacre de Aguas Blancas*, e resultou na morte de 17 camponeses do estado de Guerrero, assassinados pela polícia. A versão oficial das autoridades informava que os militares se defenderam de um ataque armado – o que se provou falso. Assim, a corte entendeu que o direito de acesso à informação estava estreitamente vinculado ao “direito de conhecer a verdade”. Ou seja, exigir que as autoridades não forneçam informações manipuladas, incompletas ou falsas.

Neste momento, vale ressaltar uma característica em comum com o Brasil, onde a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) foi sancionada no mesmo dia em que a Comissão Nacional da Verdade foi instituída (Lei 12.528). O fato de ambas terem sido sancionadas por uma presidente que integrou um grupo de guerrilha armada (o VPR-Palmares), que atuou contra a ditadura e que foi presa e torturada pelos militares carregou de simbolismo o evento². Antes disso, o direito à memória e à verdade também era utilizado como estratégia discursiva pelas organizações que integravam o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas³ na época em que a LAI tramitava no Congresso Nacional. Esta estratégia discursiva também ganhou força com o julgamento do caso Gomes Lund⁴ na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2010.

2. Jornalistas que se dedicam a investigações sobre a ditadura militar afirmam que o impacto da LAI na abertura de documentos produzidos neste período foi baixo (DUTRA, 2015).

3. O próprio Fórum foi inspirado na experiência do Grupo de Oaxaca, no México (COSTA; DUTRA; PAULINO, 2021). As organizações que o integram estão disponíveis em: <https://informacaopublica.org.br/>. Acesso em 10 mar. 2022.

4. O caso Gomes Lund refere-se ao processo movido por familiares de desaparecidos políticos que integravam a Guerrilha do Araguaia. Na sentença, a Corte Interamericana de Direitos Humanos criticou os dispositivos da Lei de Anistia e determinou, entre outras coisas, que o governo brasileiro fornecesse informações aos familiares das vítimas que desapareceram no episódio – e que vinham sendo requisitadas sem sucesso (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

De volta ao México, após o *Masacre de Aguas Blancas*, a SCJN ampliou o alcance do direito de acesso à informação ao reconhecer sua estreita ligação com o direito à verdade. Na nova interpretação, a Suprema Corte se manifestou da seguinte forma:

Tal direito é, portanto, básico para a melhoria de uma consciência cidadã que contribui para torná-la mais consciente, essencial para o progresso de nossa sociedade. Se as autoridades públicas, eleitas ou designadas para servir e defender a sociedade, assumem diante desta atitudes que lhes permitem atribuir comportamentos antiéticos, fornecendo à comunidade informações incompletas e manipuladas, condicionadas aos interesses de grupos ou indivíduos, o que a proíbe de conhecer a verdade para participar livremente na formação da vontade geral, incorre em grave violação de garantias individuais nos termos do artigo constitucional, segundo parágrafo, porque seu processo leva a considerar que existe uma propensão a incorporar em nossa vida política o que poderíamos chamar de cultura do engano, da maquinação e da ocultação, ao invés de enfrentar a verdade e tomar ações rápidas e eficazes para alcançá-la e torná-la conhecida aos governados (SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 1996, p. 513, tradução nossa).

Assim, o direito de acesso à informação, antes entendido como um direito social, tornou-se uma garantia individual. Essa interpretação foi reforçada pelo tribunal em julgamentos subsequentes. Por meio de outras decisões, “a Suprema Corte ampliou a compreensão desse direito, entendendo-o, também, como garantia individual, limitada como é lógico, pelos interesses nacionais e da sociedade, assim como pelo respeito aos direitos de terceiros” (SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 2000, p. 72, tradução nossa). Esses acontecimentos antecederam a aprovação da lei federal de acesso à informação, em 2002, e fazem parte do contexto que permitiu que as discussões sobre a norma avançassem.

Dentro deste cenário, é necessário destacar a mudança na coalizão governamental do país. A eleição de 2000 encerrou a hegemonia do PRI no poder após 72 anos de domínio político. O monopólio começou a ser rompido em 1997, com o aumento da diversidade de partidos com representantes na Câmara dos

Deputados, e se consolidou com a vitória de Vicente Fox, do PAN (Partido da Ação Nacional), para a Presidência. O mesmo pleito elegeu uma maioria de congressistas opositores ao presidente, em uma configuração política que favorece o desejo de intensificar a fiscalização sobre o novo governo.

Soma-se a isso a mobilização por parte da sociedade civil mexicana, que contribuiu para que o tema do direito de acesso à informação pública deixasse a agenda de interesses para entrar na agenda de ações dos representantes, com destaque para o trabalho desempenhado pelo Grupo Oaxaca (PLA, 2009). Assim, a *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* foi sancionada em junho de 2002.

Impactos no Poder Judiciário

Quando a lei mexicana foi aprovada, a analista sênior da *National Security Archive*⁵ Kate Doyle relatou o fato e destacou a necessidade de que os demais poderes regulamentassem em seus respectivos âmbitos normas robustas: “O Judiciário notoriamente disfuncional, corrupto e fechado, em particular, precisa urgentemente de novos padrões de transparência que abram suas operações ao escrutínio público” (DOYLE, 2002, p. 2, tradução nossa).

A lei federal de 2002 estabelecia, em seu artigo 8º, que o Poder Judiciário deveria tornar públicas as sentenças expedidas. No entanto, as partes envolvidas poderiam pedir a oclusão de informações de caráter pessoal no documento. Esta foi a única determinação imposta pela lei aos tribunais, de modo a conferir liberdade para que eles e os demais órgãos constitucionais autônomos regulamentassem internamente suas próprias leis de acesso (tal como estabelece o art. 61 da norma).

Quando a lei entrou em vigor (em 2003), os órgãos do Poder Judiciário (assim como os demais poderes), criaram as chamadas *Unidades de Enlace*, respon-

5. Organização não-governamental fundada em 1985 por jornalistas e pesquisadores, sediada na *George Washington University*. Seu foco são investigações sobre documentos oficiais desclassificados e acesso público à informação governamental (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, [c2022]).

sáveis pela gestão interna dos pedidos de acesso à informação. Também foram criadas Comissões para a Transparência e Acesso à Informação, que atuavam como instância recursal e eram responsáveis pela fiscalização da aplicação da norma. Não havia, porém, um órgão que revisasse a atuação dessas comissões, o que era criticado por organizações da sociedade civil (DPLF, 2007).

Ao avaliar sites oficiais de órgãos do Poder Judiciário Federal, López-Ayllón e Perrilliat (2006) ressaltam a dualidade de funções desempenhadas pelos tribunais: na interpretação da lei e na aplicação da regra em seu próprio âmbito. Quanto à primeira função, a avaliação feita à época pelos autores era de que, de modo geral, os tribunais vinham adotando uma postura favorável à transparência. Os pesquisadores reforçam que, a despeito da criação do Instituto Federal de Acesso à Informação Pública (IFAI)⁶, cabe aos tribunais a responsabilidade de garantir aos cidadãos o exercício do direito constitucional de acesso à informação pública, tal como estabelecia a própria Lei Federal de Acesso à Informação, em seu artigo 59.

Anos mais tarde, em 2015, foi aprovada a Lei Geral de Transparência, que em seu artigo 30 reforça esse papel do Judiciário na garantia do acesso à informação, como explicou o pesquisador López-Ayllón em entrevista à autora: “O motivo da criação do INAI foi ter um mecanismo administrativo que resolvesse mais rapidamente, porque se tivéssemos deixado apenas para o Judiciário decidir, os julgamentos teriam demorado muito” (LÓPEZ AYLLÓN, 2019, informação verbal, tradução nossa)⁷.

O diretor do Programa de Direito de Acesso à Informação da ONG Artigo 19 no México, Carlos Dorantes, afirma que muitas das demandas da organização acabam indo para o Judiciário, que, ao fim, assegura efetivamente o direito:

6. O IFAI foi criado para atuar como órgão fiscalizador, instância recursal no âmbito do Executivo federal e promover treinamento para os servidores públicos atuarem de acordo com os preceitos da lei federal de acesso à informação. Até então, seu escopo de atuação não abarcava o Legislativo nem o Judiciário. Em razão da aprovação da Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação, em 2015 o IFAI foi transformado em INAI (Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais), e teve suas competências ampliadas

7. Entrevista realizada na Cidade do México, em 5 nov. 2019.

O papel do Judiciário é superinteressante porque, o INAI como tal tem muitas deficiências, temos enfrentado muitos obstáculos com eles, no que diz respeito ao exercício do direito à informação [...] e é o Judiciário que garante que possamos exercer esse direito, e não o INAI [...]. É o Poder Judiciário que acaba respaldando os cidadãos para que eles possam realmente exercer o direito à informação (DORANTES, 2020, informação verbal, tradução nossa)⁸.

A nova lei também estabeleceu regras específicas para o Poder Judiciário, que constam em seu art. 73. Entre elas, está a disponibilização proativa de informações sobre o processo de nomeação de juízes e magistrados, lista de acordos publicados e notas taquigráficas das sessões públicas. Além disso, de acordo com o art. 41 da Lei Geral, o INAI passa a poder atuar como instância recursal em matéria de acesso à informação de órgãos do Poder Judiciário estadual em duas situações: quando o demandante discordar de uma decisão do *órgano garante*⁹ relacionada ao Judiciário local, poderá apresentar um recurso de inconformidade ao INAI, que analisará o caso. Outra possibilidade ocorre quando o usuário recorre ao *órgano garante* local, e o tema da demanda é considerado de grande importância. Nestes casos, o INAI pode atrair para si a decisão do recurso.

Houve, no entanto, uma alteração que produziu efeitos negativos. Enquanto a lei federal de 2002 estabelecia que as sentenças deveriam ser tornadas públicas pelos tribunais, a lei geral de 2015 determinou que somente aquelas que fossem “de interesse público” deveriam ser disponibilizadas. Essa alteração gerou uma enorme discricionariedade por parte dos tribunais na definição do que é de interesse público.

Um levantamento feito pela ONG mexicana *Equis Justicia para Mujeres* (2017) constatou que, após essa alteração, dez estados mexicanos reduziram o escopo de sentenças passíveis de serem publicadas. Em 2019, a organização realizou uma pesquisa com o objetivo de avaliar o grau da opacidade judicial no país. O relatório chamado *(In)Justicia Abierta* (EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES,

8. Entrevista realizada na Cidade do México, em 10 mar. 2020.

9. Os chamados Órgãos Garantes são previstos pela constituição mexicana e atuam como institutos autônomos responsáveis pela garantia do direito de acesso à informação e proteção de dados pessoais. Existem 33 órgãos garantes no México: 31 estaduais, 1 distrital e o INAI, que atua em âmbito nacional.

2019) mostra que, de 32 tribunais estaduais de justiça, 18 não registraram sequer o número de sentenças emitidas ao longo do ano de 2017. Somente um estado considera que todas as sentenças emitidas são de interesse público – e, portanto, devem ser divulgadas. Por fim, apenas 12 tribunais de justiça estaduais destinaram recursos específicos para suas unidades de transparência no ano de 2017.

No mesmo ano em que o relatório foi publicado, formou-se uma coalizão de organizações da sociedade civil mexicana¹⁰ para promover a campanha *#LoJustoEsQueSepas* (o justo é que você saiba). O objetivo era reformar o inciso II do artigo 73 da Lei Geral de Transparência para tornar obrigatória a publicação de todas as sentenças dos tribunais (a nível estadual e federal). A mobilização surtiu efeito e, em agosto de 2020, foi publicado um decreto determinando que os órgãos do Judiciário disponibilizassem versões públicas de todas as sentenças emitidas a partir de fevereiro de 2021.

Além da transparência: comunicação

Após apresentar de maneira breve o contexto em que o direito de acesso à informação foi regulamentado pelo México, com destaque para o papel desempenhado pela SCJN e o impacto dessa regulamentação nos órgãos do Poder Judiciário do país, nesta seção examinaremos algumas iniciativas que buscam ir além da transparência de informações públicas, chegando ao processo de comunicação destas.

Há, no organograma do sistema Judiciário mexicano, o *Consejo de la Judicatura Federal* (CJF), responsável pela administração, vigilância e disciplina do Poder Judiciário Federal (nos termos do art. 94 da Constituição mexicana). Seu escopo de atuação se limita ao âmbito federal e não contempla a Suprema Corte.

Observa-se, por parte da atual gestão do CJF, uma preocupação em aproximar os magistrados da população, e uma das formas de aproximação

10. Integraram a iniciativa: *EQUIS Justicia para la Mujeres* (EQUIS), *México Evalúa, Borde Político, Artículo 19, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad* (MCCI), *Controla tu Gobierno y Fundar Centro de Análisis e Investigación*.

priorizadas é a adoção de linguagem cidadã nas sentenças. No relatório de atividades de 2019 do CJF, entre a série de capacitações oferecidas aos juízes federais, está o curso de redação e etimologia jurídica, com o objetivo de que os magistrados adquiram habilidades técnicas para utilizar “uma linguagem jurídica acessível aos réus e à sociedade” (PJF, 2019, p. 17, tradução nossa). O mesmo relatório afirma que as estratégias de comunicação do Conselho foram aprimoradas para oferecer informações de qualidade em uma linguagem cidadã. Como exemplos de iniciativas para se aproximar da população, é mencionada a criação de perfis em redes sociais como Twitter, Instagram e Facebook.

No ano seguinte, o relatório de atividades de 2020 destacou as capacitações de servidores em cursos de Língua de Sinais Mexicana e em idiomas indígenas¹¹, para ampliar a acessibilidade dos serviços da justiça federal.

Considerando que as sentenças são o principal instrumento de comunicação dos magistrados com o público, observa-se que a ideia de que é necessário deixar para trás o modelo tradicional de redação, marcado por um estilo arcaico com formalismos e redundâncias, vem ganhando espaço no Judiciário mexicano. Em parceria com associações de magistrados, o Comitê de Transparência do CJF elaborou em 2017 um guia para a redação de sentenças, com o objetivo de tornar os textos mais amigáveis para o público leigo. A introdução da obra conta como surgiu a iniciativa: a partir de cursos de capacitação ministrados a servidores do Judiciário Federal sobre a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação.

Além de ter sido um assunto que foi abordado nas reuniões regionais e que despertou o interesse dos servidores públicos do Poder Judiciário da Federação, o amparo jurídico que lhe dá viabilização é o artigo 67, inciso II, inciso c) da Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública, ao dispor: ‘Em matéria de governo aberto compete: [...] II. Aos órgãos do Poder Judiciário da Federação: [...] Buscar o uso de linguagem simples em suas resoluções [...]’ (CJF; AMJ; ANMCJDPJF, 2017, p. 4).

11. A Lei Geral de Transparência determina em seu art. 45 que órgãos públicos procurem auxílio de instituições especializadas para entregar a informação em língua indígena, braile ou qualquer formato acessível correspondente. De acordo com o censo de 2015 do *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI), 6,6% da população mexicana fala algum idioma indígena. Destes, 12,3% não falam espanhol (INEGI, 2020).

Há, portanto, um reconhecimento da questão comunicacional no âmbito do direito de acesso à informação pública e uma atuação, por parte do Comitê de Transparência do CJF, para promover essa interlocução. Neste sentido, o diretor geral de Relacionamento com os Poderes Legislativo e Judiciário do INAI, Luis Felipe Nava Gomar, disse em entrevista à autora que o instituto busca atuar na organização de debates sobre a importância da adoção de uma perspectiva comunicacional mais ampla no âmbito do Poder Judiciário.

É uma questão que ainda está em construção, ainda não existe a obrigação legal de que as sentenças sejam redigidas dessa forma. Portanto, eu acho que o que temos que fazer (os cidadãos e as pessoas interessadas), é continuar a impulsionar. O que nós no INAI temos feito (cientes de que não há uma obrigação legal), é manter continuamente observatórios de justiça aberta, ou seminários de justiça aberta, convidando ministros, convidando magistrados para discutir precisamente este tema. (NAVA GOMAR, 2020, informação verbal, tradução nossa)¹².

Assim, estas iniciativas por parte do Poder Judiciário Federal podem indicar que, após a preocupação inicial em dar transparência às informações públicas produzidas/tuteladas pelos órgãos que compõem o Estado, parte-se para um segundo momento igualmente desafiador: tomar essas informações compreensíveis para a população. Não somente para aqueles que possuem conhecimento sobre a burocracia estatal e são capazes de buscá-las e interpretá-las, mas para o público geral.

Considerações finais

Este artigo buscou apresentar um breve panorama sobre a experiência mexicana em mais de 20 anos de regulamentação do direito de acesso à informação. Neste sentido, inicialmente foi relatado o papel desempenhado pela Suprema Corte de Justiça da Nação, que, ao mudar seu entendimento sobre o

12. Entrevista realizada por vídeo em 27 mar. 2020.

alcance deste direito, contribuiu para que ele fosse regulamentado, o que ocorreu em 2002. O processo de aprovação da lei federal ainda contou com forte participação da sociedade civil, e assumiu um caráter simbólico de rompimento com o passado político do país e de uma nova etapa na transição democrática.

Na sequência, foram apresentadas algumas regras estabelecidas especificamente para órgãos do Poder Judiciário. Neste sentido, a mudança na norma sobre a divulgação obrigatória das sentenças foi um aspecto de destaque na lei geral em 2015. No entanto, novamente a mobilização de organizações da sociedade civil mexicana fez com que o parâmetro da ampla divulgação fosse restabelecido posteriormente.

Finalmente, foram identificadas experiências positivas no âmbito do *Consejo de la Judicatura Federal*, como capacitações sobre a Lei Geral de Transparência oferecidas a servidores e cursos de redação para juízes federais, com o objetivo de tornar a linguagem das sentenças mais acessível para a população de um modo geral. Este movimento indica uma percepção de que ter acesso à informação é importante, mas não é suficiente. A informação carece de ser comunicada. Apenas torná-la disponível não necessariamente a torna útil ou compreensível. Este é apenas o primeiro passo rumo ao estabelecimento de um processo de comunicação que pressupõe o diálogo, ou seja, a participação da cidadania de maneira ativa.

Referências

CJF [CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL](); AMJ [ASOCIACIÓN MEXICANA DE JUZGADORAS]; ANMCJDPJF [ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN]. **Pautas para la elaboracion de resoluciones**. Ciudad de México: [s.n.], 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS [CIDH]. Sentença. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil**. São José, 124 p., 24 nov. 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da; DUTRA, Luma Poletti; PAULINO, Fernando Oliveira. Derecho de acceso a la información en Brasil y México: entre cabestros, jefes y sociedad civil. **Millcayac - Revista Digital De Ciencias Sociales**, Mendoza, v. 8, n. 15, p. 117-142, 2021. Disponível em: luma-poletti-ana-beatriz-lemos-da-costa-e-fernando-paulino-2021-millcayac.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

DOYLE, Kate. Mexico's new Freedom of Information Law. **The National Security Archive**. Cidade do México, 10 jun, 2002.

DPLF [DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION]. **Comparing Transparency: A study on access to information in the Judiciary**. Estados Unidos: DPLF, 2007.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta**: os usos da Lei de Acesso por jornalistas. 2015. 141 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26512/2015.02.D.17909>. Acesso em: 10 mar.

EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES. **(In) Justicia abierta**: ranking de opacidad judicial en México. Cidade do México: EQUIS, 2019.

EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES. **Transparencia en la Publicación de Sentencias: ¿Retrocesos a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública?**. Cidade do México: EQUIS, 2017. Disponível em: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe_Transparencia_Sentencias.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía]. **Lengua indígena**. México: INEGI, 2020. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/#>. Acesso em: 10 mar. 2022.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio; SALGADO PERRILLIAT, Ricardo. El Poder Judicial federal y la transparencia: crónica de un derecho en construcción. **Revista Latinoamericana de Derecho**, n. 6, jul.-dez. 2006, p. 237-262.

MÉXICO. **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. Cidade do México, 16 abr. 2015. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE. **About the National Security Archive**. Washington: The George Washington University, [c2022] Disponível em: <https://nsarchive.gwu.edu/about>. Acesso em 10 mar. 2022.

NOGUEIRA, Rose Dayanne Santana. **Hermenêutica de Profundidade aplicada aos estudos de direito e política de comunicação**. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN, 15, 2020. Medellín [virtual]. Anais: <https://bityli.com/SrVRCMedellin>: [s.n.], 2020.

PLA, Issa Luna. **Movimiento social del derecho de acceso a la información en México**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (PJF). **2 Informe Ministro Presidente Arturo Zaldívar**. Ciudad de México, 2020.

PJF [PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN]. **1er Informe Ministro Presidente Arturo Zaldívar**. Ciudad de México: PJF, 2019.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN [SCJN]. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo XI, Abril de 2000, tesis P. XLV/2000**, p. 72. Registro: 191981.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN [SCJN]. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96**, p. 513. Registro: 200111

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN). **Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Sala, tomo X, agosto de 1992, Tesis 2a. I/92**, p. 44. Registro: 206435.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social e crítica da era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis: Vozes, 1995.

Are we afraid of the dark or the light? A comparative analysis of freedom of information laws in South Africa and Zimbabwe

Mpho Ngoepe¹
Makutla Mojabelo²

“We can easily forgive a child who is afraid of the dark; the real tragedy of life is when adults are afraid of the light,” Attributed to Plato (428 BC – 348 BC).

Democracy depends on a knowledgeable citizenry whose access to a broad range of information enables them to receive equal access to justice and to deal decisively with the government that undermines the will of the people (NEUMAN, 2002). The degree to which the right of access to information is protected not only by legislation but also in practice can be used to assess the maturity level of democracy. Mendel (2008) is of the view that even if FOI is a constitutionally guaranteed human right, it must be reinforced by specific legislation outlining in detail the roles and responsibilities of all the parties involved in the process of access to information. Article 19 is an international organisation responsible for the promotion of free expression around the world.

The organisation (Article 19) was established in accordance with article 19 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) of the United Nations (UN), hence its name. As a result, Article 19 developed nine principles that can be used by different countries worldwide as a guideline for the development and implementation of FOI legislation to avoid problems such as litigation as a result of the poor formulation of the legislation itself. The principles are relevant

1. Mpho Ngoepe is a professor of Archival Science and Director of the School of Arts at the University of South Africa. He has also worked for the Auditor General South Africa, as well as the National Archives of South Africa. ngoepms@unisa.ac.za

2. Makutla Mojabelo is a lecturer in Archival Science and a PhD candidate at the University of South Africa. In 2020 he was one of the International Council on Archives's new active professionals. mojabmg@unisa.ac.za

to this study as they broadly explain what is expected in the FOI legislation and its implementation. When there is a failure to implement any of the principles, it could be presumed that there is poor implementation of FOI law. The primary goal of the Article 19 principles is to promote progressive and effective FOI law, particularly in countries where implementation is still a challenge. The principles were developed with the assumption that the successful implementation of FOI legislation can be adequately measured. Notably, the principles are just sets of standards, and they can never be enough until they are implemented. African countries have also adopted these principles to ensure accountability, transparency, and good governance.

By 2018, South Africa and Zimbabwe, as members of the Southern African Development Communities (SADC), were among the 113 United Nations (UN) member states with laws establishing mechanisms for access to government-held information (ADU, 2018). Only 25 of Africa's 54 countries (four from the SADC region) have passed legislation granting citizens access to public information (NETWORK OF FREEDOM OF INFORMATION ADVOCATES, 2021). Ideally, a law on access to information should be enforced by the constitution. South Africa and Zimbabwe are similarly affected. Section 32 of the 1996 Constitution of the Republic of South Africa, for example, recognises the right of access to information, which compels both public and private bodies to provide access to information to members of the public upon request (ADELEKE; WARD, 2015). South Africa passed the Promotion of Access to Information Act (Act No. 2 of 2000) (PAIA) to give effect to the country's constitutional obligations regarding access to information. Despite the constitutional guarantee of the right to "any information," the PAIA of South Africa only allows access to a "record" (EBRAHIM, 2010), despite the Act's title promoting access to information. This act (PAIA) defines records as "recorded information regardless of form or medium."

In Zimbabwe, the FOI law was initially combined with the privacy law as a single piece of legislation. However, this has since changed because the new FOI legislation repealed the most heavily criticised Access to Information and

Privacy Protection Act (AIPPA). The main issue with AIPPA was that it did not appear to promote proactive disclosure of information, which was extremely problematic because maximum disclosure is one of the fundamental principles of FOI legislation. AIPPA mandated the protection of personal information as well as other government and policy development-related information. The media was also regulated by the same piece of legislation, which resulted in the legislation being overly broad to the point where politicians in the country would hide behind it to avoid accountability and transparency (CHITSAMATANGA; PETER, 2016). The Act was dominated by the protection of information and not the provision of the same, despite the fact that sections 61 and 62 of Zimbabwe's Constitution of 2013 provide the people of Zimbabwe the guarantee of access to public information. It is for that reason that citizens and civil society leaders continued to criticise the legislation as they claim that the law was used under the former president, Robert Mugabe (1980-2017), to deny citizens basic rights through unnecessary clauses in the Act (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019). The government succumbed to civil society pressure and passed the Freedom of Information Act (Act No 1 of 2020) (ZIMBABWE, 2020), paving the way forward for citizens to exercise their constitutionally guaranteed rights of access to information. Despite this, civil society organisations such as Media Institute of Southern Africa (2019) still believe that the new FOI still needs some fine-tuning.

The current study employs the Article 19 principles of FOI legislation to evaluate, through a comparison analysis, the implementation of FOI legislation, with a specific focus on South Africa and Zimbabwe. The two countries were chosen because both South Africa and Zimbabwe are working hard to reverse the legacy of British colonial rule. Recent developments in the two countries have shown legislative reform in the area of FOI legislation, implying that there is a desire to address anomalies in the implementation of FOI. While South Africa's PAIA is regarded as the best FOI legislation in Africa, making the legislation a pacesetter against which other countries can benchmark, evidence suggests that South Africa and Zimbabwe are still caught between a rock and a hard place in terms of

implementation due to traditional legislation inherited from colonial masters aimed at depriving locals the right of access to information. South Africa, for example, has the Protection of Information Act (PIA), whereas Zimbabwe has the Public Order and Security Act, Official Secrets Act, and Interception of Communications Act, all of which advocate the opposite of what FOI law seeks to achieve.

Problem statement

Despite the passage of FOI legislation in South Africa and Zimbabwe, gaps in implementation have been identified, resulting in the intention or general objectives for which the pieces of legislation were passed not being met. According to the current study, full implementation of Article 19's nine access to information principles may address some of the gaps in the implementation of FOI legislation. The principles have been endorsed by reputable and globally respected international organisations that support FOI, such as the United Nations Commission on Human Rights. Furthermore, one of the factors contributing to the current difficulties in implementing FOI legislation is the inability to maintain a balance between information demand and supply. As a result of the complexity of the implementation of FOI legislation, Adu (2018) suggests that undivided attention is required for the development of sustainable strategies to change the mindsets of those who hold the information. Some public representatives believe that the government owns public information, and that as such, the government has every right to withhold the information for as long as time permits. According to Adu (2018), the greatest paradox is that restrictive media, a lack of media pluralism, denial of access to information, and a lack of transparency and accountability are identified as the main elements that continue to undermine efforts to promote access to information, and these elements also override the very ideals of FOI law. The purpose of this study is to analyse the FOI legislation in South Africa and Zimbabwe, specifically who is responsible for implementation, how information is disclosed, and who has access to it. Other principles were excluded from the study.

Research methodology

The research data for this study emerged from South African and Zimbabwean FOI legislation.

A qualitative content analysis of the legislation was used in this study, which was supplemented by a review of related literature. Document analysis is a qualitative data collection method that involves systematically examining and interpreting relevant documents to answer research questions. Similar studies, such as those conducted by Ngoepe and Saurombe (2016), used document analysis to investigate the provisions for managing and preserving records created in networked environments in the archival legislative frameworks of selected Southern African Development Communities member states.

Presentation and discussion of results

The findings of this study are presented in the form of themes derived from Article 19 Principles of FOI legislation. The themes were classified into categories such as responsibilities for implementation, information disclosure, and access.

Responsibilities for the implementation

The effective implementation of FOI legislation is dependent on clearly defined responsibilities.

Principle three on open government outlines the critical activities that public bodies must undertake to promote open government. Second, principle five on the process to facilitate access outlines the steps that public bodies must take to assist members of the public in lodging information requests as well as the handling of appeals. Finally, principle six delegates responsibility to public bodies for ensuring that costs are kept to a minimum to encourage people to file information requests. This section presents the findings on responsibility for

implementation, beginning with monitoring and regulation and progressing to implementation within governmental bodies.

According to the PAIA, the minister responsible for justice (currently the Minister of Justice and Correctional Service) and the South African Human Rights Commission (SAHRC) (currently the Information Regulator) share responsibility for regulating and monitoring the legislation's implementation. It is worth noting that the SAHRC is still in charge of promoting respect for, observance of, and protection of human rights, including the right of access to information enshrined in the 1996 Constitution and the PAIA. The powers and responsibilities of the Information Regulator are outlined in Section 83 of the PAIA and Section 110 of the Protection of Personal Information Act (Act No 4 of 2013). Among the other functions specified in Section 83 of the PAIA is the responsibility of the Information Regulator to monitor the Act's implementation. The Information Regulator is required by Section 84 of the Act to report to Parliament on how the legislation is being implemented by the respective governmental bodies. This would imply that the Parliament has a vested interest in the implementation. The other responsibilities are carried by the minister of Justice and Constitutional development. Section 92 of the PAIA, for example, charges the minister with the responsibility of drafting and approving numerous regulations pertaining to the legislation. The regulations may address issues such as costs, notices, uniform criteria to be applied by a public body's information officer, or any administrative matter.

Similarly, in terms of FIA, the minister in charge of information (currently the Minister of Information, Publicity, and Broadcasting) and the Zimbabwe Media Commission (ZMC) share responsibility for enforcing the legislation's implementation. Sections 18 of the FIA, for example, read in conjunction with sections 4 and 8 of the Zimbabwe Media Commission Act (Act No 9 of 2020), outline the role of the ZMC. According to Section 18 of the FIA, for example, the ZMC is responsible for receiving and processing implementation reports from public bodies. The ZMC, unlike the PAIA, has the authority to make regulations, but Section 40 of the FIA requires consultation with the minister.

On an organisational level, the PAIA and FIA provide for the delegation of Information Officers who will be in charge of ensuring that the legislation is followed. Section 17 of the Act, for example, requires information officers (heads of public entities) to “designate a number of persons as deputy information officers” who will be responsible for ensuring that the public entity’s records are as reasonably accessible as possible (SAHRC, 2013). Anyone wishing to request information under the FOI must be able to contact the Information Officers or Deputy Information Officers (DIO). The governmental and regulatory bodies are expected to capacitate the Information Officers for them to implement the legislation. PAIA mandates that DIOs be at the senior management level. Although this does not translate into implementation because other public entities delegate the role of DIOs to junior staff members. Furthermore, despite the availability of DIOs to assist requesters, the reality in South Africa is that ordinary citizens do not use the PAIA opportunities to scrutinise the government. According to van Wyk (2019), ordinary citizens have lost hope for PAIA due to a lack of legal training and resources to take legal action to enforce or fully enjoy the Act’s benefits. In the case of Zimbabwe, Section 7 of the FIA states that the Information Officer handles requests for access to information. Information officers’ responsibilities include the following: receiving and processing information requests; communicating with requestors about the outcomes; providing support to requestors; and refusing to grant access when necessary.

Information disclosure

This section discusses three principles: maximum disclosure, the obligation to publish, and disclosure takes precedence. To begin, the principle of maximum disclosure is based on the premise that all information held by public bodies should be accessible to all members of the public, including juristic persons, rather than just citizens. Section 7 of the PAIA limits the scope of the law by prohibiting the disclosure of certain records. According to Section

7 of the Act, records requested for criminal or civil proceedings after the start of the proceedings are not covered by the Act. According to Article 19 (2016) and the World Bank (2004), the scope of the law should be broad. Section 9 of the PAIA outlines the legislation's objectives.

Maximum disclosure flows from the assumption that public information belongs to people, and, as such, members of the public do not need to explain or justify the right to have access to the information (ARTICLE 19, 2016). Instead, it is the public authority that must justify should it wish to refuse access to information. This is the case with PAIA because section 9(a)(ii) of the Act states that everyone has the right to access information from others and that it is necessary to protect or exercise constitutional rights. Nkwe and Ngoepe (2021) postulate that through PAIA, members of the public enjoy the benefits of the rights of access to public information without demonstrating any specific interest or compelling reasons as required by the principle of maximum disclosure. On the other hand, Robinson (2016) highlights that in terms of PAIA, the person seeking access to information from another person or private entity must establish a "substantial element of need," which is inconsistent with the basic requirement of maximum disclosure. It is worth mentioning that PAIA applies to both public and private bodies. The fact that whatever the information that is to be provided should be for the protection of human rights is against the spirit of maximum disclosure. The other critical element of the principle of maximum disclosure is the retention and destruction of information. In terms of Article 19 (2016), it must be a criminal offence to deliberately destroy the information. Section 90(1) of the Act states that anyone who destroys, damages, alters, conceals, or falsifies a record with the intent to deny a right of access commits an offence and faces a fine or imprisonment of up to two years if convicted.

Secondly, several sections of PAIA make provision for an obligation to publish as required by Article 19 principles. Section 15 of the Act, for example, charges public entity information officers with the responsibility of regularly submitting to the minister responsible for the administration of justice (currently

the minister of the Department of Justice and Correctional Services) a list of categories of records that are available automatically without a person having to request them under PAIA. However, one limitation of Section 15 of the PAIA is that it does not specify which records may be disclosed automatically. While Article 19 (2016) does not dictate what should be covered by FOI legislation as records are automatically available for access, it provides for some of the categories of records that must be considered due to their importance in strengthening democracy and public participation.

As suggested by Article 19 (2016), the following categories of information should be covered by FOI legislation:

- Operational information regarding the functions, including objectives, organisational structures, standards, achievements, manuals, policies, and procedures.
- Financial information such as information about costs, audited accounts, licenses, budgets, revenue, spending and contracts.
- Information on requests, complaints, or other direct actions which members of the public body may take in relation to the public body.
- Guidance on how members of the public may submit their input on major policy and legislative proposals.

In the case of Zimbabwe, several sections of the FIA refer to the principle of maximum disclosure. Section 3 of the Act, for example, outlines the Act's objectives, which are as follows:

- a. Give effect to the right to information, as guaranteed by the Constitution,
- b. Establish voluntary measures to facilitate swift, inexpensive, and simple access to information, and
- c. Promote transparency, accountability, and effective governance.

Section 3(c) further states that the necessary steps should be taken to educate and inform the public about the legislation (FIA), as well as to assist members of the public who want to exercise their fundamental rights under the Act. FIA, like PAIA in South Africa, allows for the provision of information in the interest of public accountability or the exercise or protection of rights.

Sections 4(a) and (b) of the Act, for example, charge information holders with the responsibility of creating, keeping, organising, and maintaining information in the interest of public accountability or the protection and exercise of rights. It could be argued that to gain access to information through FIA, there must be some kind of need or justification. The maximum disclosure principle does not require requesters to justify why they need information because, according to maximum disclosure, all information is open for public consumption. In terms of sanctions and penalties, the FIA makes no pronouncements; however, the Freedom of Information Regulations state that anyone who unlawfully alters or defaces, blocks and erases, destroys or conceals information with the intent of preventing its disclosure faces a fine of up to level 6 or imprisonment for up to one year if found guilty.

In terms of the obligation to publish, the FIA requires public bodies and other state organs to publish information for public consumption. As previously stated, Section 5 of the Act requires public bodies to disclose information that is necessary for public accountability and the protection of human rights. Principle two, on the other hand, is more interested in the publication of information without having to wait for a formal information request. According to Martins, Luke, Chima, Chinaza, and Williams (2020), FOI legislation is based on the presumption of openness, requiring that reasons for withholding public information from the same public be provided. Section 5 of the FIA would be more effective if combined with extensive training for public officials, who are frequently viewed as gatekeepers to the realisation of free access to public information. Furthermore, Section 5 of the FIA mandates that every public entity have an information disclosure policy. A policy on information disclosure is required for the full implementation of the FIA to avoid the fear of victimisation

for disclosing information that could implicate other senior officials. Zimbabwe's FIA, like South Africa's PAIA, provides a list of specific grounds on which access to information can be denied. Part four of the FIA states that access to information may be denied if the information falls within the Act's exemptions. Exemptions are granted for a variety of reasons, which are outlined in the Act. The FIA's scope for the grounds on which access to information can be denied is found to be overly broad, making it incompatible with the principle of maximum disclosure, as is the case with South Africa's PAIA.

Article 19 (2016) states that "laws which are inconsistent with the principle of maximum disclosure should be amended or repealed." Having legislation that restricts access to information on the one hand and legislation that promotes access to information on the other may be counterproductive. According to Lefebvre (2017), one of the laws used by the apartheid government to discourage access to public information was the Protection of Information Act (Act No. 84 of 1982). Even though the Act has become obsolete in the context of the new era since 1994. The passage of the PAIA would have been expected to result in mechanisms for repealing some apartheid laws, paving the way for a new open, transparent, and accountable government.

Ironically, the PAIA makes no mention of repealing any legislation that seeks to undermine the promotion of access to information (KHUMALO; MOSWEU; BHEBHE, 2016); however, Section 5 of the Act states that the PAIA applies to the exclusion of any provision of other legislation that (a) prohibits or restricts the disclosure of a public or private body's record; and (b) is materially inconsistent with an object, or a specific provision, of this Act.

Unlike the PAIA in South Africa, the FIA repealed the widely criticised AIPPA, but several other laws are expected to be repealed alongside AIPPA. One of the aims of the FIA is to repeal AIPPA (Chapter 10: 27) to strengthen the protection of access to information rights in Zimbabwe. Legislation such as the Public Order and Security Act, the Official Secrets Act, and the Interception of Communications Act are undemocratic and should be repealed to create a welcoming environment

for information sharing. These pieces of legislation, according to Makaye and Dube (2013), are intended to stifle active public participation.

Access

This section focuses on two principles: process to facilitate access and costs. A process to facilitate access must be quick and simple, according to Article 19 (2016). There must be an independent review mechanism in place in cases where access to information is denied. As previously stated, the PAIA and FIA both provide for the appointment of Information Officers who will be tasked with assisting information requesters. The Information Officers may delegate their responsibilities and powers to anyone who can assist information requesters; however, they must remain accountable for the legislation's implementation. The PAIA and FIA provide specific guidelines for how the legislation should be applied. PAIA and FIA both provide detailed instructions on how to make a request. The Section 10 guide, as previously mentioned, contains precise guidelines on how to use the PAIA. Part III of the FIA, when read in conjunction with the regulations, provides detailed information on the request procedure. Although the FIA does not provide for the creation of a separate guiding document. The PAIA Section 10 guide contains all of the information that information requesters and public officials need to better understand the Act's requirements. Section 10 of the Act specifies all of the key information that must be included in the Section 10 guide.

Both the PAIA and the FIA also provide guidelines on what should be done if the requested information cannot be found or does not exist. Section 23 of the Act, for example, states that the Information Officer must write an affidavit or affirmation to notify the requestor that the requested information could not be located. Section 23 also states that if such a record is discovered later, the requester should be given a chance to access it, unless access is denied under the Act. Similarly, Section 12 of the FIA states that if the information cannot be found despite reasonable efforts, the information officer must notify the

applicant in writing within 21 working days of receipt of the request. In addition, if the information is discovered at a later stage, the FIA requires the information officer to notify the requester and process the request.

Another critical component of the PAIA, as stated in Article 19's principle of "process to facilitate access," is an independent review of any refusal. This is to ensure that the Act is applied fairly.

Part 4 of the PAIA addresses two distinct appeal processes, the first dealing with internal appeals and the second with the court of law appeals. The procedure for filing an internal appeal is clearly outlined in Section 75 of the Act. In cases where there is no amicable solution, a court can be approached for relief. It is expected that the newly established Information Regulator will handle appeals that could not be resolved internally. According to Robinson (2016), complaints to the Information Regulator can only be filed after the requestor has exhausted all internal appeal procedures. The establishment of the Information Regulator in terms of POPIA is a step in the right direction in ensuring that there is a quick and efficient process to resolve the matter before it is taken to court. The SAHRC did not appear to have the capacity to facilitate the appeals.

According to the evidence, appeal processes can sometimes result in positive outcomes. For example, in 2020, after two requests for access to records were denied on the first attempt, two appeals were filed with the Department of International Relations and Cooperation, and access was eventually granted (SAHRC, 2020). A clear and fair appeals system can attract people to trust the system. According to Hazel and Worthy (2010), some countries use an appeal system to assess the effectiveness of FOI. In an ironic twist, van der Berg (2017) reports that *prima facie* evidence suggests that 44% of internal appeals are ignored. Internal appeals, on the other hand, produce positive results, according to the SAHRC (2020).

Internal appeals do not always result in positive outcomes. To address this gap, the PAIA also gives information requesters the option of seeking relief from a court of law if they are dissatisfied with the outcome of their appeal. The truth is

that not everyone can afford legal fees, and waiting too long for a court decision can be an excruciating experience. Indeed, Dugard (2008) is correct when he states that access to justice is not only about physical access to courts, but also about the ability to present your case and have it heard effectively by the judge. Section 78 of the Act allows the requester of information and any third party who is dissatisfied with the outcome of the appeal to file a formal application with a court of law within 180 days of the outcome. Section 80 of the Act requires any entity to provide records in order for the court to determine whether the grounds for refusal “hold water.” According to Article 19 (2016), a process for deciding on a request for information should take place at three levels: within the public body, with the independent body, and through an appeal to the courts. PAIA has two levels of enforcement (within the body and through the courts), but recent POPIA amendments include a provision for complaints to the Information Regulator. Even though the PAIA does not provide for an appeal to an independent body, it is worth noting that the SAHRC has been receiving and handling complaints about information refusal (SAHRC, 2020). The Information Regulator has the same powers as the High Court under POPIA (ROBINSON, 2016). As a result, scholars such as Mojabelo (2020) and Adams and Adeleke (2020) argue that the Information Regulator has more authority than the SAHRC.

The PAIA is concerning in that appeals can only be made to national government departments, provincial government departments, and municipalities. According to SAHRC (2017), other public entities (national, provincial, and municipal) do not have an internal appeal process. This means that if a request for information is denied by a public body other than the national, provincial, and municipal levels, the only recourse is to seek the intervention of an independent body or approach a court. Having the court hear the PAIA appeal will obviously prolong the process. According to McKinley (2003), if the judiciary is the next stop after a refusal from the department or municipality, judges must receive extensive training on the PAIA. A decision in *South African History Archive Trust (SAHA) v South African Reserve Bank (SARB)*, which imposed a court award against SAHA

(litigant in the case), provided evidence that courts are not equipped to handle PAIA cases. If you win a court case in South Africa, you should be awarded your costs; however, Chamberlain (2019) believes that PAIA cases should be treated differently, especially because imposing costs awards will be a significant burden on poor litigants. Internal appeals, unlike court proceedings, are resolved quickly and at no cost. Section 77(2)(a) of the PAIA asserts that an internal appeal decision must be made as soon as reasonably possible (not more than 30 days).

Unlike the PAIA, the FIA does not make provisions for internal appeals. Internal appeals are sometimes necessary because they must be resolved quickly. The absence of an internal review process by Zimbabwe's FIA limits information requesters' opportunities in terms of time and fairness. According to Mendel (2008), internal appeals give the public entity the opportunity to reconsider its refusal to disclose and have the matter handled by a more senior official. Section 36 of the Act outlines the procedure to be followed in the event of an appeal. According to Section 36 of the Act, appeals to the Commission must be filed in the prescribed form within thirty days of the date of notification of the decision being appealed. If the appeal is filed after the deadline, the Secretary of the Commission must decide whether to grant or deny the appeal. A notice to that effect should be provided. Appellants are required to pay an appeal fee. The appeal fee differs from the standard request or access fee, and some may argue that it discourages requesters from filing an appeal. According to Section 36(3), the request should not be processed until a fee is paid. Section 37 of the Act states that if an appeal affects a third party, the secretary of the Commission must notify the third party as soon as possible (possible within ten working days of the date of lodging the appeal). Section 37(4) allows the third party to make a written representation to the Commission's Secretary within ten working days. Ten working days from the date of notice to the third party and representation by the third party is reasonable because it encourages the Information Officer to act speedily on the request.

The court of law is another crucial component of the appeals process. FOI should provide for appeals to be heard in a court of law if the appellant is

dissatisfied with the decision of the independent body (the Commission in the case of Zimbabwe). The FIA does not provide for appeals to be taken to a court of law; however, this does not preclude anyone from seeking recourse in a court of law. It would have been preferable if the Act provided for requesters to file a court appeal against the independent body's decision. Citizens trust the independence of courts more than any other body because they are bound only by the constitution and the law.

People should not be discouraged from requesting information under FOI legislation due to prohibitively high fees. While it is acknowledged that every law allows for some access fees, such fees should not be used to discourage people from requesting information, according to Article 19 (2016). Ebrahim (2010) asserts that there should be a balance between the right to information and the financial difficulties that public bodies face. Given the socio-economic situation in South Africa and Zimbabwe, direct costs for information access may disadvantage low-income citizens. Although PAIA attempts to address this challenge by establishing different fees for different categories of people based on their economic status. Requesters earning less than R14,712 per year (if single) or R27,192 per year (if married or in a life partnership), for example, are exempt from paying the request fee. The latter would help a great deal in ensuring that a large segment of the South African population uses PAIA to protect their socio-economic rights. PAIA requires information requesters to pay two fees: a request fee and an access fee. The access fee for a public body is R35, while the fee for a private body is R50 (SAHRC, 2017). If a mandatory fee of R35 (for public bodies) or R50 (for private bodies) is not paid, a request will not be processed (NKWE; NGOEPE, 2021), unless the requester is exempted under the Act. Unlike the South African PAIA, the FIA does not charge requesters a fee. Section 17 of the Act only mentions an access fee, which is typically an amount to cover the costs of making copies, searching for, and preparing information, as well as, if necessary, translation. This means that setting a price for access fees will be difficult because it will vary depending on what is requested and how much effort

is required to make the information available. The FIA charges for this, so the search should be delayed until the requester pays the access fee.

If a request for access is granted, the requester will be required to pay an access fee determined by the body to which the request is made based on the effort required to make the information available. Section 7(a) and (b) of the Act, for example, state that the access fee must be reasonable and may include a fee for making copies, transcription of the content of a record, a postal fee, and the time reasonably required to search and prepare the record for disclosure. The latter presents the most difficulty when a large volume of information is requested. According to Dick (2005), SAHA was charged more than R5000 for 30 files in 2003. The R5000 access fee included the money for the Act's required search, preparation, and copying (DICK, 2005).

Another exemption made by the PAIA is when the request is made for personal information. According to section 22(1) of the Act, the Information Officer of the public body to whom a request for access to information is made must issue a notice requiring the requester, other than a personal requester, to pay a prescribed request fee. The PAIA defines a personal requester as "a requester seeking access to a record containing personal information about the requester." Given the nature of the PAIA, it is critical not to take an "all size fits all" approach, which means that some special cases must be handled differently to accommodate everyone, particularly when it comes to finances. Indeed, Sorensen (2003) is correct to suggest that there should be some form of financial relief under the PAIA.

Section 17 of the FIA outlines the costs required for access to information. Unlike the PAIA of South Africa, the FIA does not charge the requesters a request fee. Section 17 of the Act only mentions the access fee, which is typically an amount to cover the cost of making copies, searching and preparing information, and, if necessary, translation. This would mean that it will be difficult to set a price for access fees because that will vary depending on what is being requested and what effort is needed to make the information available. Section 8(1) states that no search should be conducted until the requester has paid the access

fee. According to Principle six, information should be provided at no or low cost, with the cost limited to reproduction and delivery. The costs should be waived or significantly reduced for personal information. Section 5 of the Act states that the Minister may, by notice in the Gazette (a), exempt any person or class of persons from paying any fee, (b) determine that any fee is not to exceed a certain maximum amount, (c) determine the manner in which any fee is to be calculated, and (d) determine that any fee does not apply to a particular class of information or records. It is presumed that personal records may be some of the categories of records to be exempted from the access fee.

Public participation

This section addresses two principles: open government promotion and open meetings. It is worth noting that the principle of open government promotion overlaps with other principles. Public bodies are required by Article 19 (2016) to promote open government. According to Article 19's open government principle, public entities must make an effort to promote openness through public education while also putting measures in place to prevent a culture of secrecy. The passage of the PAIA and FIA can be interpreted as a commitment to open government. However, according to van Wyk (2019), there is evidence of poor legislative implementation in South Africa and Zimbabwe.

There is no provision in the PAIA or FIA for open meetings. In practice, however, there is some degree of open meetings. In South Africa and Zimbabwe, for example, commissions of inquiry, judicial appointments, and public hearings are held in open spaces. These sessions are also broadcast on national television and receive extensive media coverage. The most recent case in South Africa is the national television broadcast of an interview for the country's next Chief Justice. Similarly, in Zimbabwe, judges are appointed after a public consultation process. This is necessary to foster public participation by allowing citizens to have a voice in government decisions.

Conclusion

The PAIA and FIA contain specific sections that adhere to Article 19 FOI principles. However, several areas require improvement. When comparing the two pieces of legislation, it is important to remember that PAIA, as previously stated, applies to both the public and private sectors. Both pieces of legislation clearly define the roles and responsibilities of all key players in the FOI process in terms of responsibilities. Both the PAIA and the FIA, for example, define the role of oversight bodies clearly. Oversight bodies are important because they enforce FOI implementation through mechanisms such as imposing sanctions, providing necessary training for the public and information officers, reporting to Parliament on legislation implementation, naming and shaming non-compliant institutions, handling appeals, and any other function aimed at improving implementation.

According to Lemieux and Trapnell (2016), oversight would include both monitoring and enforcement, with monitoring including the management of national implementation and guidance and enforcement, including the handling of appeals, complaints, and the imposition of appropriate sanctions. In addition to oversight bodies, the PAIA and FIA empower the Department of Justice and Correctional Services (South Africa) and the Ministry of Information, Publicity, and Publication (Zimbabwe) to monitor and enforce legislation implementation. In the case of the PAIA, the minister of Justice and Correctional Services is charged with developing and approving the regulation, whereas the FIA delegated regulation drafting and approval to the Zimbabwe Media Commission in consultation with the relevant ministry.

At an organisational level, both the PAIA and the FIA make decisions on the appointment of Information Officers, who are expected to assist information requestors by providing the necessary support for information requests. Members of the public would be unable to exercise their right to information if the Information Officers did not exist. Unlike the FIA, the PAIA goes on to provide for the delegation of DIOs whose work and that of the Information Officers is expected to be public.

In terms of information disclosure, both PAIA and FIA ought to be reviewed to ensure compliance with the Article 19 Principles. Both the PAIA and the FIA clearly limit the scope of the law by prohibiting the disclosure of certain records. Article 19 (2016) provides that all the information held by public bodies should be subject to disclosure. However, the principle recognises that public bodies may need to withhold information for a variety of reasons. The law's scope should be broad enough to allow people to access a wide range of information without limiting them to information that does not interest them. Moreover, both the PAIA and the FIA require requestors to justify their requests, though the PAIA only requires justification in the private sector. When members of the public seek information from the public sector, they are not required to provide, justify, or demonstrate a need. In accordance with the FIA, information can be obtained for a public body or any other person if it is required for accountability or to protect rights. This is also true of the PAIA, as the legislation states that members of the public may obtain information from the public or any other person; however, information requested from the private sector must be accompanied by a justification that the information is being requested to protect someone's rights.

The PAIA and FIA both provide a clear guideline for the procedure for information requests. The guidelines outlined in the legislation apply from the time a need to lodge an information request arises until the stage of appeal. Furthermore, the two laws provide for the appointment of information officers to assist the requester. In terms of independent review, the PAIA allows for two levels of appeals, internal and independent body, whereas the FIA only allows for one, independent body. The limitation with PAIA is that appeals can only be made to government departments and not to other public entities. Fees are provided for in both pieces of legislation. PAIA charges a fee for requests, whereas FIA does not charge a fee for requests. PAIA should eliminate the request fee because it has the potential to discourage information requests. Article 19 (2016) states that members of the public should not be charged for requesting information. As Ngoepe (2021) would attest, FOI will only be considered a right in both countries

when citizens can access information freely and openly as required by the principle of maximum disclosure without lodging a formal request as mandated by the pieces of legislation.

References

ADAMS, R.; ADELEKE, F. Protecting information rights in South Africa: the strategic oversight role of the South African Human Rights Commission and the Information Regulator. **International Data Privacy Law**, v. 10, n. 2. p. 146-159, 2020.

ADELEKE, F.; WARD, R. The interrelation between human rights norms and the right of access to information. **ESR Review**, v. 16, n. 3, p. 7-9, 2015.

ADU, K. K. The paradox of the right to information law in Africa. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 669-674, 2018.

ARTICLE 19. **The public's right to know: principles on right to information legislation**. Inglaterra; Gales: Article 19, 2016. Disponível em: https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

CHAMBERLAIN, L. A costly blunder: South African History Archive v The South African Reserve Bank. **South African Journal on Human Rights**, v. 53, n. 3, p. 288-297, 2019. .

CHITSAMATANGA, J. R. M.; PETER, C. The influence of AIPPA on Access to Politically Related Information as Perceived by Voters in Ward 8 of Chinhoyi District, Zimbabwe. **Journal of Educational Policy and Enterpreneurial Research**, v. 3, n. 11, p. 66-84, 2016.

DICK, A. Power is Information: South Africa's Promotion of Access to Information Act in context. **Mousaion**, v. 23, n. 1, p. 1-18, 2005.

DUGARD, J. Courts and the Poor in South Africa: A critique of systemic failure to advance transformative justice. **South African Journal on Human Rights**, v. 24, n. 2, p. 214-238, 2008.

EBRAHIM, F. **The Promotion of Access to Information Act: a blunt sword in the fight for freedom of information?**. 2010. Dissertação (Mestrado em Management Information System). University of Cape Town, 2010.

HAZEL, R.; WORTHY, B. Assessing the performance of freedom of information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 352-359, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human Rights Watch World Report 2019: Events of 2018**. Estados Unidos: Human Rights Watch, 2019. Disponível em: http://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

KHUMALO, N. B.; MOSWEU, O.; BHEBHE, S. A comparative study of freedom of information legislation in Botswana, South Africa and Zimbabwe. **Mousaion**, v. 34, n. 4, p. 108-131, 2016.

LEFEBVRE, S. Reconciling democracy and protection of state secrets in South Africa. **International Journal of Intelligence and Counter Intelligence**, v. 30, n. 3, p. 491-521, 2017.

LEMIEUX, V. L.; TRAPNELL, S. **Public Access to Information for Development**: A guide to the effective implementation of Right to Information Laws. Washington: The World Bank, 2016.

MARTINS, O. P.; LUKE, A.I.; CHIMA, O. A.; CHINAZA, U.; WILLIAMS, E. E. Journalists Perception of the Freedom of Information Act (FOIA) in Nigeria: A study of Journalists in Imo State. **Media & Communication Currents**, v. 4, n. 2, p. 108-128, 2020.

MCKINLEY, D. T. **The state of access to information in South Africa**. África do Sul: CSVr, 2003. Disponível em: <https://help.csvr.org.za/wp-content/uploads/2004/01/stateofaccess.pdf>. Acesso em: 11 maio 2021.

MEDIA INSTITUTE OF SOUTHERN AFRICA [MISA]. Shocking Freedom of Information Bill gazetted. Zimbábue: MISA, 2019. Disponível em: <https://Zimbabwe.misa.org/2019/07/05/shocking-freedom-of-information-bill-gazetted/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

MENDEL, T. **Freedom of information**: a comparative legal survey. Paris: UNESCO, 2008.

MOJAPPELO, M. Strengthening public sector records management through the Information Regulator in South Africa. **Journal of the South African Society of Archivists**, v. 53, p. 90-102, 2020.

NETWORK OF FREEDOM OF INFORMATION ADVOCATES. The RTI rating analyses the quality of the world's access to information laws. 2021. Available at: <https://www.rti-rating.org>. Acesso em: 24 nov. 2021.

NEUMAN, L. **Access to information**: a key to democracy. Jamaica: Carter Centre, 2002.

NGOEPE, M. Balancing and reconciling the conflicting values of information access and personal data laws in South Africa. In: OCHOLLA, D. N.; EVANS, N. D.; BRITZ, J. (eds.). **Information knowledge and technology for development in Africa**. Cape Town: AOSIS, 2021. p. 71-84.

NGOEPE, M.; SAUROMBE, A. Provisions for managing and preserving records created in networked environments in the archival legislative frameworks of selected member states of the Southern African Development Community. **Archives & Manuscript**, v. 44, n. 1, p. 24-41, 2016.

NKWE, M.; NGOEPE, M. Compliance with freedom of information legislation by public bodies in South Africa. **Government Information Quarterly**, v. 38, n. 2, p. 1-13, 2021.

ROBINSON, R. M. **Access to information book**. Johannesburg: LexisNexis, 2016.

SORENSEN, R. Impact of South Africa's Promotion of Access to Information Act after three and half years: a perspective. **ESARBICA Journal**, v. 22, p. 50-63, 2003.

SAHRC [South African Human Rights Commission]. **Promotion of Access to Information Act Annual Report 2012 - 2013**. Johannesburg: SAHRC, 2013. Disponível em: <https://www.sahrc.org.za/home/21/files/SAHRC%20PAIA%20Annual%20Report%20FINAL.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2020.

SAHRC [South African Human Rights Commission]. **Promotion of Access to Information Act annual report 2015/17**. Johannesburg: SAHRC, 2017.

SAHRC [South African Human Rights Commission]. **Promotion of Access to Information Act Annual Report 2019/20**. Johannesburg: SAHRC, 2020.

VAN DER BERG, S. Strengthening access to information institutions to promote a culture of transparency. **South African Journal on Human Rights**, v. 32, n. 2, p. 167-192, 2017.

VAN WYK, T. Accessing information in South Africa. In: WALBY, K.; LUSCOMBE, A. (eds.). **Freedom of Information and social science research design**. Reino Unido: Routledge, 2019. p. 24-37.

ZIMBABWE. **Freedom of Information Act, Act No 1 of 2020**. TO additionally provide for the constitutional rights of expression, and freedom of the media; to provide further for the right of access to information held by entities in the interest of public accountability or for the exercise or protection of a right [...]. Zimbábue, 2020.

International trends in access to information: the Freedom of Information Act 2000, a UK case study

Mônica Tenaglia¹

Andrew Flinn²

The right to information is recognised as a fundamental human right in the major human rights treaties and an essential condition for democratic societies to function effectively. It is linked with broader rights concerning freedom of expression which include the right to share information and ideas, and to seek and receive information. The right to exercise freedom of expression in an informed manner is deemed to require access to all the information required to express one's opinion. The United Nations Universal Declaration of Human Rights (UDHR) proclaims, on Article 19, that "everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers" (UNITED NATIONS, 1948). Sweden was the first country to establish rules to access to public documents in 1766 as part of a constitutional right in the Freedom of Press Act (ERIKSSON; ÖSTBERG, 2009) but this lead was only really widely followed in the late twentieth and early twenty-first centuries.

A comprehensive report on freedom of information (FOI) around the world by David Banisar, published in 2006, on behalf of Privacy International, indicated that nearly 70 countries had approved national laws on access to information and 50 had pending efforts. Half of the legislation identified was approved in the previous ten years, especially in Central and Eastern Europe and Latin America but also the UK, a comparative late adopter in European and Western terms. Looking internationally the report cites several internal and external pressures

1. Adjunct Professor for the Graduate Course in Archival Studies and Postgraduate Programme in Information Science at Federal University of Pará (UFPA). E-mail: monicatenaglia@ufpa.br.

2. Reader in Archival Studies and Oral History and Vice Dean for Postgraduate Research in the Arts and Humanities Faculty at University College London (UCL). E-mail: a.flinn@ucl.ac.uk.

on governments to adopt FOI laws, including The World Bank, the International Monetary Fund, and other lenders as part of an anti-corruption agenda but also internal drivers such as measures to increase the availability of information as a resource to increase participation of citizens in governance issues. Quintana (2009) also asserts that several provisions to access to information were created to support human rights investigations in former authoritarian regimes during transition to democracy. As Toby Mendel (2003) notes, “democracy cannot flourish if governments operate in secrecy, no matter how much open discussion and debate is allowed” (MENDEL, 2003, p. 4).

In the latest surveys on freedom of information over 130 countries have adopted constitutional and/or policy guarantees for public access to information (ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2020; UNESCO, 2022). Kuwait, Saudi Arabia, and Gambia are the most recent countries. Reports by non-governmental organizations show a growing public demand for information, particularly held by public authorities. Well-informed citizens understand better how their taxes are spent, increasing transparency, anti-corruption, and accountability (OECD - LATIN AMERICA AND CARIBBEAN ANTI-CORRUPTION INITIATIVE, 2018).

The COVID-19 pandemic imposed several challenges on most public bodies including the management and sharing of information. The Canadian-based Centre for Law and Democracy (2020) argued that government transparency and rights to information laws are more important than ever to maintain human rights during health emergencies. UNESCO published the statement, co-signed by International Council on Archives (ICA) and other institutions, *Turning the threat of COVID-19 into an opportunity for greater support to documentary heritage*, calling for the preservation and accessibility of documentary heritage related to COVID-19 which is “an important resource to provide a historical perspective on how governments, their citizens and the international community have addressed pandemics in the past” (UNESCO, 2020, p. 1). During the 2021 *International Archives Week*, ICA invited the archival community to reflect on “how archives

empower accountability and transparency, through access to information for holding governments to account and ensuring that citizens can protect their rights (ICA, 2021, online)".

In the United Kingdom (UK), the Freedom of Information Act (FOIA), a longstanding manifesto commitment of the UK Labour Party, was passed into law in 2000 and fully implemented in 2005. The Act imposed substantial responsibilities on most public sector bodies to provide access to information. Private companies largely or wholly owned by a public authority are also subject to the Act. FOIA and Data Protection Act 1998/2018³ aim to establish a balance between right to information and privacy in the UK. These laws and regulations are part of a wider government agenda to improve transparency and accountability, increase access to public sector data and information, and contribute to developing public trust and participation in society. The Act also maintains the publication of Code of Practices for public authorities which (Section 45) stipulate how to deliver access to information and (Section 46) give guidance on the necessary records management to support effective access to information rights. These Codes do not carry legal weight in themselves but they can be used to benchmark compliance (or non-compliance) with the provisions of the Act. As the use of digital technologies have expanded over the period of the Act's life, creating new opportunities for digital recordkeeping, open government data and re-use of public sector information, new challenges are imposed on the delivery of rights to information by archives and records professionals, including digital preservation, privacy protection and ethical issues.

This chapter presents an overview of the creation and implementation of FOIA in the UK, the impact of the Act on the management of records and the work of public authorities, and the new challenges concerning the Act in the digital era. The content and scope of the UK legislation is also placed in a broader (and generally earlier) trend of Access to Information laws in the mainly English-speaking Commonwealth as well as briefly comparing the law, its implementation

3. Information available at: <https://www.gov.uk/data-protection>. Accessed on: 31 Mar. 2022.

and impact on the information sector and archival profession with the Brazilian scenario. This research is based on a literature review which includes publications from University College London (UCL) *The Freedom of Information Act and records management project (2008-2009)*, studies of Open Government initiatives as part of the InterPARES Trust project⁴ and further UK based Access to Records research such as the Memory – Identity – Rights in Records – Access (MIRRA project), as well as UK official documents and legislation, and reports by non-governmental organizations, including Campaign for Freedom of Information (CFOI), UCL Constitution Unit, Access Info Europe, Centre for Law And Democracy, Privacy International, UNESCO and ICA.

Background and context

Following the US's passing of its first Freedom of Information legislation in 1966, many Western European countries in the 1970s and 1980s adopted FOI laws under the influence of Article 19 of the United Nations Universal Declaration of Human Rights (1948) which regards the right to seek and receive information as human rights. At the same time commonwealth countries such as Australia and New Zealand (1982) and Canada (1983) also adopted FOI laws and pressure started to build in the UK to do the same.

At the time, access to public documents in the UK was made possible by The Public Records Act 1958 and then 1967 which established a system to review and transfer official documents to Public Record Office (now The National Archives) and to public release when they were 50 then 30 years old (and now 20 with some exceptions).

According to Flinn; Jones (2009), the first effort to create a FOI law was presented by a Member of Parliament (MP), Clement Freud, in 1978. The Labour Party had been committed to introducing a FOIA law since 1974 and supported

4. InterPARES Trust is a multi-national and interdisciplinary research project on issues of recordkeeping and information technologies.

campaigns led by the media and pressure groups, especially the Campaign for Freedom of Information (CFOI). Margaret Thatcher's Conservative government (1979-1990) adopted several provisions to allow public access on specific types of information, particularly via data protection, such as personal data and records, medical reports, and environmental information.

In 1992, as Prime Minister John Major replaced Thatcher, he was reluctant to commit his government to adopt a FOI law but requested the Cabinet Office to elaborate a government's policy on access to information. A non-statutory *Code of Practice on Access to Government Information* was introduced in 1994 and provided some access to records held by central government departments. According to CFOI (c2021, online), it contained "some unnecessarily broad exemptions and granted access only to information, not documents". In 1995, a similar code of practice was adopted to cover the National Health Service (NHS) and access to health records. Complaints and appeals could be sent, via a MP, to the Parliamentary Ombudsman if their request was rejected (BANISAR, 2006).

By the time of the 1997 general election and the Labour victory, the provision of the FOI law had become an important commitment for the Labour Party, a core part of "a wider agenda of modernization and constitutional reform" (FLINN; JONES, 2009, p. 34). After the election, the government's FOI White Paper, *Your Right to Know*, was published with a broad scope, applying to all government bodies such as central government, schools, and hospitals, and including privatised utility companies. It was criticised for a series of exemptions such as the law enforcement functions of the police, and the total exclusion of Security Services (MI5, MI6 and GCHQ - Government Communications Headquarters). However, it also received wide support for proposing that refusal to release information would only be based on "substantial harm" test to specific interests⁵. Rather than there being a presumption to deny access,

5. "strict tests will be applied to ensure that information will be released except where disclosure will cause harm to one or more of a limited number of "specific" interests or would be contrary to the public interest". Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272048/3818.pdf. Accessed: 7 Mar. 2022.

under the act there was now a presumption to release and a public interest in releasing material. An independent Information Commissioner was established to handle appeals.

The government promised to publish a draft FOIA bill in the beginning of 1998 and more than 240 MPs signed a parliamentary motion in July calling on the government to present a FOIA legislation in the next parliamentary session⁶. It became clear that the government was retreating from its initial commitment to an extensive, expansive FOIA as “Ministers grew more nervous at the prospect of increased public scrutiny” (FLINN; JONES, 2009, p. 35). The draft bill published in 1999 contained significant weakening of the proposals contained in the earlier White Paper, and it attracted a lot of criticism. CFI indicated that in many areas the draft bill was weaker than the non-statutory *Code of Practice on Access to Government Information*. According to Flinn; Jones (2009), the scope of legislation was narrowed down and new exemptions were introduced. The more advanced provisions of the draft bill, including the “substantial harm” test, were dropped altogether: “it appeared that the UK’s radical FOI moment had been effectively dealt with the mandarins of Whitehall” (FLINN; JONES, 2009, p. 36). Fortunately, some of the limiting proposals were subsequently amended or removed during the bill’s Parliamentary passage.

The Freedom of Information Act 2000 in the UK in practice

The implementation period of Freedom of Information Act in the UK was long and the Act and the rights to request information only came into force only in January 2005, “nearly five years after the adoption of the Act and the slowest of any country in the world” (BANISAR, 2006, p. 156). Instead of being implemented in different phases, all public authorities subjected to the Act provided access simultaneously. Banisar (2006) pointed out that due to the long wait in adopting

6. Information available at: <https://www.cfoi.org.uk/about-foi/history-of-freedom-of-information-in-the-uk/>. Accessed: 7 Mar. 2022.

FOIA, there was an estimated total of 100,000 to 130,000 requests in 2005. The new law and rights covered any recorded information, including printed and electronic documents, emails, photographs, and sound or video recordings, held by over 100,000 UK government departments – including British authorities in Scotland – and public bodies in England, Wales, and Northern Ireland. It also applied to the House of Commons, the House of Lords and to the assemblies in Wales and Northern Ireland⁷. In Scotland, access to information is covered by the Freedom of Information (Scotland) Act 2002. Although the final version of the Act was “more conservative” (FLINN; JONES, 2009) than the government’s first published proposals in 1997, FOIA did give to the public a number of new statutory rights.

According to the Act, public bodies are required to maintain publication schemes with information about their structures, activities and categories of information that will be released regularly. From the public perspective, the applicant needs to make the request in writing providing a name and address and enough details to locate the information but does not need to give a reason for making the request. Although provision is made for the charging of fees, these are not generally used - although a calculation of the costs of providing the information requested is used to calculate a threshold and cost ceiling above which a request may be refused (£600 for central government bodies or £450 for local authorities). FOIA does not provide people access to their own personal data and in this case, it is necessary to put a request under the Data Protection Act 1998/2018. If the information concerns the environment, a request under the Environmental Information Regulations (EIR)⁸ is necessary. Public authorities are required to respond within 20 working days and there are online request forms in many public departments, including The National Archives⁹ which ensure that the request is immediately recognised as soon as it is received by an organisation.

7. A list of public bodies under FOIA is available at: https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1152/public_authorities_under_the_foia.pdf. Accessed: 7 Mar. 2022.

8. The Environmental Information Regulations 2004 (EIR) went into force in 2005.

9. Available at: <https://www.nationalarchives.gov.uk/contact-us/make-a-freedom-of-information-enquiry/>. Accessed: 7 Mar. 2022.

Several public authorities and non-governmental organizations, such as the CFI¹⁰, offer FOIA training and model FOI requests. When the authority body receives the request, it has the duty to provide part or all the information or to inform that the information is not available. If access to the information is denied, it is necessary to demonstrate what FOIA's exemption the information is under; or to inform that there will be necessary more than 20 working days to locate and decide on the information required.

FOIA contains 23 potential exemptions where some of them are absolute, and others are qualified for a 'public interest test' to establish if the benefits of disclosure outweigh the arguments for exemption. There are exemptions for specific types of information, such as royal communications (s.37), data protection (s.40) and material already published (s.21). Other exemptions are open to interpretation - and possible misuse of the Act - including government policy formulation (s.35), confidential information (s.41) and prejudice to public affairs (s.36).

The appeal process for withholdings starts internally with the public body and proceeds to an external review via the Information Commissioner's Office (ICO) which is the authority to oversee and enforce the Act. Appeals of the Commissioner's decisions are made to the Information Tribunal and ultimately to the courts.

A brief comparison between the effects and challenges of FOI legislation in the UK and Brazil

As presented before, the right to information is widely recognized as a human right which has been around for over 250 years. It has many benefits to societies and configures itself as a "gateway to other rights" (MARTINS; REIS, 2014): through the right of access to information, other rights are exercised. Over the decades the right to information has become a common feature in national

10. Information available at: <https://www.cfoi.org.uk/foi-training/>. Accessed: 7 Mar. 2022.

constitutions however the right needs to be regulated by a law, often known as freedom of information (FOI). Through a FOI law it is possible to establish the procedures to provide access to information, what public/private bodies are subjected to the law, and the authorities responsible for overseeing it.

Often included in national agendas of modernization, FOI laws are also implemented as a result of international pressure and crises brought by the lack of government transparency. They are also adopted during transitions to democracy.

In the UK, the FOIA was in the agenda of the Labour Party since the 1970s. In the 1997 election campaign, the Party's Manifesto *New Labour because Britain deserves better*, promised a FOIA and guaranteed human rights because "unnecessary secrecy in government leads to arrogance in government and defective policy decisions" (PARTY MANIFESTO, 1997). The statement referred to the Scott Report on arms to Iraq as an example of Conservative Party abuse of power. The FOIA was adopted in November 2000 and went fully into effect in January 2005. Once in office, and particularly after the scrutiny over the decision to go to war in Iraq, senior figures in the Labour party (including famously Tony Blair) and subsequent Coalition and Conservative governments have come to regret the passing of the law and have frequently threatened to further weaken the act and reduce the scrutiny on their decisions, without in fact actually doing so.

The Brazilian FOI law *Lei de Acesso à Informação*, known as LAI (Lei nº 12.527/2011), was adopted in November 2011 and went fully into effect in May 2012. The Law is a result from several draft bills that passed over nine years, starting with a bill presented by Congressman Reginaldo Lopes, from Workers Party (Partido dos Trabalhadores – PT), Minas Gerais State. The 1988 Federal Constitution already established the right to information under Articles 5, 37 and 216, and the Habeas Data. Brazil was very late compared to some of its neighbors in approving the LAI (Colombia, 1985; Peru, 2003; Argentina, 2004; Chile, 2008)¹¹. The delay

11. Information available at: <https://www.rti-rating.org/country-data/>. Accessed: 8 Mar. 2022.

has been associated with the lack of priority by the Executive, of political ideology by the parties, and of inability to mobilise parliamentary support (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

LAI was adopted concurrently with the Law nº 12.528/11 which established the National Truth Commission – *Comissão Nacional da Verdade*, known as CNV¹², and 27 years after the end of the Brazilian military dictatorship (1964-1985). At the opening ceremony of CNV, then president and former political prisoner of the dictatorship, Dilma Rousseff emphasized: “force can hide the truth, tyranny can prevent it from circulating freely, fear can postpone it, but time ends up bringing the light. Today, this time has come” (ROUSSEFF, 2012, in translation).

Over the years, some provisions, especially Habeas Data, granted victims and their families documents from the dictatorship, particularly to allow them financial compensation. LAI, in addition to regulating the constitutional right to information, establishes rules for file classification and determines that information on human rights violations cannot be denied. Then, theoretically, LAI laid the groundwork for CNV’s investigations. However, studies on CNV and local truth commissions identified that LAI had a small impact on the access to information by the commissions (TENAGLIA, 2019). Ironically the main difficulty related to the access to archives was the lack of preservation and finding aids (TENAGLIA; RODRIGUES, 2020). These observations highlight the importance of Archival professionals to the effectiveness of right to information legislation.

On the 10th anniversary of LAI, researchers indicate that the scenario needs improvement. A 2018 study demonstrated the overall response rate for LAI was 62%, but only 52% of responses - one in three requests - were rated as minimally accurate or accurate (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). A 2021 report by the newspaper Folha de São Paulo indicated that an astonishing

12. The National Truth Commission aimed to “examine and clarify the serious human rights violations practiced in Brazil between 1946 and 1988 in order to enable the right to memory and truth and promote national reconciliation” (BRAZIL, 2011, in translation).

86% of Brazilian municipalities have not yet regulated the law¹³. In addition, the law has also been misused, especially by the Jair Bolsonaro government, based on its provision allowing classification of personal information for 100 years¹⁴.

The relationship between LAI laws and governments is obviously complicated. Once a long commitment to the Labour Party, FOIA seems to have become *persona non grata* to former Prime Minister Tony Blair. In his Memoirs, published in 2010, Blair wrote: “Freedom of Information. Three harmless words. I look at those words as I write them and feel like shaking my head till it drops off my shoulders” (BLAIR, 2010 *apud* CFI, 2010). The latest attack on FOIA came from Lord Callanan, a Minister in the Department for Business, Energy, and Industrial Strategy, calling the Act “a truly malign piece of legislation”¹⁵. For years, politicians have argued that the Law has been used to attend some frivolous requests to embarrass them and putting financial and resource burden on public departments (FLINN; JONES, 2009). The debate has prompted various reviews and threats to reform (and weaken) FOIA but so far, no such transparent action has been taken. Reviews in 2011 and 2015 have resulted in little material change in the functioning of Act but recommendations for strengthening and extending the act have not been implemented either. In recent years various allegations have been made that the government has been seeking to undermine Freedom of Information in less transparent ways, notably the operations of a cross-government and shadowy Freedom of Information clearing house located in the Cabinet Office which has been repeatedly accused of seeking to block FOI applications and scrutiny of the government.¹⁶

13. Information available at: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/11/sucesso-da-lei-de-acesso-a-informacao-depender-de-todos-nos.shtml>. Accessed: 8 Mar. 2022.

14. Information about Bolsonaro’s vaccination card and the frequency of his sons in the Presidential Office was denied based on LAI. More information at: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/planalto-sigilo-cartao-vacinacao-bolsonaro/> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/31/governo-impoe-sigilo-de-cem-anos-sobre-cra-chas-de-acesso-dos-filhos-de-bolsonaro-ao-planalto.ghtml>. Accessed: 8 Mar. 2022.

15. Information available at: <https://hansard.parliament.uk/lords/2021-11-22/debates/983351FF-D9AA-482E-BDCE-84A26CC8693D/AdvancedResearchAndInventionAgencyBill>. Accessed: 8 Mar. 2022.

16. “UK government ‘waging secret war against transparency’”, The Guardian, 25 October 2021 <https://www.theguardian.com/politics/2021/oct/25/uk-government-waging-secret-war-against-transparency> Accessed 31 March 2022.

The impact of FOIA on British public authorities has been researched over the years, including projects by UCL and InterPares. UCL research project (2008-2009) about FOIA's effect on local public authorities' records management services, stressed a key lesson from the research: access to information law and records management should work together to achieve success, with an emphasis on senior management leadership to develop a culture of openness (SHEPHERD; STEVENSON; FLINN, 2011).

As new challenges concerning the Act in the digital era have started to rise, the means of access to public information and the need to re-think recordkeeping in the digital era have been gaining considerable attention. Digital preservation, privacy protection and ethical issues have become essential issues regarding access to authentic, reliable, and trustworthy information in the digital environment. As noted by Page; Flinn; Shepherd (2014), in a report for InterPARES Trust Project, the role of archives and records professionals in an open government data environment is "centered on personal data security, ensuring compliance to legislation and being involved in the early decision making stages of publishing data (PAGE; FLINN; SHEPHERD, 2014, p. 25).

Although the digital environment imposes several issues on privacy protection and ethics, it also contributes to increasing government transparency and public participation, bringing new perspectives on information rights. The research project MEMORY – IDENTITY – RIGHTS IN RECORDS – ACCESS (MIRRA), based at UCL (c2017), investigates public and voluntary sectors in England responsible for the management of child social care records and data, and offering practical guidance for care leavers to access their records (HOYLE; SHEPHERD; LOMAS; FLINN, 2019).

Conclusion

In the book *Other People's Money and How the Bankers Use It: The Classic Exposure of Monetary Abuse by Banks, Trusts, Wall Street, and Predator Monopolies*, then US Supreme Court justice, Louis Brandeis, defending that government transparency is an instrument to fight corruption, he wrote: "sunlight is considered the best of disinfectants" (BRANDEIS, 2017, p. 62). The famous phrase has been used over the years to argue that there is a natural tendency for people to perform better when they know their behavior is being observed. The right to information is at the heart of the process of facilitating the transparency of the acts of individuals, governments, and institutions.

Recognised in the UN Universal Declaration of Human Rights (1948) and as an essential condition for democratic societies to function effectively, the right to information has become a common feature in national constitutions and agendas; however, this right needs to be regulated by law to establish procedures for providing access.

Latest surveys on freedom of information show that over 130 countries have adopted constitutional and/or policy guarantees for public access to information. Recent reports indicate a growing public demand for public information. The COVID-19 pandemic has highlighted the importance of information in times of crisis and access to accurate information has been central to help people make secure decisions and to address disinformation.

In the UK, FOIA came into force in 2005 imposing substantial responsibilities on most public sector bodies to provide access to information and despite substantial public disagreement with the purposes and impact of the Act from senior members of both the Labour and Conservative parties, it remains in place and largely unreformed and unencumbered. Seen from an overview of political events that culminated in the approval of FOIA and LAI, in Brazil, their implementation and use, it is possible to comprehend that access to information laws have complicated relationships with the government. Moreover, archives and records professionals play an important

role in the relationship. And although the digital environment has imposed several challenges on access to information, it also has brought opportunities to increase government transparency and public participation.

References

ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **The RTI Rating 2020**. [S.l.]: Global Right to Information Rating, 2021. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/rating/>. Acesso em: 6 mar. 2022.

BANISAR, D. Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. **Privacy International**, 20 set. 2006. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1707336>. Acesso em: 6 mar. 2022.

BRANDEIS, Louis. Other People's Money and How the Bankers Use It: The Classic Exposure of Monetary Abuse by Banks, Trusts, Wall Street, and Predator Monopolies. Carolina do Sul: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2017.

BRASIL. **Lei nº. 12.528, de 18 de novembro de 2011**. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm. Acesso em: 8 mar. 2022.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Maintaining human rights during health emergencies**: brief on standards regarding the right to information. Canadá: Centre for Law and Democracy, 2020. Disponível em: https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2020/07/RTI-and-COVID-19-Briefing.20-05-27.Final_.pdf. Acesso em: 6 mar. 2022.

CFOI [Campaign for Freedom of Information]. **History of freedom of information in the UK**. [S.l.]: CFOI, c2021. Disponível em: <https://www.cfoi.org.uk/about-foi/history-of-freedom-of-information-in-the-uk/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

CFOI [Campaign for Freedom of Information]. **The Blair Memoirs and FOI**. [S.l.]: CFOI, 2010. Disponível em: <https://www.cfoi.org.uk/2010/10/the-blair-memoirs-and-foi-2/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

ERIKSSON, F.; ÖSTBERG, K. The problematic freedom of information principle. In: FLINN, A.; JONES, H. **Freedom of Information**: open access, empty archives?. London; New York: Routledge, 2009, p. 113-123.

FLINN, A.; JONES, H. The freedom of information act in practice: the user's perspective. In: FLINN, A.; JONES, H. **Freedom of Information**: open access, empty archives?. London; New York: Routledge, 2009, p. 33-53.

HOYLE, V.; SHEPHERD, E.; LOMAS, E.; FLINN, A. Child social-care recording and the information rights of care-experienced people: a recordkeeping perspective. **The British Journal of Social Work**, v. 49, n. 7, p. 1856-1874, 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/bjsw/article/49/7/1856/5253793?login=false>. Acesso em: 31 mar. 2022.

ICA. **#EmpoweringArchives**. [S.l.]: ICA, 2021. Disponível em: <https://www.ica.org/en/empoweringarchives>. Acesso em: 6 mar. 2022.

MARTINS, A. A.; REIS, A. **A informação pública como direito e acesso ao poder.** In: Moura, M. A. **A construção social do acesso público à informação no Brasil:** contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p.153-172.

MENDEL, T. Freedom of Information as an Internationally Protected Human Rights. **Comparative Media Law Journal**, v. 1, n. 1, 2003.

MICHENER, G; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Rev. Adm. Pública**, v. 52, n. 4, jul./ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xJVxcSMSQpQ5qvjBsV7z7ph/?lang=pt>. Acesso em: 1 mar. 2022.

OECD - LATIN AMERICA AND CARIBBEAN ANTI-CORRUPTION INITIATIVE. **Fighting Transnational Corruption in Latin America and the Caribbean.** Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Brochure-Latin-America-Caribbean-Anti-Corruption-Initiative-ENG.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2022.

PAGE, J.; FLINN, A.; SHEPHERD, A. **The Role of the Records Manager in an Open Government Environment in the UK.** Canadá: InterPARES, 2014. 63p.

PARTY MANIFESTO. **new Labour because Britain deserves better.** Reino Unido: Archive of Labour Party Manifestos, 1997. Disponível em: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>. Acesso em: 6 mar. 2022.

QUINTANA, A. **Archival Policies in the Protection of Human Rights:** an updated and fuller version of the report prepared by UNESCO and the International Council on Archives (1995), concerning the management of the archives of the state security services of former repressive regimes. Paris: UNESCO, 2009.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso de Dilma Rousseff, na cerimônia de instalação da Comissão da Verdade.** Brasília, DF: [s.n.], 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Presidente_da_republica/discurso_comissao_verdade_maior_2012.pdf. Acesso em: 27 maio 2021.

SHEPHERD, E.; STEVENSON, A; FLINN, A. The impact of Freedom of Information on records management and record use in local government: a literature review. **Journal of the Society of Archivists**, v. 30, n. 2, p. 227-248, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00379810903445000>. Acesso em: 31 mar.. 2022.

TENAGLIA, M. **As comissões da verdade no Brasil:** contexto histórico-legal e reconstrução das estratégias e ações para o acesso aos arquivos. 2019. 249 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

TENAGLIA, M.; RODRIGUES, G. Negação, ocultamento e (falta de) gestão documental: o acesso aos arquivos nos relatórios finais das comissões da verdade no Brasil. **Informação & Informação**, v. 25, n. 1, p. 276 - 301, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/36130>. Acesso em: 8 mar. 2022.

UCL [University College London]. **The MIRRA Project.** Londres: UCL, c2017. Disponível em: <https://blogs.ucl.ac.uk/mirra/about/>. Acesso em: 29 mar. 2022.

UNESCO. **Turning the threat of COVID-19 into an opportunity for greater support to documentary heritage.** [S.l.]: UNESCO, 2020. Disponível em: https://en.unesco.org/sites/default/files/dhe-covid-19-unesco_statement_en.pdf. Acesso em: 6 mar. 2022.

UNESCO. 2021 UNESCO Report on Public Access to Information (SDG 16.10.2). [S.l.]: UNESCO, 2022. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380520>. Acesso em: 18 fev. 2022.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights (UDHR)**. [S.l.]: United Nations, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso: 29 mar. 2022.

Entrevista com Perrine Canavaggio¹: por um direito de acesso à informação pública de qualidade e sob a vigilância da sociedade civil

Por Georgete Medleg Rodrigues²,
com a colaboração de Mônica Tenaglia³

Perrine Canavaggio é arquivista, pesquisadora e Conservadora-geral honorária do Patrimônio da França. Foi chefe do Serviço dos Arquivos da Presidência da República francesa, de 1974 a 1994. Foi assessora do diretor dos Arquivos da França de 1995 a 1996 e Secretária geral adjunta do Conselho Internacional dos Arquivos (ICA) de 2000 a 2009. Os temas aos quais Perrine Canavaggio tem se dedicado relacionam-se aos arquivos presidenciais, ao direito de acesso à informação pública e aos arquivos e direitos humanos. De 2003 a 2008, Perrine Canavaggio foi uma das organizadoras da *Conférence Internationale de la Table Ronde des Archives* (CITRA), um evento promovido pelo Conselho Internacional dos Arquivos que debate temas específicos do campo da Arquivologia e que ocorre entre os congressos internacionais do ICA. Nesse mesmo período, ela presidiu o Grupo de Trabalho do ICA *Archives et droits de l'Homme*. Ao lado do jurista francês Louis Joinet, Perrine Canavaggio se engajou na luta para demonstrar o papel dos arquivos na defesa dos direitos humanos. Assim, em 2004, em coautoria com Joinet, ela escreveu um artigo para o jornal francês *Le Monde*, intitulado *Les archives contre l'oubli*. Nesse artigo, os dois autores defendem a necessidade de se “redescobrir a história trágica de um povo e preservar as provas que um dia permitirão que se faça justiça”. Em 2007, a revista da Associação dos arquivistas franceses publicou um número especial intitulado *Archives, Justice et Droits de l'Homme*, com as atas do Colóquio internacional organizado pela *Association française d'histoire de la Justice*, a *Association des Archivistes français* e o ICA. Nesse número, Perrine Canavaggio escreveu o prefácio e a introdução.

1. A pedido da entrevistada, as respostas foram concedidas por e-mail no dia 2 de março de 2022.

2. Professora Associada da Faculdade de Ciências da Informação da Universidade de Brasília (UnB).

3. Professora adjunta da Faculdade de Arquivologia da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Entre suas publicações, destacam-se *Vers un droit d'accès à l'information publique. Les avancées récentes des normes et des pratiques*, publicado pela Unesco em 2014; e a organização da coletânea *Archives and Human Rights*, em colaboração com Jens Boel e Antonio Gonzalez Quintana, publicada em 2021.

Atualmente, ela é membro do Comitê Executivo da Seção *Archives et droits de l'Homme* do ICA. Perrine Canavaggio é fluente em espanhol e já esteve várias vezes no Brasil para conferências, inclusive em um evento organizado pelo Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília. Na entrevista a seguir, Perrine Canavaggio aborda os principais aspectos do estudo assinado por ela, a convite da Unesco, sobre o direito de acesso à informação pública; a efetividade desse direito no mundo; as medidas adotadas em vários países; as relações entre o direito de acesso à informação e a proteção da vida privada; a necessidade de adequação das leis de acesso à realidade de cada país no que diz respeito, por exemplo, ao nível de educação ou mesmo às tradições de oralidade; a necessidade de formação dos agentes públicos para garantir o direito de acesso à informação; as boas práticas de garantia de acesso à informação; o exemplo das ONGs, etc. Ela conclui reafirmando que a luta pelo direito de acesso à informação não cessa, bem como as reivindicações pela criação de leis que garantam esse direito e que a sociedade civil deve permanecer vigilante.

Vous avez mené une recherche pour l'UNESCO sur le droit d'accès à l'information qui a été publiée en 2014 sous le titre *Vers un droit d'accès à l'information publique*. Pourriez-vous nous parler des principales motivations de l'Unesco à l'époque??

La défense de la liberté d'expression et de son corollaire, la liberté d'information, fait partie des missions de l'UNESCO, et le Sommet mondial sur la société de l'information avait réaffirmé en 2005 que ces deux libertés constituaient les piliers des sociétés du savoir inclusives. Le Conseil de l'Europe, de son côté, avait en 2009 ouvert à la signature de ses 47 Etats

membres la Convention sur l'accès aux documents publics, ce qui était une avancée majeure. C'était en effet le premier traité international contraignant qui reconnaissait un droit général d'accès aux documents détenus par les autorités publiques. Plusieurs pays arabes étaient alors touchés par ce qu'on a appelé le « Printemps arabe », ce mouvement de contestation populaire, parti de Tunisie en décembre 2010, qui traduisait les aspirations du peuple à plus de liberté, de justice et de vérité.

C'est dans ce contexte que le Bureau de l'UNESCO à Rabat m'a demandé de faire une étude comparative sur les normes et les meilleures pratiques en matière d'accès à l'information publique dans le monde, Alexandra Balafrej, une experte en communication, s'occupant plus particulièrement du Maroc. Cette étude Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc a été publiée en 2011. L'objectif était de contribuer à promouvoir ce droit dans les pays du Maghreb, en améliorant la connaissance des gouvernements, afin de mieux orienter les stratégies nationales dans ce domaine.

Après l'adoption en 2011 d'une nouvelle Constitution reconnaissant aux citoyens un droit d'accès à l'information, le Maroc a, dès 2012, entamé un long processus d'élaboration de sa loi d'accès à l'information qui a été définitivement adoptée en 2018. La Tunisie, de son côté, devait mettre en application un décret-loi de 2011 sur l'accès à l'information publique. L'UNESCO a alors jugé utile de mettre à jour cette première publication: d'une part, pour renforcer les capacités des parlementaires marocains sur le sujet; d'autre part, pour soutenir les actions de sensibilisation du public que devait mener la société civile sur les bénéfices à attendre de ce droit en termes de transparence et de responsabilité des pouvoirs publics.

Dans une partie du document vous dites que “l'effectivité du droit à l'information suppose à la fois l'existence d'un cadre juridique adéquat et la mise en application dans la pratique administrative quotidienne. L'expérience prouve qu'il est plus facile d'adopter des lois que de les mettre

en oeuvre et que la qualité des lois ne coïncide pas nécessairement avec celle des pratiques”. Pourquoi avez-vous conclu cela?

Le vote d'une bonne loi n'est en effet que la première étape. L'adoption de ce type de lois permet de donner une image moderne et démocratique du pays, mais, dans la réalité, beaucoup d'obstacles entravent la portée effective de la loi. Son application est un processus complexe qui dépend de plusieurs facteurs.

Les décrets d'application ne sont pas toujours pris rapidement, et il y a souvent des problèmes d'articulation avec les lois existantes qui se chevauchent et doivent être harmonisées (protection de la vie privée, droit de la propriété intellectuelle, régimes d'accès spéciaux etc.). La question de l'interprétation des exceptions peut aussi laisser une grande marge de manœuvre aux autorités.

La plupart des pays rencontrent des problèmes de mise en œuvre similaires. Les principaux obstacles sont dûs à la rétention de l'information de la part de fonctionnaires habitués à travailler depuis des années sans avoir à rendre de comptes. Des résistances sont constatées, qui se traduisent par des retards non sanctionnés. L'impact de la loi dépend de l'autorité effective de l'instance qui a été créée pour contraindre les administrations peu coopératives à répondre à de telles demandes. Elle suppose également l'affectation de ressources humaines et matérielles suffisantes, ce qui n'est pas toujours le cas. Beaucoup d'administrations ne prévoient pas de budget particulier pour répondre aux demandes et chargent les agents de les traiter en plus de leurs tâches habituelles. Ceux-ci ne les considèrent pas comme une priorité et n'ont pas toujours les compétences suffisantes. Le manque de ressources humaines et financières peut aussi empêcher la publication proactive des documents.

La mauvaise gestion des archives complique et retarde l'application de la loi. Il est souvent difficile d'identifier le document recherché. L'information disponible est incomplète et de qualité inégale à cause des retards de mise à jour. Un rapport du Sénat français a montré que la réutilisation des données publiques se heurte à des difficultés techniques et méthodologiques, tenant au

format des données, à l'absence de contextualisation, à la non harmonisation des processus de production, à l'instabilité méthodologique et aux niveaux d'agrégation retenus⁴.

De plus, ce droit reste souvent méconnu et peu utilisé par les citoyens. L'absence de volonté politique réelle est un autre obstacle car il faut mener de véritables stratégies de modernisation et de réforme des structures existantes, de promotion de la loi et d'évaluation régulière de son application.

En France, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est l'autorité administrative indépendante chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, ainsi qu'à la réutilisation des informations publiques. Une enquête de la CADA de 2017 a identifié les principales difficultés rencontrées⁵:

- des facteurs matériels comme l'insuffisance du délai d'un mois pour transmettre le document (8 jours pour un document médical), la surcharge de travail et le manque de temps, les fonctionnaires considérant que cette tâche n'est pas prioritaire, l'imprécision des demandes, la perte du document...
- des facteurs liés à l'organisation de l'administration: absence de compétences juridiques suffisantes pour répondre à des demandes complexes, mauvaise orientation de la demande, domaines sensibles qui demandent une expertise approfondie;
- des facteurs humains: la méconnaissance des règles de communication.

D'une façon générale, la commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe observait en décembre 2020 que "Bien que la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe aient adopté des lois relatives à la liberté d'information, des problèmes persistent dans l'application pratique de ces

4. Refonder le droit de l'information publique à l'heure du numérique: un enjeu citoyen, une opportunité stratégique, 2014. <https://www.senat.fr/rap/r13-589-1/r13-589-11.pdf>.

5. <https://www.cada.fr/sites/default/files/synthese.pdf>.

textes (notamment dans le domaine environnemental), tels que des niveaux de transparence inégaux entre les différentes institutions de l'État ou le non-respect de l'obligation de rendre les informations disponibles de façon proactive⁶."

Sur les procédures des demandes d'information l'étude remarque que les demandeurs d'information ont besoin d'aide pour formuler leur demande et qu'il revient aux fonctionnaires d'accomplir cette tâche. Pourriez-vous nous expliquer en quoi pourrait consister cette aide?

Ce sont les décrets d'application des lois qui donnent le détail des structures et des procédures à mettre en place pour faciliter les demandes. Les demandeurs ont besoin de préciser le document dont ils veulent communication et ils ne connaissent généralement pas le fonctionnement de l'administration. La désignation de fonctionnaires spécialement chargés de traiter les demandes dans chaque organisme est un moyen efficace de les aider.

Les administrations ont conçu des sites web et des applications informatiques pour faciliter les procédures de demandes et leur traitement, des guides d'accès, des fiches pratiques, des foires aux questions (FAQ) etc., mais, quelle que soit leur qualité, l'intervention des fonctionnaires est nécessaire. Ils apportent d'ailleurs leur aide non seulement aux usagers, mais aussi aux administrations.

Aux USA, le site web du ministère de la Justice donne toutes les informations sur la portée du Freedom of Information Act, le FOIA, et les demandeurs sont assistés par deux types d'interlocuteurs tout au long du processus, avant et après la demande. Les centres de service aux demandeurs (FOIA Requester Service Centers) sont le premier point de contact pour le public dans les administrations. Ils donnent des explications sur les informations déjà disponibles, aident les demandeurs à identifier les documents et à formuler leur demande, les informent

6. <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/access-to-official-documents-is-crucial-let-s-make-it-a-reality>

sur le processus du traitement dans l'agence et sur les délais de réponse. Les FOIA Public Liaisons, qui les supervisent, aident à réduire les retards et à résoudre les litiges. Les demandeurs peuvent s'adresser à eux pour signaler les difficultés qu'ils rencontrent. La liste des responsables et des agents de liaison figure sur le site web du ministère de la Justice et leurs coordonnées sont sur celui de chaque agence.

En France, la CADA a des correspondants dans les principales administrations, collectivités et établissements publics. Le réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA), compte actuellement plus de 1 600 agents. Ils ont pour missions principales de simplifier l'exercice du droit d'accès et de réutilisation des données, et de permettre à l'administration d'être mieux informée des réponses à apporter aux demandes qui lui sont adressées. Ils sont l'interlocuteur privilégié des requérants qui sollicitent un accès à des documents administratifs ou une licence de réutilisation des informations publiques. Leurs noms et leurs coordonnées figurent sur les sites web de la CADA et des administrations concernées. Ils facilitent l'instruction des demandes d'accès et de réutilisation des informations, et ils apportent aux administrations leur expertise juridique.

Dans les pays à faible taux d'alphabétisation, il est important que les demandes puissent être formulées oralement. En principe, les fonctionnaires doivent aider les demandeurs mais ce n'est pas toujours le cas. Il convient aussi, surtout au niveau local, d'inciter les administrations à établir des zones d'accueil pour le public et à prévoir un accès à Internet dans les espaces publics, comme les bibliothèques, par exemple, pour permettre aux demandeurs qui n'y ont pas accès chez eux de faire une demande ou de consulter les sites web officiels.

Des mesures de promotion du droit à l'information publique ont été mise en avant dans l'étude. Pourriez-vous en citer quelques unes, au moins les plus importantes d'après vous?

Ces mesures sont de plusieurs types : outre la désignation de responsables de l'application de la loi dont on vient de parler, d'autres dispositions doivent être prises comme la mise en place de programmes de formation des fonctionnaires, la création d'un organisme responsable de la promotion du droit d'accès et de la sensibilisation du public, la mise en place de procédures de gestion des documents et des archives, et une évaluation régulière de l'application de la loi.

Ces mesures doivent s'adresser aussi bien aux administrations productrices d'informations qu'au grand public. Les lois qui traitent de la question de la promotion en chargent l'organisme qui instruit les recours. Sa mission consiste à la fois à informer les demandeurs sur leurs droits et à aider les organismes publics à s'acquitter de leurs obligations en la matière. Les administrés doivent être encouragés à utiliser et à s'approprier ce droit qu'ils méconnaissent très souvent.

Le manque de préparation des fonctionnaires est un des principaux obstacles que rencontre l'application de la loi. La formation initiale des agents chargés d'appliquer la loi est une priorité et elle suppose une véritable révolution des mentalités. Il faut les informer des conséquences et des bénéfices du nouveau droit d'accès. Les valeurs démocratiques que sont l'intégrité, la transparence et la responsabilité, doivent leur être inculquées car elles ne sont pas innées. Ils doivent apprendre à assurer leurs nouvelles responsabilités concernant le traitement des demandes et des recours, ainsi qu'à appliquer la loi et à interpréter ses exceptions.

Cette formation doit être continue, car, au fur et à mesure de l'application de la loi, des problèmes apparaissent et les solutions évoluent. Il est recommandé d'informer aussi l'ensemble des fonctionnaires des conséquences et des bénéfices du nouveau droit, car l'accès aux documents est une activité transversale qui touche un grand nombre de personnes travaillant au sein des institutions.

Aux USA c'est l'Office of Information Policy (OIP) qui organise régulièrement des sessions de formation sur tous les aspects du FOIA en lien avec l'Office of Legal Education par le biais de stages virtuels ou réels, dispensés par les agents des services juridiques, de réunions et d'événements de sensibilisation etc.

L'approche britannique de la formation est décentralisée. Le ministère de la Justice a été le premier à s'en charger et il a aidé les administrations en établissant un modèle de plan d'action qui présentait les étapes à suivre pour être prêt à appliquer la loi. Chaque administration a élaboré son plan de formation et l'a exécuté de façon indépendante.

La promotion de la loi auprès du grand public se fait souvent par l'intermédiaire des sites web des commissions chargées des recours, Information Commissioner Office au Royaume Uni, Office of Government Information Services (OGIS) aux USA, CADA en France. Ils mènent des actions de sensibilisation auprès des citoyens, de la société civile, des médias et des entreprises sur la manière d'exercer leur droit à l'information. L'objectif est de faire connaître le droit d'accès et d'encourager les demandes pour qu'il devienne effectif.

La CADA donne sur son site web des informations claires sur les démarches qu'un particulier doit entreprendre pour obtenir accès ou réutiliser des données et sur la procédure à suivre en cas de refus, des fiches thématiques sur les documents fréquemment demandés et des réponses des administrations. Une base de données de plus de 48 000 avis est également interrogeable. Des fiches sont disponibles et mises à jour pour permettre aux administrations de répondre à des demandes d'accès.

L'évaluation de la qualité de la loi fait partie des mesures de promotion et elle permet d'en améliorer la mise en oeuvre. Les lois prévoient la publication de rapports au moins annuels, ainsi que la présentation au Parlement d'un rapport par la commission ou l'agence chargée du droit à l'information. Les informations doivent être fournies par les organismes publics et regroupées dans un rapport annuel dont la diffusion doit être la plus large possible. Elles doivent donner des statistiques sur le nombre de demandes reçues et de celles qui ont été satisfaites

et refusées, les motifs des refus et les délais de réponse. Elles doivent aussi signaler les difficultés rencontrées par les administrations dans leur traitement. L'instance qui instruit les recours doit également en donner le nombre, ainsi que des informations sur le traitement qui leur est réservé.

Au Royaume-Uni, par exemple, le ministre de la Justice est tenu de publier des statistiques trimestrielles détaillées sur le nombre de demandes instruites, les suites données (accord complet ou partiel, refus), les recours dans les administrations centrales, et le Commissaire à l'information doit rendre compte annuellement au Parlement de la mise en œuvre de la loi.

Aux Etats-Unis, un site web spécial a été créé au ministère de la Justice, conformément au FOIA. Chaque ministère et chaque agence fédérale doit adresser à l'Attorney General un rapport annuel avec des statistiques détaillées sur le nombre de demandes reçues et traitées, les délais de réponse et la suite qui leur a été donnée. Le Chief FOIA Officer de chaque agence doit également lui envoyer un rapport décrivant les mesures prises par l'agence pour améliorer la transparence. L'Attorney General à son tour soumet chaque année un rapport au Congrès sur les efforts du ministère de la Justice pour encourager la conformité des agences avec la loi.

Vous avez cité les ONGs comme des exemples de bonnes pratiques en ce qui concernent la promotion et l'application du droit d'accès à l'information. Pourriez-vous citer quelques unes de ces ONGs et indiquer quelles étaient ces bonnes pratiques??

Il en existe beaucoup, mais celles-ci sont particulièrement actives pour la promotion de ce droit:

Le Freedom of Information Advocates Network (FOIANet) est un réseau international qui regroupe des organisations et des individus œuvrant pour la promotion du droit d'accès à l'information. FOIANet gère actuellement une liste de discussion de plus de 815 représentants de la société civile, avocats,

universitaires, commissaires à l'information et autres personnes ayant un intérêt particulier pour ce droit. Le réseau a lancé la Journée internationale du droit de savoir qui a lieu le 28 septembre de chaque année. <https://foiadvocates.net/>

Access Info Europe est une ONG basée à Madrid qui milite pour que l'accès à l'information en Europe ne soit pas seulement un droit reconnu par la loi, mais aussi un droit que les gens puissent exercer dans la pratique. Elle mène des campagnes d'information nationales et elle avait mis en place l'application tuderechoasaber.es pour faire pression sur les administrations espagnoles, avant que l'Espagne ne se dote de sa Ley de Transparencia en 2013. Elle gère avec le Center for Law and Democracy (CLD) le RTI Rating, qui est un outil mondial d'évaluation de la solidité des cadres juridiques nationaux pour l'accès aux informations détenues par les autorités publiques. Elle a développé la plateforme numérique asktheEU.org pour aider les citoyens à envoyer aux institutions de l'Union européenne des demandes d'accès aux documents qu'elles produisent et elle la gère avec l'ONG britannique mySociety.org: https://www.asktheeu.org/fr/user/access_info_europe.

Le Center for Law and Democracy (CLD) est une ONG canadienne qui se consacre à la promotion des droits fondamentaux pour la démocratie, en particulier le droit à l'information et les libertés numériques. Le CLD travaille en collaboration avec des ONG du monde entier, sur la base de conseils ou de petits projets. Il est sollicité par des gouvernements, des militants et parfois des organisations intergouvernementales (OIG) pour aider à élaborer des législations dans ces domaines et il leur fournit une assistance juridique et technique. Il produit des analyses juridiques détaillées de la mesure dans laquelle les projets de loi (et parfois des lois adoptées) sont conformes aux normes internationales des droits de l'Homme. <https://www.law-democracy.org/live/>.

Article 19 est une ONG britannique qui se concentre sur la défense et la promotion de la liberté d'expression et de la liberté d'information dans le monde entier. Elle produit des analyses juridiques et élabore des normes internationales en la matière. Elle mène des campagnes de promotion du droit d'accès et elle

fournit des outils destinés à aider la société civile à s'approprier ce droit. <https://www.article19.org/>.

Pour ce qui est de l'application du droit d'accès, l'exemple le plus célèbre est le National Security Archive. Cette ONG nord-américaine, basée à l'Université George Washington, publie depuis 1985 sur son site web des documents déclassifiés de la CIA, obtenus dans le cadre du Freedom of Information Act. C'est à la fois un centre de journalisme d'investigation, un institut de recherche sur les questions internationales, une salle de lecture virtuelle d'archives déclassifiées, et un cabinet d'avocats. Le NSA donne en outre des conseils sur la procédure à suivre pour adresser une requête à l'administration. Il a obtenu des succès remarquables au cours des 30 dernières années: 60 000 demandes ciblées d'accès à l'information et de déclassification adressées à plus de 200 bureaux et agences du gouvernement nord-américain qui ont ouvert plus de 10 millions de pages de documents auparavant secrets. <https://nsarchive.gwu.edu/>.

Le site WhatDoTheyKnow, de l'organisation britannique mySociety.org, aide aussi le grand public à faire des demandes. Il les transmet à l'administration concernée et publie la réponse obtenue⁷. Depuis son lancement, en 2008, plus de 790 000 demandes ont été faites à ce jour (2022), par son intermédiaire, auprès de plus de 38 000 administrations publiques nationales et locales. Comme on l'a vu précédemment, mySociety.org gère avec Access Info Europe la plate-forme numérique asktheEU.org pour aider les citoyens à envoyer aux institutions de l'Union européenne des demandes d'accès aux documents qu'elles produisent.

Est-ce que cette étude de l'Unesco a eu des répercussions sur l'élaboration des lois sur le droit d'accès aux informations publiques dans le monde?

Je ne dispose pas d'éléments pour répondre à cette question. Je sais seulement que cette étude a été utilisée dans le cadre de la formation des fonctionnaires au Maroc et en Tunisie.

7. <https://www.whatdotheyknow.com/>

Voulez-vous ajouter d'autres réflexions plus actuelles sur le droit d'accès à l'information publique?

La dynamique en faveur de ce type de lois continue d'être observée. Il existait 13 lois en 1990, 70 en 2008, 94 en 2013, et on en comptait 134 en 2021 d'après le RTI Rating⁸.

La défense de ce droit est toujours d'actualité. L'Assemblée générale de l'ONU a institué en 2019 une journée internationale de l'accès universel à l'information, le 28 septembre. Et ce droit fait partie des 17 objectifs que les dirigeants mondiaux réunis au Sommet sur les objectifs de développement durable en 2019 se sont engagés à atteindre d'ici à 2030:

Objectif 16: Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

16.10 Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.

La Commission européenne, de son côté, a pris des initiatives, qui constituent une grande avancée, avec la directive sur la protection des lanceurs d'alerte, entrée en vigueur en décembre 2019, et la communication établissant un cadre juridique complet pour les protéger dans l'intérêt public au niveau européen (mise en place de canaux de signalement facilement accessibles, obligation de préserver la confidentialité, interdiction de représailles à leur rencontre).

Le droit de savoir est encore plus indispensable en période de crise. A l'heure du changement climatique et de la pandémie, les fausses informations (fake news) circulent sur les réseaux sociaux et la défiance envers les pouvoirs publics augmente. L'accès à une information de qualité est crucial et la vigilance de la société civile reste absolument nécessaire.

8. <https://www.rti-rating.org/>. Il faut préciser que les indicateurs de ce classement ne prennent en compte que le cadre législatif des pays et pas leur application qui est comme on l'a dit beaucoup plus difficile à évaluer.

Transparência invasiva em Goiás: ampliando o engajamento do cidadão por meio do projeto *Adote uma Obra*

Henrique Morais Ziller¹

Diego Ramalho Freitas²

Calebe Mello Cerqueira³

Tiago Valêncio de Melo⁴

Publicada em 2011, a Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) - foi responsável por delimitar as diretrizes e trâmites necessários para que a sociedade civil se tornasse capaz de solicitar e obter informações de interesse público (BRASIL, 2011). Este esforço se insere no contexto global de expansão do processo de implementação de dispositivos jurídicos orientados para tal fim - especialmente no período que envolve os anos finais da década de 90 e a transição para o novo milênio. Neste período marcado pela emergência da ordem global liberal no pós-Guerra Fria, os países de modelo democrático identificaram em tal movimento uma oportunidade de fomentar a transparência governamental em suas sociedades.

A Lei de Acesso à Informação é responsável por delimitar de forma clara duas possibilidades de mecanismos a serem utilizados no processo de fornecimento de informações à sociedade civil: a transparência ativa e a passiva. O primeiro destes conceitos diz respeito ao conjunto de informações disponibilizadas pelos entes públicos em seus portais de transparência como, por exemplo: ocupantes de cargos de liderança, licitações, remuneração de servidores, execução orçamentária, etc. Desta forma, a perspectiva adotada pela lei considera o Estado

1. Bacharel em Comunicação Social, Pós-graduado em Marketing, Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB) e Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

2. Gestor de Políticas Públicas (IESB) e Pós-graduando em Master em Liderança Pública (CLP) e Subcontrolador de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

3. Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília, Pós graduando em Governo Digital pela Verbo Jurídico, atualmente atua como gerente de Disseminação de Dados Públicos na Controladoria Geral do Estado de Goiás.

4. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e Assessor da Subcontroladoria de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

como protagonista deste relacionamento de fornecimento de informações, avaliando tal perspectiva como ativa visto que a administração pública disponibiliza espontaneamente, ou ativamente, tais informações.

A categorização de transparência passiva parte do pressuposto de que o Estado é o ator central da relação. Neste sentido, este é interpretado como o polo passivo do processo, pelo qual o cidadão estabelece o passo inicial para solicitar uma informação custodiada pela administração pública e não elencada entre os itens já disponibilizados em seus portais de transparência.

Contudo, percebe-se que ainda inexiste a cultura de acesso à informação disseminada nos setores mais amplos da sociedade civil. Embora a Lei de Acesso à Informação tenha se tornado instrumento magnânimo para as ações de grupos de interesse como a mídia, academia e os próprios servidores públicos, os demais cidadãos ainda estão distantes da interlocução com as estruturas do poder público - muitas vezes, em função até mesmo do desconhecimento acerca da existência do dispositivo ou das formas de uso adequado para tal.

Neste sentido, o presente trabalho apresenta a proposta de se estruturar uma terceira perspectiva na natureza da relação entre Estado e sociedade civil: a transparência invasiva - uma perspectiva que visa transformar o papel do Estado em tal relação, orientando a administração pública a atuar no sentido de levar ao cidadão informações de seu interesse mesmo que ele, a princípio, não tenha o conhecimento de que tais informações podem ser úteis para seu bem-estar.

Este artigo se divide em duas partes: a revisão bibliográfica responsável por iluminar as bases teóricas que estruturam este conceito; e, por fim, o estudo de caso acerca do projeto “Adote uma Obra”, uma iniciativa piloto para operacionalização do conceito no estado de Goiás.

Transparência ativa, passiva e invasiva

Bobbio (2000, p. 10), ao conceituar a democracia, afirmou que “pode-se defini-la das maneiras mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de

incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder”. Moser (2001, p. 3) vai além e define essa transparência como a “abertura dos procedimentos de funcionamento imediatamente visíveis para aqueles que não estão diretamente envolvidos para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição”.

Dentro desta mesma linha de raciocínio, Araújo (2019) vincula diretamente a noção de democracia com as possibilidades de participação direta do cidadão na esfera da gestão pública. Nas palavras da autora, “essa participação ativa [...] requer que o cidadão tenha acesso à informação clara, confiável e oportuna, bem como sejam instituídos mecanismos que viabilizem a comunicação entre o Estado e o cidadão” (ARAÚJO, 2019, p. 18).

Neste sentido, a LAI é um marco na transparência pública para efetivação do direito de acesso à informação e normatização dos instrumentos de transparência na administração pública. Conforme apontado por Michener, Contreras e Niskier (2018), os instrumentos de acesso à informação - tal qual a LAI - são responsáveis por transformar o papel do Estado no que se refere à custódia de seus documentos e atos administrativos. Na perspectiva dos autores, a administração pública deixa de ter o monopólio do acesso à informação e passa a exercer o papel de guardião de tais atos.

A LAI fez uso de duas categorias para instrumentalizar a transparência na administração pública: a transparência ativa, por meio da qual a gestão se antecipa às demandas a partir de informações previamente disponibilizadas, sendo caracterizada por Araújo (2019, p. 61) como “exercício permanente do órgão ou entidade pública”; e a transparência passiva, por meio da qual acolhe as solicitações da sociedade civil que não se enquadram no escopo daquelas previamente disponibilizadas na categoria ativa. No que se refere à esta segunda categoria, Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611) classificam a transparência passiva como o “teste mais exigente dos compromissos com o acesso à informação pública”.

Entretanto, passados dez anos da normatização da LAI, a sociedade brasileira ainda não foi capaz de fazer uso efetivo dos dispositivos de acesso à informação - mais comumente utilizados por grupos como imprensa e pesquisadores. Par-

te disso advém do fato de que, em ambas as formas de transparência previstas na LAI, a administração depende do interesse do cidadão em buscar informações por meio dos mecanismos de acesso oferecidos pelo poder público. Nos dois casos, é necessário algum tipo de esforço da parte do cidadão que busca a informação.

Analisemos aqui cada uma delas, a começar pela mais óbvia. Na transparência passiva, a legislação prevê a possibilidade de o cidadão solicitar informação ao órgão, processo que o coloca como responsável pelo primeiro passo no sentido de enfrentar as barreiras no acesso à informação. Estes obstáculos começam no conhecimento de seus direitos e até mesmo da própria existência da LAI e suas possibilidades, incluindo identificar qual esfera da administração pública ou órgão é responsável pela custódia de tais informações. E se estendem, posteriormente, nas dificuldades de se acessar o portal da transparência adequado e de se navegar por ele no caminho correto para que se encontre a informação desejada.

Há, portanto, uma série de barreiras para que a promoção da transparência produza o resultado efetivo de levar informações públicas ao cidadão. Percebe-se que este processo requer grande parcela de ação por parte do solicitante. É necessário que ele saiba que a informação está disponível, que saiba identificar o órgão responsável por sua divulgação e, também, que tenha conhecimento suficiente para encontrar a informação desejada navegando no portal. Além disso, a informação que deseja, muitas vezes, é apresentada em dados e termos técnicos de difícil compreensão. De acordo com Grigorescu (2007, p. 626, tradução nossa), a “transparência reflete a habilidade de ‘B’ acessar as informações, mais do que de ‘A’ oferecê-las”. Este conceito é de importância central para o que aqui se propõe. A promoção da transparência não se reduz à ação de oferta de informações, mas à efetiva utilização das informações por seus destinatários.

Ao se analisar os dados do portal de transparência do governo federal, que supostamente teria o maior número de cidadãos interessados em função do amplo escopo de suas ações, é possível verificar que, ao longo dos anos de 2019 a 2021, a média mensal de acessos únicos foi de 1.267.663 (CGU, 2022).

Tal número chega a aproximadamente 0,6% da população brasileira, se considerarmos que cada acesso foi feito por um cidadão diferente - ou seja, o universo total de acessos deve alcançar percentual ainda menor, considerando-se que o mesmo cidadão pode fazer diversos acessos.

Desta pequena percentagem de acessos, é ainda de se questionar se o cidadão consegue encontrar a informação buscada. Apesar dos constantes esforços de vários entes federados e da União em simplificar seus portais, deixando-os mais intuitivos e instrutivos, pode ser grande a dificuldade para um cidadão situado em ambiente exógeno à administração pública conseguir satisfazer suas demandas por informação de forma célere e inteligível.

Este cenário denota a deficiência no atendimento dos princípios que regem as diretrizes de acesso à informação. Conforme exposto na análise realizada por Bittencourt e Reck (2018):

Transparência significaria, então, uma unidade que compreende a disponibilização da informação, a intenção comunicativa, a compreensibilidade, a objetividade e a responsabilidade [...] Um portal transparente é aquele que consegue possibilitar a comunicação (BITTENCOURT; RECK, 2018, p. 131).

Desta forma, a corrente de pensamento adotada pelas autoras dialoga diretamente com o pensamento de Grigorescu (2007).

As informações diretamente ligadas às políticas públicas ainda estão, na maioria dos casos, dispersas nos portais de cada secretaria/ministério, dispostas de maneiras não padronizadas, ou até mesmo não publicadas. Neste sentido, o cenário aqui apresentado volta a dialogar diretamente com a pesquisa executada por Bittencourt e Reck (2018), na qual as autoras apontam a necessidade de redução dos custos por parte do cidadão para efetivar seu acesso à informação demandada, que está sob custódia da administração pública - assinalando que tal cenário inviabiliza de forma prática o exercício da cidadania por parte de uma ampla gama da sociedade. E, quando este cidadão

obtém acesso à informação desejada, ainda existe a possibilidade de que o documento não forneça a informação de maneira adequada para sua compreensão. Zuccolotto diz que é possível que:

[...] uma organização esteja disponibilizando seus documentos e procedimentos para acesso público e, contudo, não seja transparente, uma vez que a informação é percebida como incoerente pelos cidadãos (os receptores não conseguem compreender e processar a informação) (ZUCCOLOTTO, 2019, p. 40).

Para Zuccolotto (2019), quando a informação não é compreensível, tem-se apenas transparência nominal, em oposição à transparência efetiva, na qual é possível sua compreensão. Segundo o autor, a “divergência entre a transparência nominal e a transparência efetiva é denominada de ‘ilusão de transparência’” (ZUCCOLOTTO, 2019, p. 47). Adicionalmente, Michener e Bersch (2011) dizem que informações incompreensíveis ou ininteligíveis não são visíveis ou confiáveis, sendo assim inúteis. Lira esclarece que:

Cabe ao Estado prover informações completas, claras e relevantes à população, com vistas a aumentar o número de controladores e reforçar a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos, pois a divulgação de informações em linguagem inadequada, em vez de atrair e estimular, pode, ao contrário, afastar e desestimular o cidadão de exercer o controle social (LIRA *et al.*, 2003, p. 70).

Resta aqui instalada a grande problemática da transparência pública: como fazer com que a informação chegue até o cidadão, perpassando as barreiras aqui relatadas? Especialmente em um cenário de valores democráticos no qual o acesso adequado às informações governamentais é essencial para permitir o desenvolvimento das ações de controle social e a redução da assimetria de poder entre o Estado e a sociedade civil. Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006, p. 92, tradução nossa) afirmam que “isso permite que eles se transformem de cidadãos passivos,

que ocasionalmente vão às urnas, em cidadãos ativos que chamam o governo para prestar contas e participam da formulação de políticas públicas”. Araújo (2019) também ressalta a importância de ações de educação política e social como forma de expor ao cidadão de forma amigável os caminhos para participação política.

A perspectiva de tais autores apresenta estreita relação com o pensamento apresentado por Neuman e Calland (2007). Em sua análise, estes reafirmam a necessidade de fomento à estrutura de oferta e de demanda no que concerne às informações públicas. Em relação ao estímulo à oferta, resta claro que esta se identifica com a disponibilização de informações compreensíveis por parte do ente governamental. Já em relação à demanda, esta se refere ao papel do cidadão no processo de se apresentar como solicitante das informações em custódia do poder público. De acordo com os autores, “em outras palavras, os lados da demanda e da oferta devem corresponder, e onde eles se cruzam determinará a qualidade do regime de transparência” (NEUMAN; CALLAND, 2007, p. 181, tradução nossa)

Nesse sentido, a Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE) passou a adotar a terminologia “transparência invasiva”. Essa transparência seria alcançada levando o cidadão à informação pública que é de seu interesse, mesmo que ele não a tenha demandado.

O desafio, portanto, é identificar informações que sejam de interesse dos diversos cidadãos e encaminhá-las aos destinatários, conforme seus interesses e necessidades, fazendo isso de forma compreensível. Vale notar que a ideia da invasividade envolve obstáculos de difícil transposição, como o direito à privacidade e a identificação dos canais adequados para entrega da informação.

Adote uma Obra: a operacionalização da Transparência Invasiva no estado de Goiás

Na tentativa de fazer um projeto piloto capaz de operacionalizar a perspectiva anteriormente apresentada, a CGE, por meio da Gerência de Disseminação de Dados, com o apoio da Gerência de Controle Social, e em parceria

com a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (Goinfra) desenvolveram o projeto de transparência invasiva nas obras públicas conduzidas pelo poder público estadual.

O projeto foi feito como uma atividade dentro do programa de controle social “Embaixadores da Cidadania” - iniciativa de educação política e cidadã da CGE que se relaciona diretamente com os preceitos de Araújo (2019), anteriormente apresentados. Esse programa capacita os embaixadores - assim denominados os cidadãos que participaram do programa - em cidadania, transparência e controle social. O projeto também se utilizou do sistema Cenário de Obras⁵, *site* que apresenta as obras do estado de forma georreferenciada. A missão passada aos participantes foi a seguinte: adotar uma obra, divulgar informações sobre ela e incentivar que outras pessoas de seu ciclo social fizessem o mesmo - desta forma, estabelecendo uma rede de cidadãos engajados na obtenção de informações públicas e no exercício do controle social. Neste sentido, orientou-se que os embaixadores utilizassem não só as redes sociais para fazer seus contatos, mas também ligações e conversas, de forma que a informação não ficasse restrita aos grupos alcançados pelos algoritmos presentes nas redes sociais.

A missão foi enviada e explicada para os participantes por meio de vídeo (EMBAIXADORES, 2021) e manual (CGE-GO, 2021), contendo o passo a passo de acesso ao *site*, as regras da atividade e um conteúdo de sensibilização à participação social aplicado ao contexto das obras.

Vale ressaltar que, ao adotar uma obra, o cidadão passou a ter acesso a diversas informações como: município em que a obra está localizada; empresa contratada; situação (em andamento; concluída, etc.); número do processo; número do contrato; valor inicial, aditivo e de reajuste, além do valor total e valor pago; tempo do contrato; nome do responsável pela fiscalização das obras; imagens da obra; e demais documentos.

5. O Cenário de Obras é uma plataforma desenvolvida pelo governo do estado de Goiás com a finalidade de proporcionar o acompanhamento das obras sob responsabilidade do poder público estadual, através do link: www.bit.ly/cenario-obras.

No que se refere aos resultados preliminares, a meta de 1000 adoções foi ultrapassada, chegando-se no quantitativo de 1600 adoções no exíguo período de 16 dias. Por meio do relatório de feedback, percebeu-se que 25,6% dos embaixadores encontraram erros no sistema do Cenário de Obras e 27,8% encontraram erros em obras. Também foram registrados diversos elogios à atividade e ao sistema de adoção de obras. Cada usuário adotou em média 2 obras e, somando o valor de todas as obras adotadas, chegou-se ao total de mais de R\$2 bilhões de recursos fiscalizados pela sociedade civil por meio da atividade.

Anteriormente, o sistema do Cenário de Obras só havia conseguido a adoção de 19 obras ao longo de todo o ano de 2020. Após esta ação, o número de adoções foi mais de oitenta e quatro vezes superior - demonstrando o interesse da sociedade civil em ter acesso a tais informações, e sua eficiência na identificação de possíveis falhas na gestão dos recursos públicos, neste caso, das obras sob responsabilidade da Goinfra. Os resultados desta iniciativa, portanto, revelaram-se promissores para este novo modelo de transparência.

Considerações finais

Com base no referencial teórico apresentado neste breve ensaio exploratório acerca do conceito de transparência invasiva, foi possível identificar a importância do acesso à informação pela sociedade civil como vetor para transformação da democracia formal em um sistema democrático de caráter participativo, com possibilidades de participação direta e empoderamento do cidadão em seu relacionamento de natural assimetria de poder com as estruturas da administração pública.

Com o advento das leis de acesso à informação, disseminou-se o processo de transformação na relação do Estado com o cidadão e, também, em relação ao seu papel de custodiador das informações públicas - abdicando do monopólio da informação e assumindo o papel de guardião dos dados públicos.

Como apontado ao longo da revisão bibliográfica, ambas as tipologias previstas na legislação (transparência ativa e passiva) ainda apresentam defi-

ciências no que tange a sua acessibilidade pelo cidadão. Tais categorias apresentam deficiências no que se refere ao seu uso pela sociedade civil de forma ampla - seja pelas dificuldades operacionais de acesso aos portais, em virtude da disponibilização inadequada de informações, seja pelos custos envolvidos para que o cidadão percorra o trajeto considerado adequado para tal, em função da ausência de conhecimento prévio necessário.

Neste sentido, resta clara uma questão: de que forma a administração pública pode levar ao cidadão a informação que pode ser de seu interesse, mas que ele não está procurando, e, neste processo, estimular de forma qualificada o exercício do controle social?

Para tal, o ensaio apresentou como possibilidade o conceito de “transparência invasiva”. A ideia, portanto, é de levar diretamente ao cidadão uma informação pública de seu interesse, mesmo que ele não tenha consciência imediata da utilidade de tal dado em seu cotidiano. Como forma de operacionalizar tal conceito, a CGE desenvolveu o projeto “Adote uma Obra”, em parceria com a Goinfra, por meio do qual cidadãos receberam o desafio de fiscalizar obras públicas do poder estadual por meio de plataforma destinada ao acompanhamento e ao monitoramento de tais ações.

Os resultados iniciais foram amplamente positivos, sinalizando a possibilidade de comprovação da hipótese ventilada na introdução da presente análise. Como visto, em todo o ano de 2020, apenas 19 obras foram adotadas por cidadãos com o uso da plataforma. Com a execução do projeto, em apenas 16 dias, este número saltou para 1.600 adoções - revelando o amplo potencial do conceito em despertar uma “demanda adormecida” por informações, inviabilizada pelos custos ainda existentes para ação do cidadão nas tipologias definidas pela LAI.

Referências

ACKERMAN, John M; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The Global Explosion of Freedom of Information Laws. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, inverno, p. 85-130.2006.

ARAUJO, Denise A. **Transparência Passiva**: um estudo sobre a política de acesso à informação no poder executivo do Estado do Ceará. 2019. 154 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) - Centro de Estudos Sociais Aplicados. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

BITTENCOURT, Caroline M.; RECK, Janriê R. Interações entre direito fundamental à informação e democracia para o controle social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos portais de transparência dos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 23, n. 3, p. 126-153, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

CGE-GO [CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS]. Sistema Manual - Adote uma Obra. Goiás: Goinfra; UFG; CGE-GO, 2021. Disponível em: www.bit.ly/manualmissao. 2021b. Acesso em: 14 mar. 2022.

CGU [CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO]. Evolução histórica - Páginas do Portal, Percentual de apurações ao longo do ano. 2022. Disponível em: www.portaltransparencia.gov.br/estatisticas?ordenarPor=mesAno&direcao=desc. Acesso em: 12 mar. 2022

EMBAIXADORES da Cidadania – Missão em parceria com a Goinfra. Goiás: CGE-GO, 2021. 1 vídeo (3 min.) Publicado pelo canal cgegoias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yPrwU-JU0Lx4>. Acesso: 10 mar. 2022.

GRIGORESCU, Alexandru. Transparency of Intergovernmental organizations: the roles of member states, international bureaucracies and nongovernmental organizations. **International Studies Quarterly**, Massachusetts, v. 51, n. 3, p. 625–648, set. 2007. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4621731>. Acesso em: 23 nov. 2019.

LIRA, Ana Magda de Azevedo *et al.* **A educação corporativa aplicada ao tribunal de contas da união como estímulo ao controle social**. 2003. 111 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial) — Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2003. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AE38DFD3BD8>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the quality of transparency. Political concepts: committee on concepts and methods working paper series. **The Committee on Concepts and Methods**, Cidade do México, n. 49, p. 1-27, maio 2011. Disponível em: http://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018.

MOSER, Cornelia. How open is? Open as possible??: three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. **IHS Political Science Series**, Vienna, n. 80, nov. 2001. Disponível em: https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1389/1/pw_80.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Law Work: the challenges of implementation. In: FLORINI, Ann. **The Right to Know: Transparency for an Open World**. New York: Columbia University Press, 2007. p. 179-213.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília. Distrito Federal: Enap, 2019. 72 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/1/Livro_Transpar%C3%Aancia%20aspectos%20conceituais%20e%20avan%C3%A7os%20no%20contexto%20brasileiro.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

O princípio da publicidade e o direito à privacidade: novos contornos de uma antiga discussão

Marcos Lindenmayer¹

Nos últimos anos, testemunhamos parte relevante dos debates sobre transparência pública ser dominada pelos impactos da entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) em entendimentos e procedimentos já consolidados no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI). Conjuntos relevantes de contratos públicos e bases de dados outrora disponíveis em transparência pública eram retirados do ar enquanto novas decisões administrativas sobre acesso à informação que se fundamentavam no direito à privacidade de agentes públicos eram colocadas sob os holofotes.

Entre conhecidos riscos de vazamento de dados pessoais em meio a uma gestão de informação deficiente e o embate sobre o que constituiriam as esferas pública, do agente público, e privada, do indivíduo, seria essa, de fato, uma nova discussão? Esse breve ensaio buscará demonstrar a forma como se construiu a relação entre o direito de acesso à informação e os direitos de personalidade a partir da Constituição Federal de 1988, de forma a apresentar algumas ponderações úteis para enfrentar o debate.

Da sinergia à simbiose: transparência e privacidade no Estado brasileiro

A construção normativa do direito de acesso à informação pública no Brasil como uma das formas de materialização do princípio da publicidade remonta, de uma parte, às primeiras normas de gestão de arquivos, ainda no século XIX², e, de outra, às normas de salvaguarda e segurança da informação, que passam a fazer

1. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS, mestrando em Administração Pública pela UnB, Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União e Chefe de Gabinete da Ouvidoria-Geral da União.

2. Constituição Política do Império do Brasil, art. 70 e Regulamento nº 2, de 2 de janeiro de 1838.

parte do cotidiano da administração pública a partir de 1949, durante o governo Dutra³ (RODRIGUES, 2011). Essa moldura normativa se conformava, de um lado, pelo dever de o Estado realizar a guarda das informações por ele produzidas no exercício de suas competências, e, de outro, pelo dever de os agentes públicos adotarem as práticas necessárias para que tais informações fossem acessíveis apenas àqueles com necessidade de conhecê-las. Esse *dever de guardar sigilo dos assuntos da repartição* traduz uma cultura que remete a uma extensa tradição normativa, e que ainda encontra eco, por exemplo, nas nossas legislações disciplinares, como é o caso da Lei nº 8.112/1990, o Estatuto do Servidor Público Federal.

Em 1988, a publicação da nova Constituição Federal deveria dar início a um longo processo de mudança de cultura na Administração, que realizaria a transição desse paradigma fundamentado no sigilo para um paradigma de transparência, preponderantemente ancorado no princípio da publicidade. Peça central desse processo se tornaria o reconhecimento do direito de acesso à informação como direito fundamental, passando a constar do inciso XXXIII do art. 5º do texto constitucional:

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).

Ao estabelecer o alcance do direito de acesso à informação e assentá-lo como direito instrumental para obtenção, de uma parte, de informações de interesse coletivo ou geral e, de outra, de informações de interesse particular, a redação constitucional nos permitiu interpretá-lo sob duas perspectivas complementares: o direito de acesso vinculado ao exercício de direitos políticos por meio da *accountability*, do controle e da participação social, materializando o princípio da

3. Decretos nos. 27.583/1949, 60.417/1967, 79.099/1977, 99.347/1990, 2.134/1997 e 4.553/2002. Após a edição da LAI, um último decreto de salvaguarda entrou em vigor, já como regulamentação desta lei: trata-se do Decreto 7.845/2012.

publicidade, e o direito de acesso vinculado ao exercício de direitos individuais. Ambas as perspectivas nos convidam a entendê-lo como instrumento de exercício e de garantia dos demais direitos fundamentais previstos na Constituição – dentre eles, os direitos de personalidade, constituídos como o conjunto de direitos relacionados à intimidade, vida privada, honra e imagem (art. 5º, X).

O exercício da função estatal e o direito à privacidade já coexistiam no plano normativo sob diversas formas no Brasil. Na segunda metade da década de 1960, por exemplo, durante o governo Costa e Silva, a preocupação do Estado com relação ao uso das informações privadas obtidas por meio do exercício de suas competências foi suficiente para que a Lei nº 5.534/1968, que dispunha sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas, e a Lei nº 5.172/1966, o Código Tributário Nacional, previssem expressamente o sigilo das informações obtidas pelo Estado em tais contextos. Essa coexistência, no entanto, foi estabelecida em um ambiente no qual o sigilo das informações estatais era entendido por *padrão* e a noção de privacidade ainda estava relacionada aos *espaços* de vida privada, sendo alheia à noção de autodeterminação informativa que começaria a ecoar de modo ainda tímido no Legislativo brasileiro ao final do regime militar. Para Doneda (2021), “a demanda de que fosse dada maior concretude a alguns direitos relacionados à proteção de dados, em especial aos direitos de acesso e retificação, foi se intensificando e ressoava como movimento de redemocratização da década de 1980”, reverberando no pioneiro Projeto de Lei nº 2.796/1980, que buscava assegurar aos cidadãos “acesso às suas informações constantes de bancos de dados”.

Essa transição entre paradigmas é bem representada pelas discussões relacionadas ao Projeto de Lei nº 4.895/1984, que seria convertido na Lei nº 8.159/1991, a Lei de Arquivos. Em sua redação original, o Projeto previa o direito de acesso à informação fazendo uma breve referência aos casos em que os sigilos legais ou a *natureza e as condições* pudessem significar exceção ao exercício do direito de acesso à informação, mas sem apontar qual bem jurídico tais restrições protegeriam. Em outras palavras, em sua versão original, o Proje-

to de Lei reconhecia o direito de acesso à informação sem fixar qualquer limite às exceções discricionárias que o Estado poderia lhe impor: havia, certamente, a previsão da restrição decorrente de imposição legal, mas o legislador, ainda inseguro dos riscos da publicidade, achou por bem permitir a avaliação casuística da *natureza da informação* e das *condições* do contexto a fim de acomodar a cultura de sigilo predominante na burocracia brasileira.

Após seis anos de debates, em meio aos quais promulgou-se a Constituição de 1988, a nova redação do Projeto, proposta pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, viria a atentar para necessidade de adequação do texto a fim de incorporar “alguns pontos que nos parecem substanciais, e que ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram amplamente debatidos e consagrados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990). Foi na nova redação do art. 4º do Projeto de Lei nº 4.895/1984 que os contornos da relação entre os novos direitos fundamentais de acesso à informação e de personalidade seriam pela primeira vez traçados:

Art. 4º Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse. particular ou de, interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas, no prazo de lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, **bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas** (BRASIL, 1984, grifo nosso).

Restava claro, a partir de então, que o exercício do direito de acesso à informação haveria de harmonizar-se com a preservação dos direitos de personalidade. Esta harmonização rapidamente avançaria para uma relação fundamental de codependência, na medida em que a dimensão instrumental do direito de acesso à informação se mostrasse fundamental para a efetividade do exercício dos direitos de personalidade em face do Estado brasileiro – algo que o Projeto de Lei nº 2.796/1980 já antecipara e que se mostraria mais evidente anos depois, no texto da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Não tardaria até que esta relação retornasse ao próprio texto constitucional, em meio às discussões sobre reforma administrativa que resultariam na redação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (PEC nº 173, de 1995). Após Emenda Modificativa nº 40 ter inserido dispositivos que buscavam ampliar a participação e o controle social sobre a Administração, o texto final, produzido pela Comissão Especial constituída para analisar a proposta, consignaria finalmente a redação que já nos é familiar:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
[...]
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, **observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII**; (Brasil, 1998, grifo nosso).

A fórmula seria repetida em 2004, por meio da Medida Provisória nº 228, convertida na Lei nº 11.111/2005 que, ao regular o direito de acesso à informação disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, julgou conveniente ressaltar:

Art. 7º [...]
Parágrafo único. As informações sobre as quais recai o disposto no inciso X do *caput* do art. 5º da Constituição Federal terão o seu acesso restrito à pessoa diretamente interessada ou, em se tratando de morto ou ausente, ao seu cônjuge, ascendentes ou descendentes, no prazo de que trata o § 3º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (BRASIL, 2005).

Essa redação seria bastante aprimorada no Projeto de Lei nº 5.228/2009, resultando no atual texto do art. 31 da Lei nº 12.527/2011, a LAI.

A LAI repetiria a fórmula de referir-se às informações pessoais merecedoras de resguardo como aquelas relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem (texto que remete à redação do art. 5º, inciso X, da Constituição Federal) e emprestaria, da Lei nº 11.111/2005 (por ela revogada), o prazo de restrição de acesso de até 100 anos para tais tipos de informações. Tal prazo, diga-se de passagem, já

havia sido emprestado do art. 23, §3º, da Lei de Arquivos. O texto da LAI reforçaria a preocupação com a transparência no tratamento de informações pessoais e com a garantia do acesso aos seus titulares e a indivíduos legalmente autorizados.

A LAI não tratou a informação pessoal relacionada aos direitos de personalidade como sigilosa, mas emprestou-lhe *status* muito semelhante às informações assim caracterizadas, ao considerá-la, geralmente, como exceção ao princípio da publicidade. Diferentemente dos demais sigilos, no entanto, criou regime específico de *exceções dentro da exceção*, de forma que, em dadas circunstâncias, informações que poderiam resultar em prejuízo aos direitos individuais de personalidade pudessem ser submetidas ao princípio da publicidade. O art. 31 da LAI convida a perceber que o interesse público geral e preponderante pode permitir ao operador da Lei dar publicidade inclusive a informações que afetariam a esfera da privacidade e da intimidade da pessoa natural. Para que isso pudesse ocorrer, no entanto, seria necessária a existência de mecanismos legítimos de avaliação da existência do interesse público sobre a informação: falamos do devido processo legal que se materializaria, no plano legal, por meio do processo administrativo de acesso à informação e, no plano regulamentar federal, por meio do processo de reconhecimento da importância da informação para a *recuperação de fatos históricos de maior relevância*, tal como disciplinado pelo art. 59 do Decreto nº 7.724/2012.

No mesmo ano em que a Lei era publicada, a divulgação das remunerações de servidores em Portais da Transparência era contestada na Justiça. Na Suspensão de Segurança nº 3.902-AgR, o Supremo Tribunal Federal reviu decisão liminar concedida em Mandado de Segurança movido por servidores do município de São Paulo que buscava impedir que seus dados viessem a público. A decisão do Supremo salientava que não caberia “falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa qualidade’ (§6º do art. 37)”. Em outras palavras, o *interesse público e coletivo* faria com que tais informações passassem a ser regidas pela primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição

Federal. No caso, o interesse coletivo preponderante estaria, portanto, diretamente relacionado ao exercício do controle social sobre as ações daqueles que exercem o poder do Estado. O julgado operou uma dissociação entre o indivíduo (o sujeito de direitos cuja privacidade merece tutela) e o agente público (o objeto sobre o qual se exerce o direito de acesso à informação) ao estabelecer que fatos relacionados ao exercício da função pública são fatos de interesse público sujeitos ao princípio da publicidade, visto que conhecê-los é pressuposto para o exercício de outros direitos, sejam eles individuais ou coletivos.

Mesmo que anteriormente o inciso I do art. 48-A da Lei Complementar nº 101/2000 já permitisse uma interpretação que respaldasse a publicação identificada das informações remuneratórias, a celeuma persistiu até momentos mais recentes, por meio de artigos que ora apontam para a existência de colisão entre o princípio da publicidade e o princípio da privacidade, a ensejar solução diversa da adotada na decisão (LIMA; DIAS., 2017), ora buscam associar tal publicidade a riscos relacionados à segurança nacional (RANGEL; FERNANDES, 2016). Em 2021, reproduzindo dinâmica bastante frequente no processo de implantação efetiva do direito de acesso à informação, o avanço da aplicação do princípio da publicidade sobre espaços outrora reservados a uma suposta privacidade, baseado na interpretação da Lei, na jurisprudência e nos precedentes administrativos, precisou ser cristalizado no inciso VII do §2º do art. 29 da Lei nº 14.129/2021 para que finalmente a segurança jurídica se instaurasse e o debate pudesse evoluir para outras trincheiras.

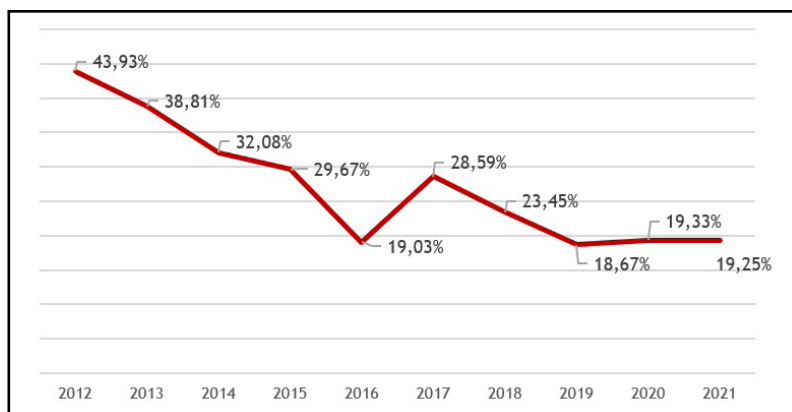
Os direitos de personalidade na Lei de Acesso à Informação

Pois bem, em 2012, o início da vigência da LAI e a previsão nela contida da existência de rito administrativo próprio para as decisões denegatórias de acesso à informação transferiram grande parte das discussões do âmbito judiciário para o âmbito administrativo. Nos dez anos de vigência da lei, a exceção ao princípio da publicidade mais arguida por órgãos e entidades do Poder Executivo federal foi, justamente, a proteção aos direitos de personalidade, na forma pres-

crita pelo seu art. 31. Segundo dados da Controladoria-Geral da União (CGU), tal exceção foi responsável por 26,38% de todas as negativas de acesso à informação ocorridas na última década, seguida pelas negativas fundamentadas em sigilos previstos em legislação específica, com 16,09%.

Essa proeminência, no entanto, diminuiu consideravelmente ao longo do período, acabando por ser superada, em 2021, pela exceção relacionada a “pedido genérico”, ou seja, pedido de acesso à informação que, nos termos do Decreto nº 7.724/2012, não especifica de forma clara e precisa a informação requerida (artigos 12, III e 13, I). No gráfico abaixo, é possível visualizar a evolução desse indicador ao longo do tempo.

Figura 1 - Evolução percentual das negativas de acesso fundamentadas na proteção à informação pessoal sobre o total de negativas do Poder Executivo federal (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)⁴.

A partir de 2012, a CGU, como *juízo de revisão* das decisões proferidas pelas autoridades máximas do Poder Executivo federal, afastou a alegação da

4. Dados do extraídos do Painel Lei de Acesso à Informação, da Controladoria-Geral da União, acesso em 29/12/2021, disponível em <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>.

incidência da proteção à privacidade para deferir recursos de acesso à informação em um conjunto bastante significativo de casos. O processo administrativo de acesso à informação previsto na LAI se converteu no mecanismo de avaliação da incidência do princípio da publicidade sobre informações pessoais. Muitas dessas decisões, que firmaram precedentes administrativos, hoje soariam como debates banais sobre informações acerca das quais seria evidente a prevalência da aplicação do princípio da publicidade: ofícios trocados entre autoridades, nomes de pareceristas *ad hoc* contratados por órgãos públicos, registros de horário de trabalho de ocupantes de cargos em comissão, lotação de professores do ensino básico, bem como notas obtidas por candidatos em concurso vestibular.⁵

Os precedentes conformaram, de forma incremental, espaços de maior segurança jurídica, com conjunto de decisões de repercussão duradoura sobre verdadeiras categorias de informações pessoais sobre as quais se poderia construir uma presunção relativa de publicidade, bem como parte das circunstâncias em que tal presunção se confirmaria ou não.

O direito de acesso à informação na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

Em 2018, o início da vigência da Lei nº 13.709/2018, a LGPD, pareceu representar uma inflexão nesse processo que testemunhamos ao longo dos últimos dez anos. Sob uma nova roupagem e novo pretexto, precedentes administrativos passaram a ser objeto de novas discussões, reacendendo o debate sobre o conflito aparente entre os direitos de acesso à informação e de personalidade⁶. A narrativa de conflito normativo, todavia, não se apresenta de maneira sistemática e em to-

5. Processos SIC/Fala.BR nos. 00077.000592/2012-18, 23480.011636/2015-11, 48700.003684/2015-25, 23480.001924/2014-87, 23480.030402/2013-10, acessíveis em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>.

6. Apesar da recente publicação da Emenda Constitucional nº 115, de 2022, que, dentre outros, insere o inciso LXXIX no art. 5º da Constituição Federal para dar status de direito fundamental à proteção de dados pessoais, inclusive em meios digitais, há de se ponderar que a LGPD, assim como referido direito fundamental, encontram finalidade última na proteção de direitos de personalidade, garantidores do livre desenvolvimento da pessoa natural.

dos os casos objeto de discussão – se assim fosse, observaríamos um aumento do percentual de negativas com base na exceção “dados pessoais” a partir de 2018, o que não ocorreu. Mesmo assim, processos de repercussão povoaram a mídia e as instâncias recursais administrativas ao longo do ano de 2021, impondo o debate acerca dos efeitos futuros da LGPD sobre a interpretação da LAI.

O quanto esse novo cenário de fato inova diante dos caminhos até aqui já trilhados? Ao menos do ponto de vista legal, pouco ou quase nada.

Compreendendo que informações de natureza privada poderiam revestir-se de interesse público, a LAI estabeleceu importante baliza ao fixar regime de proteção e de salvaguardas à informação pessoal a fim de tutelar os direitos de personalidade dos titulares de dados, conforme se vislumbra em seu art. 6º, III e art. 31. A relação, portanto, entre o interesse público na aplicação do princípio da publicidade dos atos administrativos e a proteção aos direitos de personalidade encontrou, dentro da Lei, espaço de harmonização já expresso em inúmeros precedentes da CGU e na jurisprudência de tribunais superiores.

A LGPD, ao dispor sobre o tratamento de dados pessoais com o fim de tutelar os direitos de personalidade, de autodeterminação informativa e de livre desenvolvimento da pessoa natural, também passou a compor o conjunto de normas aplicáveis ao tratamento de dados pessoais pelo poder público – sendo parte dele, inclusive, a ação de dar-lhe publicidade. Tal lei estabelece, dentre as bases legais para o tratamento de dados pessoais, aquele legalmente previsto ao controlador, conforme o art. 7º, II, da LGPD, sem operar qualquer revogação de legislação vigente sobre o tema. Em outras palavras, havendo Lei que determine a um órgão público a realização de determinado tratamento de dados, ele estará autorizado a realizá-lo pela LGPD, sem a necessidade de socorrer-se de outras bases legais previstas naquela Lei, como, por exemplo, o consentimento do titular (art. 7º, I).

Fato é, no entanto, que a LAI não apresenta, e tampouco poderia apresentar, um rol exaustivo de dados e informações sobre os quais recairiam o interesse público (sob pena de se tornar antes uma lei restritiva da esfera de direitos do que ampliativa desta esfera). A opção do legislador foi estabelecer procedimen-

tos legítimos para que a avaliação do interesse público pudesse ocorrer no caso concreto, permitindo um processo ampliativo controlado dos entendimentos acerca dos limites da transparência pública. Veja-se, a título de exemplo, conjunto expressivo de precedentes administrativos desenvolvidos ao longo de 2014 em que sistematicamente negou-se a natureza de informação fiscal sigilosa às Notas Fiscais Eletrônicas de compras realizadas por órgãos públicos, abrindo caminho para que, em 2021, essas informações passassem a ser disponibilizadas em transparência ativa, no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.⁷

A LGPD, de outra parte, também reconhece que o interesse público determina aspectos relevantes das operações de tratamento de dados - interesse público esse que, quanto à aplicação do princípio da publicidade de atos administrativos, não é tratado na LGPD, mas sim na LAI:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, **na persecução do interesse público**, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, [...] (BRASIL, 2018, grifo nosso).

Ora, a LGPD não impõe qualquer limite ao que seria considerado interesse público à luz do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, até porque não é esse o seu objeto.

Além disso, a LGPD não criou procedimento específico para exercício dos direitos dos titulares de dados pessoais em face da administração pública. O exercício dos chamados direitos ARCO (acesso, retificação, cancelamento e oposição) em face do setor público foi delegado aos prazos e aos procedimentos de legislação específica, estando a LAI ali referida. E não poderia ser diferente: a LAI já dispunha de processo administrativo para acesso a informações pessoais;

7. Processos e-SIC/Fala.BR nos. 52750.000598/2013-81, 52750.000597/2013-36, 52750.000602/2013-19 e 52750.000600/2013-11, disponíveis em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>.

quando este procedimento é realizado pelo próprio titular ou por representante, estaríamos diante de uma situação tutelada por ambos os regimes jurídicos, sendo natural que o procedimento fosse um só. Em outras palavras, desde 2011, a LAI já dispunha sobre a instrumentalização dos direitos de acesso à informação para o exercício dos direitos dos titulares de dados pessoais, antecipando, no âmbito do setor público, parte significativa dos direitos que posteriormente seriam arrolados no art. 18 da LGPD.

Pois bem, se a publicidade derivada do interesse público ou é presumida por legalmente prevista ou é resultante do processo previsto pela LAI, nos termos que ela mesmo determina, o quanto a LGPD poderia impactar a aplicação da LAI? Do ponto de vista jurídico, pouco. A LGPD traz certamente uma oportunidade importante de aprimoramento dos precedentes já existentes acerca dos impactos da aplicação do princípio da publicidade sobre dados privados, estabelecendo contornos mais definidos para conceitos antes majoritariamente doutrinários, tais como *dados pessoais sensíveis*. Contudo, pouco avança sobre a antiga discussão, antes cultural e política do que propriamente normativa, acerca dos limites entre a esfera pública e a esfera privada – o que não significa que não possa ser vista como oportunidade para o estabelecimento de um debate mais qualificado sobre o tema.

Se isso se confirmar, uma visão otimista talvez nos permita testemunhar avanços relevantes nos controles relacionados aos processos decisórios da Lei de Acesso à Informação mediante procedimentos que prestigiem a aplicação do princípio da proporcionalidade por meio de métodos interpretativos, como a *prova de dano* e a *prova de interesse público*, que pavimentem o avanço da transparência pública no Brasil com decisões cada vez mais seguras e informadas. Esta parece ser a tendência que a prática latino-americana nos reserva para os próximos anos.

A prova de interesse público e o amadurecimento dos processos de tomada de decisão

A doutrina e a jurisprudência há muito se debruçam sobre os meios mais adequados de harmonização entre valores aparentemente contraditórios no processo decisório judicial. Dentre os debates mais profícuos sobre o tema está aquele que discute a aplicação da proporcionalidade como vetor da ação interpretativa e meio para tornar mais claros os contornos de referidos valores, entendendo onde e se de fato existem conflitos de princípios ou de normas. Há, todavia, de se distinguir a prática judicial da prática administrativa, tanto no debate acadêmico quanto na forma como tais debates se materializam nos processos decisórios, visto que esta última apresenta o desafio maior de dotar a generalidade dos gestores com capacidades necessárias para a compreensão destes fenômenos. Ou seja, por mais avançados que sejam os estudos no âmbito da prática jurídica, é certo que os desafios diários representados pela análise dos casos concretos enfrentados na LAI no âmbito administrativo ainda carecem de instrumentos metodológicos que permitam a seus operadores analisá-los de forma a que, a um mesmo tempo, não se restrinjam à interpretação literal da lei nem incorram na criação de um ambiente de insegurança jurídica.

O desafio brasileiro não é diferente daquele experimentado em outros países que adotaram modelos semelhantes de legislação de acesso à informação. No caso do México, a busca pela solução desse problema levou à alteração da lei de acesso à informação em 2015, a fim de que ela passasse a prever expressamente a necessidade da aplicação dos instrumentos de interpretação conhecidos como *prova de dano* e *prova de interesse público*.

Cinco anos depois, após intensa discussão capitaneada majoritariamente pela Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA), fórum regional composto por órgãos de garantia do direito de acesso à informação dos países ibero-americanos, tais inovações foram incorporadas ao projeto de Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação 2.0, redigido pelo Comitê Jurídico Interamericano (CJI) com

os aportes oferecidos por aquela rede regional. Aprovado em 2020, esse projeto promoveu a atualização da Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação que desde 2010 vinha tendo papel fundamental no estabelecimento de um *standard* normativo regional para a formulação de legislações nacionais.

Partindo de uma lógica dualista de exceções ao princípio da publicidade – de uma parte aquelas relacionadas à informação que possa causar dano a interesse público juridicamente protegido e, de outra, aquelas que poderiam afetar os direitos de personalidade e propriedade –, a doutrina mexicana distingue duas espécies de conflitos, sejam eles aparentes ou não: conflitos entre princípios, quando o interesse público manifesto na aplicação do princípio da publicidade se contrapõe a outro interesse público relevante; e conflitos entre direitos fundamentais, quando o direito de acesso à informação se contrapõe a outros direitos de mesma hierarquia. No primeiro caso, aplica-se o método denominado *prova de dano*, no segundo caso – que vem a ser o objeto de nossa discussão – aplica-se a *prova de interesse público* (PÉREZ, 2021). Bento (2020, p. 189), ao analisar o mesmo instrumento aplicado pela jurisprudência espanhola, propõe uma definição mais específica, aplicada ao contexto da legislação de proteção de dados pessoais, ao considerar o denominado *teste de dano* como a ponderação sobre “se a divulgação poderia gerar danos presentes, prováveis e específicos à autodeterminação informativa, em um grau mais significativo que o dano que a confidencialidade impõe à transparência”, ao passo que o *teste de interesse público* consistiria em “ponderar se o benefício público a ser obtido com a entrega da informação justifica a sua divulgação, por se tratar de um interesse de ordem superior ao da proteção de dados”.

A Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação 2.0, em seus artigos 35 e 36, também nos auxilia a compreender a distinção entre os dois instrumentos: se, de um lado, a prova de dano busca avaliar as excludentes de aplicação do princípio da publicidade em face de informações públicas (no caso brasileiro, sujeitas à classificação ou, em última instância, tratadas como

de acesso *desarrazoado*⁸); de outro, a prova de interesse público busca avaliar as excludentes de aplicação do princípio da publicidade em face de informações privadas acumuladas pela administração pública (ou seja, de modo geral, aquelas informações protegidas por sigilos legais específicos ou relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem). Assim, ao fim e ao cabo, a aplicação da prova de interesse público no caso em que nos debruçamos deveria trazer a resposta ao seguinte questionamento: em que medida prevaleceria o interesse público na aplicação do princípio da publicidade em face do exercício do direito de autodeterminação informativa?

Na prática mexicana, a prova de interesse público possui condições de aplicabilidade. Segundo as “Diretrizes gerais em matéria de classificação e desclassificação de informação, bem como em matéria de elaboração de versões públicas”, aprovadas pelo Acordo nº 3, de 18 de março de 2016, do Conselho Nacional do Sistema Nacional de Transparência, Acesso à Informação Pública e Proteção de Dados Pessoais do México (Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-03), ela seria aplicável somente nos casos em que possa ser fundamentada na segurança e saúde nacionais ou na proteção de direitos de terceiros, nos termos do §1º do art. 120 da lei mexicana de acesso à informação. Para as diretrizes, a vinculação a uma de tais hipóteses é considerada pressuposto para a aplicação do instrumento.

Segundo a Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação 2.0, a prova de interesse público necessita ser informada por ao menos três princípios: a idoneidade, a *necessidade* e a *proporcionalidade*. O primeiro, a idoneidade, busca avaliar “a legitimidade do direito adotado como prevalente”, para que este seja

8. Em vista da existência dos processos constituídos de classificação de informação, definidos com base no rol taxativo do art. 23 e do §2º do art. 24 da LAI, uma primeira análise poderia convidar o leitor à impressão de que a prova de dano não teria aplicabilidade prática no Brasil. Todavia, a prática demonstra que outros mecanismos legítimos, porém menos óbvios, acabam constituindo exceções à aplicação do princípio da publicidade sobre informações públicas. Trata-se, por exemplo, da interpretação restritiva do comando do §3º do art. 7º da LAI, que embasa entendimentos sobre restrição de acesso a documentos preparatórios, e, também, da definição de desarrazoabilidade da concessão de acesso à informação, adotada como sendo aquela *atentatória ao interesse público*. É justamente nesses contextos que a prova de dano poderia vir a ser útil para promover uma cultura de maior reflexão acerca do uso de tais exceções.

adequado ao alcance de finalidade constitucionalmente válida ou apta a alcançar o fim almejado – significa dizer que, tratando-se da prevalência do direito de acesso à informação, haveria de se avaliar se tal prevalência é o meio adequado para o alcance de um valor constitucionalmente protegido.

A necessidade, a seu turno, nos levaria a verificar “a falta de um meio alternativo menos lesivo à abertura da informação para satisfazer o interesse público”. É interessante notar que a redação adotada pelo CJI traz ênfase na inexistência de meios de aplicação do direito de acesso que sejam menos lesivos ao direito afetado, excluídas da análise, aparentemente, a composição entre as partes e a cocriação de soluções intermediárias muitas vezes encontradas ao longo da instrução dessa espécie de processo no Brasil – eventos que encontram lastro em outros princípios essenciais informadores do processo administrativo, como a oficialidade, o formalismo moderado, a verdade real e, inclusive, a própria proporcionalidade. A incorporação da prova de interesse público ao modelo brasileiro, portanto, precisa atentar para tais fenômenos positivos encontrados na prática processual nacional.

Finalmente, para o CJI, a proporcionalidade é definida como “o equilíbrio entre o prejuízo e o benefício a favor do interesse público protegido, a fim de que a decisão represente um benefício maior do que o prejuízo que a abertura e a divulgação da informação poderiam causar à sociedade” (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 2021, p. 55). Aqui talvez resida o maior desafio a ser enfrentado conjuntamente por gestores, juristas e, obviamente, pela sociedade civil: como avaliar esse equilíbrio?

Nesse aspecto, instrumentos de gestão de riscos, como a matriz de probabilidade e impacto, podem ser úteis para embasar a análise técnica do problema: quanto maior a probabilidade de materialização do prejuízo ao direito afetado e quanto maior o impacto deste prejuízo ao regular exercício desse direito, tanto maior haveria de ser o interesse público na aplicação do princípio da publicidade para que a sua aplicação se justificasse. Em outras palavras, nesses espaços de presunção relativa de publicidade, prevaleceria a solução na qual a tutela do bem

jurídico cuja probabilidade e o impacto do dano se mostrassem objetivamente maiores, dados dois cenários possíveis: a aplicação do princípio da publicidade ou a preservação da esfera da privacidade. A solução de equilíbrio aqui se daria, portanto, na aplicação do princípio da publicidade até a medida em que o resultado da relação de probabilidade e impacto do dano ao direito individual se mostrasse superior ao benefício público resultante da aplicação do princípio da publicidade.

Assim, a prevalência do princípio da publicidade sobre dados relacionados ao exercício de direitos de personalidade não deve resultar da fria aplicação da máxima de um simplista e muitas vezes perigoso argumento embasado na prevalência do interesse público em face do particular – até porque a manutenção das garantias necessárias ao livre desenvolvimento da pessoa natural, assim como a observância ao princípio constitucional da publicidade administrativa, são bens jurídicos relevantes e protegidos por um interesse público comum que garante a ordem pública e a ordem privada como pilares fundamentais de nossa democracia.

Considerações Finais

A relação entre o princípio da publicidade e os direitos de personalidade não pode, nem deve, ser reduzida a uma equação de oposição e soma zero, e tampouco a compreensão acerca dos dilemas concretos que esta relação nos impõe como indivíduos, gestores, ou mesmo nação, pode ser simplificada em velhas fórmulas que replicam a máxima da prevalência do interesse público sobre o particular.

Da mesma forma, compreender o direito de acesso à informação como mero instrumento destinado a materializar o princípio da publicidade administrativa e garantir a *accountability* no Estado Democrático de Direito, sem perceber a sua dimensão instrumental para o exercício dos demais direitos fundamentais, comprova-se, quer pela evolução histórica desse direito, quer pela própria construção normativa que o ampara, como fator limitante de um debate realmente produtivo sobre o tema. Não por outra razão, uma narrativa de oposição absoluta entre publicidade e privacidade vigora à margem das práticas reais de aplicação

da LAI, sendo eventualmente resgatada por razões mais culturais ou políticas do que propriamente jurídicas.

O novo cenário que se conforma após a LGPD em muito se contamina de tais narrativas, alheias ao fato de que este novo marco legal instrumentaliza a LAI como meio de exercício de direitos; busca, por meio do princípio da publicidade, a *accountability* para as operações de tratamento de dados realizadas pelo Estado; e reforça o papel do interesse público na tomada de decisões acerca do tratamento de dados pela Administração. Essa mesma visão esquece, também, que desde 2011 a LAI já trazia instrumentos de proteção aos direitos de personalidade no âmbito estatal (seguindo comando expresso desde a Emenda Constitucional nº 19/1998), e que esses instrumentos não foram revogados pela lei nova, justamente pela sua grande convergência.

Somente a partir do reconhecimento das formas complementares e sinérgicas por meio das quais o princípio da publicidade e os direitos de acesso à informação e de personalidade dialogam, é possível estabelecer um debate produtivo acerca do tema, que poderá, inclusive, induzir melhoria real nos processos decisórios relacionados à aplicação da LAI na administração pública. No âmbito administrativo, diante da diversidade de competências dos gestores que a aplicam, esse processo de reconhecimento torna-se ainda mais urgente e difícil, indicando, talvez, a necessidade de robustecimento dos instrumentos de interpretação da lei no caso concreto.

De toda sorte, a cada vez que o debate retorna, novas oportunidades de qualificá-lo se apresentam, de tal modo que as discussões havidas há dez anos em muito parecem já ter perdido sentido. Esperemos que a oportunidade que esta discussão nos traz hoje também consiga converter-se em mais um passo para tal qualificação, por meio do fortalecimento de entendimentos e do ganho de maturidade nos processos decisórios.

Referências

BENTO, Leonardo Valles. Critérios de ponderação entre o direito de acesso a informações públicas e o direito à proteção de dados pessoais: lições a partir do modelo espanhol. **Revista da CGU**, v. 12 n. 22, 2020, p. 184-195.

BRASIL. **Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949**. Aprova o Regulamento para a Salvaguardas das Informações que interessam à Segurança Nacional. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D27583.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2027.583%2C%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201949&text=Aprova%20o%20Regulamento%20para%20a,que%20lhe%20confere%20o%-20art. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967**. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília, DF: Presidência da República [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D60417.htm#art4. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977**. Aprova o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília, DF: Presidência da República [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D79099.htm#art4. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 99.347, de 26 de junho de 1990**. Modifica o art. 6º do Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977, relativo à Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99347.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997**. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm#art35. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5534.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.796, de 22 de abril de 1980.** Assegura aos cidadãos acesso as informações sobre sua pessoa constantes de bancos de dados e da outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=206829>. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.895, de 5 de dezembro de 1984.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/225181>. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.553%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20salvaguarda%20de,Federal%2C%20e%20-d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.** Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11111.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.228, de 5 de maio de 2009.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656530&filename=PL+5228/2009. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro 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. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em 8 abr. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário do Congresso Nacional. Ano XLV, nº1, Brasília, 1990, p. 58-62. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17FEV1990.pdf#page=56>. Acesso em 8 abr. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara dos Deputados, Ano LII, nº 23, Brasília, 1997, p.176-180. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07FEV1997.pdf#page=17>. Acesso em: 8 abr. 2022.

DONEDA, Danilo. Panorama Histórico da proteção de dados pessoais. In: DONEDA, Danilo *et al.* **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 3-21.

LIMA, Gabriela Vasconcelos; DIAS, Eduardo Rocha. Sopesamento entre o princípio da publicidade e o direito à privacidade na sociedade informacional: uma crítica hermenêutica à aplicação da lei de colisão de Alexy no Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, Vol.16 (7), 2017, p.5.

MÉXICO. Conselho Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Protección de Datos Personales. **Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-03.** Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.[S.l.]: Conselho Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Protección de Datos Personales. Disponível em: <https://colaboracion.uv.mx/rept/files/marco-juridico/2021/4-Lineamientos-Grales/Lineamientos-Grales-Clasificacion-Desclasificacion.pdf>. Acesso em 8 abr 2022.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Secretariat for Legal Affairs. Department of International Law. Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública. Washington DC, 2021.

PÉREZ, Cervantes; ALEJANDRO, Benjamín. La prueba de daño en materia de acceso a la información. Análisis crítico y propuesta metodológica para su aplicación. Serie estudios jurídicos/ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 355, 2021.

RANGEL, Alcimar Sanches; FERNANDES, Jorge Henrique Cabral. Os impactos da publicação de dados de agentes públicos para a segurança nacional e segurança pública. **Brazilian Journal of Information Science**, Vol.10 (1), 2016, p.39-48.

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

O Acesso do Cidadão à Informação Legislativa: ainda um desafio

José Gustavo Corrêa¹

Gilda Olinto²

A regulamentação do acesso às informações públicas no Brasil por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) completa dez anos em 2022. Ao longo da década, a LAI foi aclamada como uma lei que fomenta a cidadania e empodera o cidadão em seu papel de fiscalizador dos órgãos públicos. Além disso, municiou a imprensa com uma ferramenta poderosa para analisar dados governamentais e denunciar casos de corrupção, sugerir investigações ou clarificar dados de políticas públicas para parte da população brasileira que não teria acesso a eles através de outros canais.

É notório que, com a vigência da LAI, alguns tipos de informações públicas ganham mais destaque na mídia, como aquelas que falam sobre execução de orçamento público, gastos de secretarias e ministérios ou gastos de agentes públicos em serviço, por exemplo, dados de utilização de cartões corporativos.

Contudo, neste capítulo buscamos lançar luz sobre um tema geralmente pouco explorado nas pesquisas relacionadas à LAI: o acesso à legislação brasileira. Nosso objetivo foi analisar como a informação legislativa está disponível nos sites governamentais brasileiros atualmente, quais são seus principais problemas e desafios e, assim, trazer o debate do acesso à informação também para o campo da informação jurídica.

Nosso referencial teórico se baseou nos estudos sobre informação pública de Uhler (2006), Batista (2010), Mazini e Lara (2010) e Guedes (2014), que caracterizam a informação jurídica como informação de caráter público, sendo a LAI, portanto, o lastro jurídico que obriga o Estado a disponibilizar acesso a esse tipo

1. Mestre em Ciência da Informação pelo PPGCI IBICT/UFRJ. Bibliotecário do Centro de Estudos Jurídicos da PGE-RJ. Diretor do Grupo de Profissionais em Informação e Documentação Jurídica do Rio de Janeiro.

2. Doutora em Comunicação pela UFRJ. Professora permanente do PPGCI IBICT/UFRJ.

de informação. Para averiguar como se dá o acesso à informação foram aqui selecionados e analisados, como foco empírico deste trabalho, os conteúdos de bases de dados de legislação do Governo Federal, do Rio de Janeiro, do Pará, de Pernambuco e do Distrito Federal, no intuito de averiguar como o acesso a esse tipo de informação se dá nessas diferentes esferas.

A informação legislativa

Antes de explorarmos o conceito de informação legislativa, é preciso se debruçar sobre o conceito de informação jurídica. Atienza (1979) nos fornece uma conceituação muito referenciada na área:

Entende-se por “Documentação Jurídica” a reunião, análise e indexação da doutrina, da legislação (leis, decretos, decretos-lei, atos, resoluções, portarias, projetos de lei ou de decretos legislativos ou de resoluções legislativas, ordens internas, circulares, exposições de motivos etc.), da jurisprudência (acórdãos, pareceres, recursos, decisões, etc.) e de todos os documentos oficiais relativos a atos normativos ou administrativos (ATIENZA, 1979, p.19).

A conceituação da informação jurídica por meio de três categorias diferentes (doutrina, legislação e jurisprudência), conforme descrito na citação acima, será ostensivamente utilizada na literatura brasileira especializada em biblioteconomia jurídica e ciência da informação (ANDRETA, 2004; BARROS, 2004; MIRANDA, 2017). Miranda (2017, p. 44) corrobora esta definição ao afirmar que “a informação jurídica é originada fundamentalmente por um tripé informacional distinto: legislação, doutrina e jurisprudência”.

A informação legislativa, como um dos três tipos de informação jurídica, abrange, portanto, os atos normativos, as leis, os decretos, as resoluções etc., emanados pelo poder público. Num sentido amplo, informação legislativa também engloba documentos administrativos elaborados durante a atividade de órgãos do Poder Legislativo, como projetos de lei, anteprojetos de lei e tex-

tos de substitutivos. Neste trabalho, informação legislativa será sempre usada como sinônimo de legislação.

Mas tão importante quanto classificar a informação legislativa como um tipo de informação jurídica é classificá-la também como um tipo de informação inerentemente pública. Batista (2010) caracteriza a informação pública como um bem público, um patrimônio cultural que é administrado pelo Estado ou que está em posse dele. A garantia ao seu acesso contribui para mudanças sociais:

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

A caracterização acima não só engloba a informação legislativa (bem público produzido pela administração pública e em poder dela), mas também nos revela que o acesso à informação pública é um impulsionador da mudança social. Por isso a importância da manutenção do acesso a ela para toda a sociedade.

Guedes (2014), por sua vez, acrescenta que a informação pública pode servir de insumo para a atuação das instituições públicas, além, é claro, de servir para sanar as necessidades de informação dos cidadãos. Já Uhlir (2006, p. 25) chama de informação do setor público “qualquer informação que seja produzida por uma entidade do setor público”. Sobre essas informações, o autor ainda comenta que “algumas ‘informações oficiais’ são necessárias a todos os cidadãos para o exercício de seus direitos democráticos, como por exemplo as leis e os regulamentos [...]” (UHLIR, 2006, p. 27).

As definições aqui destacadas nos permitem considerar que a informação legislativa é inegavelmente uma informação pública, tendo em vista ser

produzida exclusivamente pelo Estado, não possuir status de sigilo, ser dirigida a todos os cidadãos e, ainda, segundo Uhler (2006), ser necessária para que todos os cidadãos possam exercer seus direitos democráticos.

Este exercício de conceituação e classificação da informação legislativa nos mostra, sobretudo, que este tipo de informação possui um papel social fundamental, qual seja o de fazer conhecer aos cidadãos seus direitos e deveres e, portanto, deve, em qualquer circunstância, ter seu acesso disponibilizado pelo Estado, haja vista que a LAI determina a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, por parte do poder público.

A situação atual do acesso à informação legislativa na esfera federal: algumas iniciativas e muitos desafios

O acesso atual à informação legislativa em portais governamentais no Brasil varia consideravelmente de acordo com a esfera administrativa: federal, estadual ou municipal. É possível verificar que no nível federal existem iniciativas e projetos mais numerosos que buscam assegurar o acesso do cidadão à legislação e, conseqüentemente, fazer com que o governo se adeque à LAI. Podemos mencionar, como exemplos de esforços de publicização da legislação, o projeto LexML³, o portal Normas.Leg⁴, o site da Presidência da República⁵ e os portais da Câmara dos Deputados⁶ e do Senado Federal⁷.

O projeto LexML é uma iniciativa liderada pelo Senado Federal que tem por objetivo unir em um só portal especializado a totalidade da informação jurídica produzida no Brasil, ou seja, toda a produção deste tipo de informação dos entes federais, estaduais e municipais em um único *site*. O portal conta com a utilização de *hiperlinks* persistentes, que previnem a perda de conteúdo e aumentam a encontrabilidade da informação desejada.

3. <https://www.lexml.gov.br/>

4. <https://www.normas.leg.br/>

5. <https://www.legislacao.presidencia.gov.br/>

6. <https://www.camara.leg.br/legislacao>

7. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/legislacao-federal>

Contudo, o projeto necessita da cooperação dos órgãos governamentais para alimentar a sua base de dados. É necessário firmar um acordo de cooperação para que eles possam disponibilizar as informações no portal e, ao analisar a lista de instituições cooperantes, é possível perceber que o projeto padece de uma baixa adesão. De todas as instituições que produzem informação jurídica no Brasil, levando em consideração as esferas estaduais e municipais de governo, 84 unidades contribuem com o projeto, número irrisório considerando o total de municípios (5.568) e estados (26) do país. Dessas unidades, 61 disponibilizam legislação (51 fornecem legislação municipal, 5 legislação estadual, 2 legislação municipal e estadual, 2 legislação federal e 1 legislação distrital).

A baixa adesão compromete o objetivo de se obter um portal centralizador da informação jurídica e diminui a quantidade de conteúdo a ser disponibilizado. A falta de centralidade, ou seja, a pulverização de sites e a falta de abrangência/cobertura são os entraves mais comuns nas iniciativas que tentam disponibilizar a informação legislativa para o cidadão.

O portal Normas.leg, do Congresso Nacional, oferece aos cidadãos a possibilidade de verificar a evolução de uma norma jurídica ao longo do tempo. Trata-se de um portal que apresenta a compilação estruturada das leis. Por meio deste tipo de compilação, é possível ver qualquer versão da norma ao longo das alterações que sofreu durante o tempo. O Normas.leg oferece também a possibilidade de o usuário escolher as anotações que podem aparecer no texto e visualizar infográficos. Quando se trata de normas constitucionais, existe a possibilidade de realizar consulta contextual das Propostas de Emenda à Constituição (PECs).

A iniciativa de criação do portal Normas.leg é louvável e desloca recursos tecnológicos avançados em favor da disponibilidade de legislação ao público. No entanto, é sintomático que os recursos mais inovadores (consulta a infográficos, compilação estruturada, etc.) só estejam disponíveis nas consultas às normas constitucionais e às normas com força de lei publicadas após 2019. Em outras palavras, existe uma falta de abrangência importante dos recursos tecnológicos apresentados por essa base de dados. As normas federais publicadas antes de

2019 são apresentadas com a compilação normal, como já se apresenta, por exemplo, no portal da Presidência da República.

O portal de legislação da Presidência da República é outra importante ferramenta de acesso à legislação federal. Foi criado pela Portaria n.º 1.492, de 05/10/2011, e representa um marco legal no caminho para a disponibilidade deste tipo de informação à sociedade (MALIN; FREITAS, 2018). Trata-se de um dos mais completos acervos de legislação disponibilizados na internet brasileira e se diferencia por apresentar robusto material histórico, como decretos e leis do Império, da República Velha e o texto de todas as constituições que o país já teve. O portal também remete o usuário para sites que contemplam outros conteúdos jurídicos como jurisprudência, com links para o Conselho da Justiça Federal e o STF; legislações estaduais, com links para portais de legislação dos estados; além de direcionar usuários à consulta de pareceres da Advocacia-Geral da União.

Finalmente, os portais do Senado e da Câmara dos Deputados se mostram ricos em conteúdo histórico, oferecendo acesso ao texto de leis e decretos desde o tempo do Brasil Império. Destaca-se a oferta de acesso aos documentos que tratam da atividade legislativa das duas Casas, como relatórios, proposições e projetos de lei, além de normas internas, como o texto de resoluções e portarias.

É possível vislumbrar, portanto, algumas características gerais da oferta de informação legislativa na esfera federal. Uma delas é a pulverização de fontes: o usuário pode encontrar legislação federal em pelo menos cinco portais diferentes. Porém, em muitas ocasiões, o conteúdo que é encontrado em um deles se repete em outro. Se por um lado a diversificação de iniciativas pode parecer um esforço dos órgãos em disseminar a informação legislativa e, por conseguinte, estar em conformidade com a LAI, por outro, a multiplicação de sites com o mesmo conteúdo pode gerar confusão no usuário final da informação.

Iniciativas universalistas, como o LexML, ainda não vêm obtendo êxito em concentrar a informação legislativa (e jurídica, em geral) em um só local, o que facilitaria a busca e acesso à informação pela sociedade.

A situação atual do acesso à informação legislativa no Distrito Federal e nos estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco: desafios de uma realidade múltipla

A situação nos estados da federação quanto ao acesso às legislações estaduais varia de acordo com o local, tendo em vista as diferentes posturas de cada ente federativo. É digno de nota o trabalho de alguns deles no sentido de tentar centralizar a oferta de informação legislativa à sociedade em um só portal com este fim.

Um desses exemplos pode ser visto no estado do Pará. O estado criou o LegisPARÁ⁸, um sistema centralizado de consulta à legislação estadual que conta com a colaboração conjunta da Imprensa Oficial do Estado e da Empresa de Processamento de Dados. Na definição do próprio sistema em seu site, ficam patentes a preocupação com o papel social da informação legislativa e o anseio de estar em conformidade com as leis de acesso à informação pública, conforme podemos ver a seguir:

O LegisPará é um sistema centralizado de consulta à legislação estadual, que serve à sociedade como fonte de informação sobre todo o material legislativo produzido no estado do Pará. O portal disponibiliza, num único banco de dados, o texto da Constituição do estado e os textos de leis e decretos estaduais em vigor. Foi desenvolvido para facilitar e estimular o cidadão, inclusive o deficiente visual, a acessar as normas e conhecer melhor seus direitos e obrigações, assegurando o pleno exercício da cidadania; além de atender aos anseios de acesso à informação e transparência da gestão pública (PARÁ, 2014, online).

A definição em destaque nos mostra o que o acesso à informação legislativa por meio de portais na internet tem potencial de realizar: tornar o cidadão mais consciente de seus direitos e obrigações, assegurando o exercício da cidadania e, ao mesmo tempo, fazer com que governos atendam às exigências das

8. <http://www.legispara.pa.gov.br/>

normas que versam sobre acesso à informação, sendo a principal delas a LAI, no que se refere à disponibilização de legislação.

O LegisPará, apesar de se constituir como um portal centralizado, ainda possui falhas de cobertura importantes. A base começou a ser alimentada por legislação publicada a partir de 2011, informando que as demais normas seriam inseridas gradativamente. Contudo, ainda hoje, não se encontram leis ordinárias publicadas antes de 2001 no *site*. O mesmo ocorre com os decretos, que só estão disponíveis a partir de 2008.

No Distrito Federal há um portal centralizado que funciona por meio da cooperação entre diferentes órgãos. Trata-se do Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal, o SINJ-DF⁹. O portal oferece acesso a leis, decretos e outros atos normativos dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, disponibilizando consulta ao Diário Oficial do DF desde 1960, ou seja, desde a criação de Brasília. Ele consegue ofertar acesso à totalidade das publicações oficiais do DF, ao mesmo tempo que oferece um único local na internet para o usuário realizar suas buscas, evitando a pulverização de sites com conteúdos repetidos.

Já no Rio de Janeiro não existe centralização dos serviços em um único portal. Pelo contrário, o usuário necessita fazer buscas por legislação em pelo menos cinco locais: nos sites da Assembleia Legislativa do Estado (ALERJ)¹⁰, dos Atos do Executivo da Casa Civil¹¹, da Imprensa Oficial do Estado (IOERJ)¹², do Sistema de Legislação de Pessoal (SILEP)¹³ e nos diferentes sites das secretarias de governo.

Além da pulverização, outro fator preocupante nos sistemas de legislação fluminenses é a descontinuidade e a falta de atualização dos serviços. O site de Atos do Executivo, onde estão disponibilizados os decretos estaduais, teve sua atualização interrompida em 2017. O mesmo ocorreu com o site do SILEP. No

9. <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/>. O projeto é uma iniciativa das bibliotecas do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) e da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), que teve como objetivo unificar todos os sistemas de legislação existentes até então.

10. <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/wwwalerj.nsf/pages/principal>

11. <http://www.pesquisaatosdoexecutivo.rj.gov.br/>

12. <http://www.ioerj.com.br/portal/>

13. <http://silep.fazenda.rj.gov.br/>

site da ALERJ, a seção dedicada aos atos do Poder Executivo está desatualizada desde 2009. No site da Imprensa Oficial do Estado, o acesso às edições só permite a visita aos diários a partir de 2008. Importante frisar que o acesso gratuito às edições online do Diário Oficial só foi conquistado por força da Lei Estadual nº 8.532, de 18 de setembro de 2019. Antes, o acesso a edições publicadas há mais de 30 dias era pago. Corrêa (2021, p. 26) ainda sinaliza para o fato de o Rio de Janeiro não disponibilizar legislação histórica na internet:

O estado do Rio de Janeiro não conta com um portal unificado que ofereça acesso online e facilitado ao cidadão fluminense à informação jurídica. Atualmente, os acervos de legislação disponíveis na rede estão pulverizados em sites de diferentes instituições. Não obstante, à pulverização se soma a real falta de conteúdo. Não estão disponíveis na internet, por exemplo, leis e decretos anteriores a 1975, como a legislação do antigo estado do Rio de Janeiro (1889 - 1975) e do estado da Guanabara (1960 – 1975).

Em Pernambuco, a falta de conteúdo histórico também se impõe. O estado possui um portal com a legislação local mantido pela Assembleia Legislativa (ALEPE)¹⁴. Apesar de ser um portal amplo, em que estão presentes leis ordinárias, decretos do executivo, leis complementares e outros tipos de atos administrativos, a falta de conteúdo histórico é perceptível. Não é possível acessar decretos publicados antes de 2003. Leis ordinárias anteriores a 1970 também não podem ser consultadas. É importante salientar que a presença de legislação publicada há décadas não serve apenas a pesquisas de cunho histórico, mas também ao dia a dia de operadores do Direito e de cidadãos. Leis que tiveram sua vigência revogada continuam válidas para atos ocorridos quando ainda vigiam. Em outras palavras, tão importante quanto ter a última lei publicada disponível é manter um bom registro de leis publicadas tempos atrás. É o que Wolthers (1985) propõe ao dizer que:

14. <http://legis.alepe.pe.gov.br/>

[...] ao contrário de outras ciências, em que as informações se tornam ultrapassadas e obsoletas, quando substituídas por outras mais atuais, o texto jurídico é eterno a nível de consulta, de referência e de precedente e também a nível de aplicação a fatos e situações ocorridas em épocas regidas por institutos legais distintos. Logo, nada pode ser destruído e o armazenamento é constante, contínuo e permanente (WOLTERS, 1985, p. 13).

A situação do Rio de Janeiro e de Pernambuco é um exemplo claro de que cada estado vive problemas muito particulares. Se o Pará ou o Distrito Federal possuem contextos mais favoráveis, no Rio e em Pernambuco fica claro que o acesso à legislação ainda não está em linha com o que diz a LAI, haja vista que a lei exige que o poder público assegure amplo acesso, divulgação e garantia de disponibilidade da informação pública em seu art. 6º.

À guisa de conclusão

A Lei de Acesso à Informação completa dez anos de existência trazendo evoluções importantes para a sociedade brasileira na direção da democratização da informação. É possível perceber no cotidiano seus impactos mais marcantes: seu uso pela imprensa para coletar informações de interesse em reportagens; a pressão sobre o poder público para disponibilizar mais informações, sobretudo aquelas acerca de gastos de dinheiro público; e sua utilização como ferramenta dos cidadãos para fiscalizar as autoridades.

Trazendo este debate para o acesso à informação legislativa, analisamos, neste trabalho, algumas iniciativas no Governo Federal e nos governos estaduais e distrital (Distrito Federal, Pernambuco, Pará e Rio de Janeiro) que tiveram importantes avanços na disponibilização de legislação (um tipo de informação pública) aos cidadãos. Destacam-se o Governo Federal e os portais do Senado e Câmara, cujas iniciativas possuem grande quantidade de conteúdo, são mais numerosas e com maior alcance; e também o Governo do Distrito Federal, cujo sistema integrado de informação jurídica congregou a cooperação de vários órgãos ao mesmo tempo em que se mostrou rico em conteúdo.

Todavia, pudemos perceber também que os problemas na disponibilização de informação legislativa à sociedade ainda se impõem. Foi possível averiguar que os problemas, tanto na esfera federal quanto nas esferas estaduais, gravitam em torno da grande descentralização de serviços de informação (ocasionando a sobreposição de sistemas que repetem o mesmo conteúdo) e da ausência de conteúdo histórico ou publicado décadas atrás, situação que se apresentou nos estados do Pará, Rio de Janeiro e Pernambuco.

Apesar de iniciativas universalistas como o LexML estarem enfrentando dificuldades para angariar instituições cooperantes, a solução mais plausível para uma oferta de legislação abrangente na internet, em todos os contextos, parece passar pelo trabalho em conjunto das diferentes instituições jurídicas presentes no Brasil. É imperativo que, com o avanço tecnológico, os órgãos públicos da área jurídica se organizem a fim de que consigam estabelecer um projeto conjunto de disponibilização deste tipo de informação.

Somente desta forma a informação legislativa poderá efetivamente cumprir seu papel social de auxiliar na construção da democracia. Só assim a LAI será utilizada integralmente para sua principal finalidade: dar acesso às informações de interesse público aos cidadãos para o alcance de uma maior emancipação cidadã.

Referências

ANDRETA, C. A. Legislação como assunto: uma proposta de extensão para a classificação decimal de Direito. In: PASSOS, Edilenice (org.). **Informação jurídica: teoria e prática**. Brasília: Thesaurus, 2004, p. 79-124.

ATIENZA, C. A. **Documentação jurídica: introdução à análise e indexação de atos legais**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1979.

BARROS, L. Fontes de informação jurídica. In: PASSOS, Edilenice (org.). **Informação jurídica: teoria e prática**. Brasília: Thesaurus, 2004, p. 201-226.

BATISTA, C. L. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **TransInformação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 225-231, set./dez., 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/ij/tinf/a/3z97zWGknVLKYgjbWf7ZmYP/abstract/?lang=pt#>. Acesso em 14 mar. 2022.

CORRÊA, J. G. M. **A biblioteca jurídica de órgãos públicos do Rio de Janeiro e o cidadão**: percepção do bibliotecário sobre o acesso público à informação jurídica. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://ridi.ibict.br/handle/123456789/1198>. Acesso em 14 mar. 2022.

GUEDES, R. de M. O profissional da informação frente à lei de acesso à informação pública: condutas possíveis. **Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação**, v. 28, n. 2, p. 59-72, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/biblos/article/view/4593>. Acesso em 14 mar. 2022.

MALIN, A. M. B.; FREITAS, C. S. Estado e gestão pública no Brasil: tensões e avanços dos regimes digitais de informação. **NAU Social**, v. 9, n. 17, p. 4-12, 2018. DOI: 10.9771/ns.v9i17.31442. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31442>. Acesso em: 14 mar. 2022.

MAZINI, E. S.; LARA, M. L. G. Novas perspectivas no processamento e divulgação de informações públicas. **Transinformação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 247-253, set.-dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/hp5w5qVfT6ZN8PnBDYwgj8m/abstract/?lang=pt>. Acesso em 14 mar. 2022.

MIRANDA, A. C. C. de. Biblioteca jurídica: uma reflexão acerca da gestão do acervo. **Folha de Rosto**, v.3, n. 1, p. 41-55, jan./jun., 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/folha-derosto/article/view/185>. Acesso em 14 mar. 2022.

PARÁ (Estado). **LegisPARÁ**: o que é? Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2014.

UHLIR, P. F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=43580. Acesso em 14 mar. 2022.

WOLTERS, Clemência B. O escritório de advocacia e a informática jurídica. In: WOLTERS, Clemência B.; AZEVEDO, Danilo Soares de. **A informática e o advogado**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1985, p. 13.

Projeto *Achados e Pedidos*: sem dados para monitorar políticas socioambientais

Jéssica Botelho¹

Taís Seibt²

Maria Vitória Ramos³

O projeto *Achados e Pedidos* é uma plataforma que reúne pedidos de cidadãos e respostas dos órgãos públicos feitos via Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011). Fruto de esforço coletivo, o projeto é conduzido por meio de parceria entre as organizações Transparência Brasil e Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), com financiamento da Fundação Ford. Durante os anos de 2020 e 2021, com a colaboração da agência de dados Fiquem Sabendo (c2015), especializada em LAI, o *Achados e Pedidos* realizou o monitoramento da gestão socioambiental brasileira. A partir da experiência das autoras no projeto, este relato tem por objetivo detalhar as dificuldades na realização do monitoramento, apontando retrocessos e riscos para o cumprimento da LAI no âmbito socioambiental.

A metodologia de trabalho se organiza de acordo com as seguintes etapas: (1) monitoramento da agenda socioambiental para identificação de pautas de interesse, segmentadas - mas não isoladas - nas categorias meio ambiente, povos indígenas e comunidades quilombolas; (2) levantamento de informações para averiguar dados, atores e políticas públicas referentes à pauta, no que se inclui consulta aos sítios eletrônicos de órgãos pertinentes; (3) elaboração e registro do pedido de acesso à informação no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-sic); e (4) apuração que consiste, principalmente,

1. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É pesquisadora no Atlas da Notícia e colaborou com o projeto *Achados e Pedidos* na Fiquem Sabendo em 2021.

2. Doutora em Comunicação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora da Unisinos (RS), líder do Núcleo de Estudos em Jornalismo de Dados e Computacional - DataJor (CNPq/IDP). Jornalista e gerente do projeto WikiLAI na Fiquem Sabendo, colaborou com o *Achados e Pedidos* em 2020.

3. Jornalista, cofundadora e diretora da Fiquem Sabendo, coordenou o monitoramento socioambiental do projeto *Achados e Pedidos* em 2020 e 2021. É alumni do *International Visitor Leadership Program* virtual "Transparency and Accountability in Government", do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

no acompanhamento dos pedidos (com interposição de recursos, se necessário) e nas informações obtidas por meio deles, em paralelo à busca de dados para verificação e contextualização da pauta reportada.

Assim, ao longo de dois anos, a Fiquem Sabendo registrou 213 pedidos de acesso à informação. Deste total, 144 foram feitos a órgãos (superiores e vinculados) do governo federal, 66 pedidos foram direcionados a órgãos estaduais e três a órgãos públicos de competência municipal. Esses pedidos resultaram em 18 reportagens e cinco estudos, além de listas com indicações de dados abertos na área socioambiental. Nos pedidos de informação, foram pautados cerca de 23 assuntos em três categorias (meio ambiente, povos indígenas e quilombolas), entre os quais estão infrações ambientais, demarcação de terras indígenas, licenciamento ambiental, mudanças climáticas, entre outros.

Este relato sobre o projeto está organizado em duas seções, são elas: Opacidade e Riscos. Na primeira seção, buscamos apresentar o trabalho e os principais problemas identificados a partir dos pedidos e análises feitas no âmbito do monitoramento de dados socioambientais do projeto *Achados e Pedidos* em 2020 e 2021. Assim, contextualizamos os retrocessos que essas barreiras criadas representam no cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Por fim, na última seção, pretendemos indicar os diferentes riscos causados pelos entraves na transparência pública de órgãos ambientais.

Opacidade

Durante o levantamento de informações, ao pesquisarmos por conjuntos de dados abertos nos sítios eletrônicos dos órgãos públicos, observamos entraves significativos como indisponibilidade, desatualização e/ou falta de sistematização de dados. Alguns desses conjuntos estavam previstos em Planos de Dados Abertos (PDA), seguindo a Política Nacional de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, instituída pelo Decreto nº 8.777 de 2016 (BRASIL, 2016), como ferramenta de aprimoramento da transparência pública.

Paralelamente, foram solicitados com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) os inventários de dados desses órgãos, incluindo bases acessíveis por transparência passiva e ativa, tanto no Portal de Dados Abertos quanto em portais alternativos mantidos por cada órgão. Com isso, o projeto chegou a uma lista com mais de 600 conjuntos de dados socioambientais gerados no âmbito do governo federal (ACHADOS E PEDIDOS, 2021a, p. 10).

Entre a falta de um plano e planos vencidos, verificamos o descumprimento desta política em 17 órgãos⁴ do governo federal - situação denunciada à Controladoria Geral da União (CGU), com apoio do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Os problemas identificados na transparência da gestão socioambiental federal foram descritos detalhadamente no relatório “Área Socioambiental: império da opacidade” (ACHADOS E PEDIDOS, 2021a). Os principais pontos de atenção resumimos em seis itens:

1. Não produção de dados necessários ao controle social da execução de políticas públicas;
2. Falta de atualização de dados disponíveis e interrupção da produção de séries históricas;
3. Transparência ativa deficitária;
4. Descumprimento da Lei de Acesso à Informação;
5. Descentralização de dados em múltiplas fontes nem sempre consistentes entre si;
6. Descumprimento da Política de Dados Abertos.

Diante dos problemas identificados neste estudo, decidimos analisar com mais atenção a transparência ativa da Fundação Nacional do Índio (Funai) (ACHADOS E PEDIDOS, 2021b), principal órgão do governo federal para política indigenista, e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (ACHADOS E PEDIDOS, 2021d), cuja competência é formular e implementar políticas públicas ambien-

4. A lista dos 17 órgãos que descumpriram a Política Nacional de Dados Abertos está disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/integrantes-do-forum-de-acesso-denunciam-a-cgu-descumprimento-da-politica-nacional-de-dados-abertos/>.

tais nacionais. Assim, constatamos que ambos os órgãos descumprem em alguma medida a Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa⁵. Das informações da Funai avaliadas, 62% apresentam algum tipo de comprometimento (incompletude, inconsistência ou inexistência). Já o MMA tem 47% das informações prejudicadas pelos mesmos parâmetros.

Quando a produção de conteúdo é baseada em dados e informações obtidas via LAI é preciso trabalhar com antecedência. Os prazos estabelecidos pela lei exigem que a apuração seja feita previamente considerando tempo de resposta do órgão, interposição de recursos e renovação de prazos. No entanto, ainda que os prazos sejam todos cumpridos rigidamente, deve-se considerar a possibilidade de subterfúgios que prolongam o tempo de resposta e que podem até culminar na negativa do pedido, exigindo que instâncias superiores sejam acionadas.

Um exemplo desse tipo de situação foi o pedido que registramos na Funai sobre insegurança alimentar entre os povos indígenas - Protocolo 08198.039374/2021-08 (BRASIL, 2021a). O órgão alegou que a resposta seria de competência da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), vinculada ao Ministério da Saúde, para onde encaminhou o pedido. Por fim, a Sesai também respondeu que o assunto não é da competência do órgão, sugerindo que o pedido fosse encaminhado à Funai.

Alguns entraves que enfrentamos nos pedidos de acesso à informação feitos a órgãos socioambientais foram:

- **Redirecionamentos para outros sítios eletrônicos que exigem criação de login com informações pessoais** - caso ocorreu em pedido feito à Secretaria de Meio Ambiente do Maranhão (MARANHÃO, 2021), cuja resposta sobre pedido referente a licenciamento ambiental indicava que as informações solicitadas seriam disponibilizadas em

5. As informações mínimas exigidas por lei (Artigo 8º) são: competências, estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; recursos financeiros, incluindo despesas; licitações e editais; programas, ações, projetos e obras; respostas às perguntas mais frequentes.

outro sistema estadual, o Sistema de Gerenciamento de Processos Eletrônicos (Sigep)⁶;

- **Problemas no e-SIC como falta de campo/espço para interpor recursos e problemas no cadastro** - a exemplo do Amazonas, onde um pedido sobre incêndios florestais feito à Secretaria de Meio Ambiente (AMAZONAS, 2021) teve uma resposta incompleta e precisávamos recorrer em primeira instância, porém o e-SIC não possui espaço para interposição de recursos. Assim, entramos em contato com a Controladoria-Geral do Estado do Amazonas, que orientou fazer um novo pedido indicando o pedido original⁷. E tivemos dificuldades na criação de cadastro para registrar pedido no sistema da Prefeitura de Belém (capital do Pará)⁸, foram meses sem sucesso e sem explicações da ouvidoria;
- **Formatos que acrescentam dificuldades na utilização dos dados obtidos** - por exemplo, planilhas em formato PDF ou JPEG, mesmo em situações em que se tenha solicitado no texto do pedido explicitamente em formatos abertos ou planilhas (XSL, CSV ou ODS);
- **Documentos de resposta com ausência de informações importantes para compreensão dos dados obtidos** - nestes casos, faltam informações complementares referentes ao contexto dos dados, como período de referência e de coleta e dicionário de dados⁹. De modo geral, são informações que explicam como se chegou naquele dado fornecido e ao que ele se refere.
- **Órgãos que não responderam ao pedido** - por exemplo, Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima (FEMARH -RR) não respondeu nossa solicitação sobre mudanças climáticas (RORAIMA, 2021).

6. Disponível em: <https://sigep.sema.ma.gov.br/index.php?error=1>.

7. Neste caso, os prazos (que mudam para recursos em primeira e segunda instâncias) não foram cumpridos.

8. Disponível em: <http://ogm.belem.pa.gov.br/PortalOGM/>.

9. Um dicionário de dados é um conjunto de metadados que detalham definição, descrição, formato de determinado conjunto. É uma espécie de guia para interpretação de bases de dados.

Com o propósito de insistir na obtenção das informações solicitadas, buscamos contato com as ouvidorias responsáveis pelo atendimento à LAI. Em alguns casos, recebemos retorno positivo com a resolução do problema. O estado do Amazonas, por exemplo, quando acionado sobre a falta de resposta do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), solicitou a resposta do órgão ao pedido feito pelo projeto. Por outro lado, a Ouvidoria-Geral do Município de Belém foi contactada por e-mail, em setembro de 2021, para fornecer orientações quanto às dificuldades no cadastro no e-SIC, que impedia registros de pedidos, e não respondeu.

Ouvir o “outro lado” é uma prática jornalística que visa dar espaço ao contraditório, oportunidade de explicação e/ou justificativa sobre envolvimento em determinada situação. Assim, buscamos ouvir os órgãos públicos a quem destinamos os pedidos de acesso à informação. Essa se mostrou tarefa árdua (com ou sem uso da LAI). Nos casos em que houve dúvidas sobre os dados obtidos ou naqueles que buscamos ouvir o órgão para compreender o contexto da situação investigada, não foi fácil conseguir respostas complementares.

Um exemplo é o caso dos dados do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, mais conhecido por Ibama, sobre contratação de brigadistas para temporada de incêndios florestais. Os números obtidos com base na LAI¹⁰ mostravam que o órgão havia contratado apenas metade do efetivo do qual dispunha até aquele momento (agosto de 2021). Esse movimento era contrário à necessidade verificada em todo o país, com o aumento das queimadas combinado ao período de seca. Entramos em contato com a assessoria de imprensa do órgão inúmeras vezes, por e-mail e por telefone, insistindo na importância de ouvir a justificativa. Sem sucesso.

Na mesma reportagem, buscamos a Secretaria de Meio Ambiente do Amapá para entender qual foi a legislação utilizada nos ilícitos ambientais listados em Autos de Infração fornecidos pelo órgão, em que não constava nenhuma des-

10. Foram feitos três pedidos ao órgão, registrados sob os protocolos 02303.005032/2021-55; 02303.005034/2021-44; e 02303.005037/2021-88 (BRASIL, 2021b; 2021c; 2021d).

criação ou categoria de tipos de infração, apenas a indicação do artigo violado e da penalidade prevista em lei. Nesse caso, tivemos um retorno positivo, a Secretaria respondeu que se tratava do Código Ambiental do Amapá (AMAPÁ, 1994).

Verificamos entraves na implementação do acesso à informação em órgãos públicos estaduais para além dos pedidos com base na LAI. Destacamos especificamente o prejuízo à transparência socioambiental pela ausência de sistemas de gestão ambiental informatizados que concentrem, de forma acessível e aberta, dados referentes às políticas ambientais, infrações, atos normativos e outros.

O caso mais emblemático é também o estado do Amazonas, que até 2018 não tinha um sistema de gestão ambiental. Por essa razão, foi acionado pelo Ministério Público Federal (MPF) para viabilizar o cumprimento da LAI. O processo de criação e implementação do sistema de gestão ambiental do Amazonas foi acompanhado pelo MPF no âmbito do projeto Ranking de Transparência Ambiental¹¹.

Outro estado em que nos deparamos com a falta de sistemas informatizados de gestão ambiental foi o Amapá. À época, investigamos as estratégias para combater incêndios florestais, principalmente nos estados da Amazônia Legal. Solicitamos por meio de pedido de acesso à informação os dados referentes às infrações de queima vegetal cometidas no estado: “Ressaltamos que o órgão está processando a implantação de seu sistema informatizado, e tão logo seja possível, esses dados serão alimentados, no nível de detalhamento requerido pelos órgãos de controle” (AMAPÁ, 2021).

Nestes casos, registramos um pedido complementar referente à implementação dos sistemas informatizados, solicitando informações sobre plano de trabalho, cronograma de execução e previsão para disponibilização dos dados solicitados originalmente.

11. O Ranking da Transparência Ambiental é um projeto do Ministério Público Federal para fomentar a transparência das informações públicas para o controle ambiental no Brasil. Disponível em: <https://transparenciaambiental.mpf.mp.br/>. Acesso em: 04 mar. 2022.

Riscos

Os riscos decorrentes do descumprimento da Lei de Acesso à Informação são de curto, médio e longo prazos, uma vez que os retrocessos identificados pela Fiquem Sabendo ao longo do processo e aqui relatados dão conta do enfraquecimento da transparência pública, mas também, por estarem conectados diretamente a questões sociais, da violação de direitos humanos. Portanto, de modo geral e a longo prazo, o que está em xeque é o fortalecimento e o amadurecimento da democracia brasileira.

As barreiras que enfrentamos para obter dados e informações de interesse público no campo socioambiental via LAI, de forma ativa ou passiva, denotam o risco de enfraquecimento da transparência pública como um dos principais instrumentos de controle social no Brasil. Some-se a isso, o descumprimento também da Lei de Transparência Ambiental (BRASIL, 2011), mecanismo importante para obtenção de dados de órgãos ambientais.

Deste cenário, em que a opacidade dos dados e os subterfúgios para o não atendimento às leis de transparência são a regra, tem-se como consequência principal o aumento da dificuldade para avaliar a criação e a implementação das políticas públicas em diferentes áreas, para acessar e examinar dados oficiais e para compreender rotinas e decisões institucionais.

A história ensina que a transparência é o melhor caminho para garantir os direitos dos povos indígenas. Uma atuação proativa em transparência pode auxiliar os órgãos públicos a cumprirem as funções de sua responsabilidade e competência, tanto no âmbito administrativo quanto político” (ACHADOS E PEDIDOS, 2021b, p. 35).

É importante ressaltar o fator humano das questões ambientais, uma vez que os ecossistemas integram recursos naturais e populações. Quando decidimos concentrar nossos esforços em questões socioambientais é porque compreendemos que as políticas ambientais têm efeito direto na sociedade, de modo

geral. No entanto, são os povos e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas, que estão mais vulneráveis aos problemas ambientais brasileiros e ao modo como esses problemas são vistos e conduzidos pelo poder público.

De modo que a falta de dados e os entraves criados nos pedidos de acesso à informação impedem o conhecimento sobre situações que podem ocasionar, ou até mesmo agravar, a violação de direitos humanos básicos. Um exemplo são dados sobre a qualidade do ar em estados da Amazônia Legal. Sabe-se que a região é uma das que mais sofre com desmatamento e queimadas (INFOAMAZÔNIA, 2021), com uma concentração significativa em território de povos tradicionais. Sem sistemas de monitoramento que gerem dados sobre a qualidade do ar (ACHADOS E PEDIDOS, 2021c), é difícil medir variações nas poluições e dispersão da fumaça oriundas dos incêndios florestais e criar políticas públicas de saúde específicas para atender os prejudicados.

Durante a pandemia, atuamos para publicar informações sobre populações invisibilizadas. Revelamos que “mais de 3 mil crianças indígenas morreram nos últimos 4 anos” (BOTELHO, 2022). A partir de dados da Sesai obtidos pela Fiquem Sabendo (BRASIL, 2021e), pudemos constatar as principais causas de óbitos. Nesse sentido, o trabalho em conjunto de organizações da sociedade civil, cientistas e imprensa é essencial para desvelar contextos, causas e consequências das situações investigadas no campo socioambiental, com vistas à garantia de direitos humanos dos povos e comunidades tradicionais, como o direito à saúde.

Considerações finais

As dificuldades encontradas pela Fiquem Sabendo na execução do monitoramento de dados socioambientais do projeto *Achados e Pedidos* apontam que há descumprimento de legislações criadas especificamente para viabilizar a transparência pública, sendo a principal a Lei de Acesso à Informação, mas também, de forma complementar, a Lei de Transparência Ambiental e a Política Nacional de Dados Abertos. Tais dificuldades representam retrocessos subs-

tanciais no que se refere ao direito à informação e à liberdade de imprensa, que são princípios constitucionais.

Todo conteúdo gerado sobre questões socioambientais a partir do projeto demonstra a importância do controle social como mecanismo democrático. Quando temos um projeto dedicado a investigar a implementação - ou a ausência - de políticas públicas em gestão ambiental, podemos identificar problemas, apontar soluções e incentivar a cidadania por meio da fiscalização do poder público. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação é um instrumento fundamental para possibilitar produção, disponibilização, acessibilidade e qualidade de dados públicos.

O trabalho realizado pela Fiquem Sabendo nesse âmbito também indica que a imprensa se interessa pelo levantamento feito pelo monitoramento baseado em LAI e se beneficia dele. Assim, podemos afirmar que o projeto contribuiu consideravelmente para a cobertura jornalística no campo socioambiental, com distribuição em veículos de escala nacional, regional e local, além de veículos especializados nas temáticas abordadas, como o Clima Info e ((o))Eco. Outro fator importante no trabalho é que todos os dados e informações obtidos foram disponibilizados na íntegra para que possam ser explorados e aproveitados por outras iniciativas - acadêmicas, por exemplo.

Para além das questões especificamente ligadas ao cumprimento da LAI, concluímos que o monitoramento da gestão ambiental brasileira se mostra cada vez mais necessário. Embora as questões socioambientais brasileiras sejam complexas e interconectadas, exigindo um trabalho denso de pesquisa, o esforço colocado nas investigações do projeto *Achados e Pedidos* indicou um caminho possível para detectar carências e urgências na política socioambiental do país.

Referências

ACHADOS E PEDIDOS. **Área Socioambiental**: Império da Opacidade. Achados e Pedidos. [S.l.]: Achados e Pedidos, 2021a. Disponível em: https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Imperio_da_Opacidade_Socioambiental.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

ACHADOS E PEDIDOS. **Transparência 'inativa'**: a opacidade da Funai. Achados e Pedidos. [S.l.]: Achados e Pedidos, 2021b. Disponível em: https://achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Transparencia_Inativa_Analise_Transparencia_Funai.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

ACHADOS E PEDIDOS. **Emergência Climática:** estratégias subnacionais na Amazônia. Achados e Pedidos. [S.l.]: Achados e Pedidos, 2021c. Disponível em: https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Emergencia_Climatica_Estrategias_subnacionais_Amaz%C3%B4nia.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

ACHADOS E PEDIDOS. **Ministério do Meio Ambiente:** avaliação da transparência Ativa. Achados e Pedidos, [S.l.]: Achados e Pedidos, 2021d. Disponível em: https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Analise_Transparencia_MMA.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

AMAPÁ. **Número Único de Protocolo 000042.18962021.** Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, Amapá, 2021. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

AMAPÁ. **Lei complementar n.º 5 de 18 de agosto de 1994.** Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá, e dá outras providências. Macapá: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1994, 101 p. Disponível em: <http://oads.org.br/leis/2087.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2022.

AMAZONAS. **Número Único de Protocolo 693/2021.** Secretaria de Meio Ambiente, Amazonas, 2021. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

BOTELHO, Jéssica. Mais de 3 mil crianças indígenas morreram nos últimos 4 anos. **Fiquem Sabendo**, São Paulo, 19 jan. 2022. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/saude/mais-de-3-mil-criancas-indigenas-morreram-nos-ultimos-4-anos/>. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, 2016.

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 [...]. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. **Número Único de Protocolo 08198.039374/2021-08.** Fundação Nacional do Índio. Brasília, 2021a. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

BRASIL. **Número Único de Protocolo 02303.005032/2021-55.** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Brasília, 2021b. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

BRASIL. **Número Único de Protocolo 02303.005034/2021-44.** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Brasília, 2021c. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

BRASIL. **Número Único de Protocolo 02303.005037/2021-88.** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Brasília, 2021d. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

BRASIL. **Número Único de Protocolo 25072.033698/2021-60.** Secretaria de Saúde Indígena - Sesai. Brasília, 2021e. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

FIQUEM SABENDO: agência de dados independente especializada no Acesso à Informação. **Meio Ambiente**. São Paulo, c2015. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/category/meio-ambiente/>. Acesso em: 04 mar. 2022.

INFOAMAZÔNIA. Engolindo fumaça: além do aquecimento global. **Infoamazônia**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://infoamazonia.org/project/engolindo-fumaca/>. Acesso em: 04 mar 2022.

MARANHÃO. **Número Único de Protocolo 00001.001997/2021-48.** Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA, Maranhão, 2021. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

RORAIMA. **Número de Protocolo Único 01786.2021.000040-30.** Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima – FEMARH - RR, Roraima, 2021. (Pedido de acesso à informação pela LAI)

Avanços, riscos e desafios para a implementação da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil

Rogério Luís Massensini¹

O presente capítulo² pretende analisar os avanços na implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, os riscos iminentes e os desafios que ainda persistem no acesso público à informação no Brasil, buscando responder como os brasileiros têm acessado a informação.

O mundo digital avançou muito nos últimos anos, apresentando soluções tecnológicas para muitos dos desafios presentes, aumentando consideravelmente o poder de conexão máquina a máquina com a tecnologia 5G e a Internet das Coisas, tradução literal da expressão em inglês *Internet of Things* (IoT)³. Por outro lado, o Brasil ainda vivencia o desafio de fazer com que se aumente o percentual de pessoas que acessam os serviços públicos online. Será preciso desenvolver políticas públicas que subsidiem a democratização do acesso aos computadores e à internet, o que ainda não foi realizado pelo governo brasileiro, como feito pelo governo uruguaio (Plano Ceibal)⁴. É preciso promover a Internet das Pessoas, *Internet of People* (IoP)⁵, em que a oferta de computadores, conexão e formação crítica das pessoas, para o uso da informação (competência informacional), seriam desenvolvidas junto às escolas.

O risco presente da desconexão digital (*Digital Disconnect* – Ellen J Helsper) registrado durante a pandemia da covid-19 no Brasil, pelo número de estudantes

1. Rogério Luís Massensini, Diretor da UTRAMIG/MG, Doutor e Mestre em Ciência da Informação pela UFMG, Especialista em Gestão Pública pela FJP e Historiador pelo UNIBH. Vasta experiência no setor público e participação em Congressos, com artigos e capítulos de livros publicados.

2. Este capítulo é a continuidade de pesquisas sobre inclusão e acesso à informação pública, realizadas durante o mestrado e o doutorado em Ciência da Informação, sendo parcialmente publicado no Contecsi – International Conference on Information Systems and Technology Management – ISSN 2448-1041.

3. Kevin Ashton, pesquisador britânico do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), é considerado o primeiro especialista a usar o termo *Internet of Things* (IoT).

4. Ver, sobre esta questão, Desafios da inovação educacional no Uruguai no contexto da covid-19, artigo elaborado por María Florencia Ripani.

5. Ver, sobre esta questão, *An inter-disciplinary approach to Networking in a human-centric NGI*, artigo publicado por Marco Conti, Andrea Passarella e Sajal Das.

que foram impactados pela suspensão das aulas presenciais e, posteriormente, pela transição para uma escola “virtual”, reforçou a importância dos computadores e da internet banda larga como instrumentos para o engajamento na vida da sociedade. Afinal, a maior parte da população brasileira não tem computadores e nem conexão de internet banda larga para suportar as aulas remotas – modalidade de atividade escolar desenvolvida, com maior intensidade, durante os anos de 2020 e de 2021, com a pandemia. Muitos jovens pobres de escola pública foram impactados, apresentando dificuldades de acesso às aulas e, conseqüentemente, de desenvolvimento da aprendizagem durante os últimos dois anos, com resultados que podem transformar o cenário brasileiro de formação de sujeitos críticos para atuação no mundo do trabalho – projeto de vida (Base Nacional Comum Curricular – BNCC)⁶.

O objetivo é analisar os avanços, os riscos e os desafios da implementação da LAI, a partir de estudos e pesquisas publicadas, de forma a desenvolver processos de formação de agentes públicos quanto às ações educativas e de conscientização da população sobre a importância de acessar informações públicas, para resolver problemas do cotidiano relacionados a como os brasileiros têm acessado a informação pública.

Para a análise do objeto pesquisado e conseqüente aferição dos resultados utilizou-se a metodologia qualitativa de cunho explicativo, em que foram identificados estudos relacionados ao acesso à informação pública. A proposta foi construir uma matriz a partir das estruturas da Teoria da Ação Comunicativa Habermasiana, atravessada por críticas Foucaultianas, aplicada à realidade brasileira por meio de técnicas de análise do contexto micro, para validar ou não o cenário macro que os dados desses estudos apresentam, referentes às situações de acesso público à informação.

Para contextualizar a análise, inclui-se no capítulo uma interpretação dos estudos realizados junto ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), criado pelo Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003, responsável, dentre outras

6. Ver, sobre esta questão, Projeto de vida: Ser ou existir? Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/implementacao/praticas/caderno-de-praticas/aprofundamentos/200-projeto-de-vida-ser-ou-existir>. Acesso em: 20 fev. 2022.

atribuições, por “[...] estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da internet no Brasil; estabelecer diretrizes para a organização das relações entre o Governo e a sociedade [...]” (BRASIL, 2003).

Assim, este trabalho apresenta um tópico sobre o contexto brasileiro de transformação digital e serviço público online a partir dos trabalhos do CGI, entre outros estudos. O tópico seguinte conta com o quadro teórico, que debate o tema sobre comunicação e acesso público à informação, com trabalhos de Jurgen Habermas e Michel Foucault, seguido por artigos científicos (identificados nas bases da *Web of Science* e do Portal de Periódicos da CAPES), entre outros estudos de centros de pesquisa. Por fim, o tópico sobre ações de formação de agentes públicos e ações educativas e de conscientização da população apresenta proposições para fortalecer o direito de acesso público à informação.

Transformação digital e serviço público online: avanços, desafios e riscos

O Brasil publicou a Lei de Acesso à Informação em 18 de novembro de 2011, completando 10 anos em 2021, com avanços e desafios no decorrer deste período de implementação pelos estados e municípios em todo o seu território.

Estudos e pesquisas, realizados nesses últimos 10 anos, apresentam dados que se complementam sobre o contexto brasileiro, em que o cenário é de uma população com dificuldades de conhecimento (*digital skills*) e, também, de infraestrutura tecnológica. Os próximos parágrafos apresentarão alguns dados para subsidiar essa interpretação da realidade.

Frota (2014, p. 81), pesquisadora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), já apontava em seus estudos a necessidade “tanto de procedimentos de disponibilização de informação, quanto de formação dos agentes públicos” como caminho para se efetivar a Lei de Acesso à Informação no Brasil.

Helsper (2008, p. 9), da *London School of Economics* (LSE), apresentava em suas pesquisas a relação presente entre desvantagens sociais e a inca-

pacidade dos sujeitos para acessar e usar informações, especialmente, em meio digital.

Trabalhos do CGI, desenvolvidos por diversos pesquisadores de universidades federais brasileiras (UFBA, UnB, UFSC, UFMG, entre outras), como por exemplo, Nelson De Luca Pretto, Tel Amiel, Maria Helena Silveira Bonilla, Andrea Lapa, entre outros, como também pesquisadores de centros de estudo (CEPAL), como Alejandro Patiño, e demais espaços de pesquisa interessados no tema, confirmam esses apontamentos sobre a realidade brasileira referente ao acesso e uso da informação.

O Brasil é o único país da América Latina e Caribe que apresenta um percentual de usuários da internet maior na zona rural (71,6%) do que na zona urbana (70,3%), apesar de pequena esta diferença. Por outro lado, o desafio é trabalhar os 29,7% da população, em meio urbano, e 28,4% da população, em meio rural, que não utilizam a internet (PATIÑO; POVEDA; ROJAS, 2021, p. 9).

A penetração da banda larga móvel era de 6,8% na América Latina e Caribe em 2010, chegando a 73% em 2019, o que pode representar um grande avanço para a população brasileira que tem utilizado desse serviço para acessar informações especialmente pelos smartphones (PATIÑO; POVEDA; ROJAS, 2021, p. 11). Por outro lado, o Brasil alcançou apenas 40% do espectro de conexão, recomendado em 1960 MHz.

A citação a seguir confirma as pesquisas realizadas por Frota e Helsper ao identificar alguns avanços, mas ainda a dificuldade diante do capital humano e da infraestrutura para acessar e usar a informação:

Por otra parte, si analizamos el índice en sus últimas ediciones, podemos identificar que el componente de servicios en línea es aquel que tiene un mayor avance. Por otra parte, los valores en materia de capital humano e infraestructura parecen no mejorar de manera significativa. (PATIÑO; POVEDA; ROJAS, 2021, p. 29).

Em termos de habilidades digitais, o Brasil tem desafios a serem superados, como configurar *softwares*, programar aplicativos, transferir dados, usar fórmulas, criar documentos, entre outros (PATIÑO; POVEDA; ROJAS, 2021, p. 31-34). Somada a esta situação, a infraestrutura também é fator interveniente neste processo de fortalecimento do direito à informação, direito de saber e de combater a desinformação. O Brasil ainda apresenta desafios relacionados ao tratamento de grandes bases de dados (*Big Data*) e ao desenvolvimento de indústrias robotizadas, como também dificuldade para implementar a IoT. A projeção é de que a China atinja 60% da conexão mundial em 2025 enquanto estaremos com apenas 3% desta.

Considerando sujeitos com 16 anos ou mais de idade no Brasil como usuários da internet, 72% deles buscaram os serviços públicos relacionados aos direitos do trabalhador ou à previdência social, como INSS, FGTS, seguro-desemprego, auxílio emergencial ou aposentadoria. Por outro lado, apenas 32% da população, em 2020, realizaram serviços públicos totalmente online. Estudos do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) (2020a, p. 6), unidade de pesquisa do CGI, demonstram que os **meios utilizados** para acessar a informação foram: Telefone celular (98%); Computador (60%); Televisão (58%); *Notebook* (44%); Computador de mesa (34%); e *Tablet* (16%).

As bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) confirmam esses resultados do CGI sobre o acesso à internet por meio de celulares e microcomputadores pelos brasileiros, uma vez que, segundo a PNAD 2019 (IBGE, 2019), o uso de Telefone celular (98,6%) está em primeiro lugar, seguido pelo uso do Microcomputador (46,2%) e dos *Tablets* (10,9%) pelas famílias entrevistadas, com leve aumento no uso de celular e queda no uso de Microcomputador e *Tablet* quando comparados os dados de 2018 e de 2019.

Pesquisas realizadas também por Deloitte (2019), Pew Research Center (2019), Fundação Lemann e o Itaú Social (2020) reforçam esses dados e corroboram a hipótese de que as dificuldades de acesso e uso da informação possuem

relação com a situação de vulnerabilidade social, como apontam estudos realizados pela pesquisadora da LSE, Ellen Helsper (2008, 2016, 2017, 2018, 2020).

Ainda sobre a situação de vulnerabilidade social, a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), *O Tempo para a Escola na Pandemia*, concluiu que o tempo destinado aos estudos, durante a pandemia do covid-19, é inferior ao mínimo previsto na Lei de Diretrizes Básicas da Educação – Lei nº 9.394/1996. “A análise por estrato de renda mostra que quanto mais pobre é o indivíduo, menor é a frequência na escola, menor a quantidade de exercícios recebidos e, pra piorar, menor o tempo dedicado aos exercícios recebidos” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021, p. 16).

Em estudos sobre as políticas digitais na América Latina, a professora Ellen Helsper (2018, p. 3), do Departamento de Media e Comunicação do LSE, aponta que o Brasil tem desenvolvido políticas de acesso universal à internet, em que, para a população com acesso, “a informação pode ser livre, pública e diversificada enquanto o Estado brasileiro assume papel importante na democratização do acesso à internet e aos serviços para os cidadãos, usando das tecnologias de informação e comunicação (TIC)” para promover a transformação digital.

A pesquisa sobre a relatividade social da exclusão digital, publicada por Helsper (2017, p. 2), discute a condição multifacetada desse fenômeno, em que estariam presentes, em nível macro, a questão de acesso, letramento e participação social por meio das tecnologias de informação e comunicação, entre outras desigualdades tradicionais presentes na sociedade (econômica, cultural, educacional), enquanto que, no nível micro individual, estariam presentes fatores como personalidade e habilidades digitais/informacionais. Assim, faz-se importante considerar estes diversos fatores intervenientes da exclusão digital para que se consiga realizar uma análise, o mais próxima possível, da realidade desse fenômeno social.

No próximo tópico apresentaremos uma matriz analítica que pode auxiliar na interpretação dos fatores intervenientes.

A comunicação cotidiana em tempos modernos: diálogos possíveis

O quadro teórico que fundamentou este trabalho subsidia o desenvolvimento da matriz analítica, a partir das obras de Habermas (1997a, 1997b, 2001, 2003, 2012a, 2012b, 2015) e Foucault (2008, 2009, 2013, 2014, 2019), entre outros pesquisadores, aplicada ao acesso público à informação, para compreender o processo de comunicação dos sujeitos discursivos impactados pela virtualização em tempos modernos.

Neste trabalho, o ponto central do diálogo, que é construído a partir desses autores, está na obra *A nova obscuridade*, de Habermas (2015, p. 224), em que este apresenta o esforço de Foucault para alcançar as “ramificações capilares mais finas da comunicação cotidiana”.

Aplicado o discurso ao tempo presente, o que se desenvolveu aqui foi uma forma de se interpretar e buscar compreender o momento histórico, especialmente de comunicação cotidiana nos tempos atuais acelerados em direção ao futuro, sem recurso suficiente para dominar os problemas do passado. Vive-se, segundo Habermas (2015, p. 209-210), a “aceleração dos acontecimentos históricos” e a escassez do tempo para lidar com os problemas ainda não enfrentados no passado, como por exemplo, a desigualdade social.

Assim, a consciência moderna de tempo tende ao controle das expectativas sociais, transformando o tempo presente de maneira muito rápida por meio das novas tecnologias da informação e comunicação aplicadas ao cotidiano.

[...] o processamento de informações, a aquisição de dados e as novas mídias de comunicação são, por origem, técnicas com consequências discrepantes. E quanto mais complexos se tornam os sistemas que necessitam de controle, tanto maior se torna a probabilidade de consequências colaterais disfuncionais (HABERMAS, 2015, p. 214).

O controle da informação possibilita a intensificação do poder que faz a autonomia se inverter na dependência, a emancipação na repressão e a racionalidade na desrazão.

Nesse momento do trabalho de Habermas, o que se identifica é uma crítica a Foucault por sufocar a possibilidade utópica da cultura ocidental de reverter essa situação de conflito pelo poder, subsidiada pelas formações discursivas. E, o que se avalia é que, por vezes, ambos têm razão: Habermas por defender, por meio da Ação Comunicativa no mundo da vida, uma alternativa para o contexto de dominação discursiva; e Foucault por defender, por meio da Análise do Discurso, uma condição sempre presente da dominação. Ambos apresentam o conflito existente na sociedade moderna. Afinal, a defesa de um caminho para o agir comunicativo não elimina de pronto a existência da dominação discursiva dentro desse processo social de acesso às informações.

Aqui estariam postos o ápice do debate entre os dois autores e certa concordância de Habermas quanto ao esforço de Foucault na tentativa de analisar a comunicação cotidiana.

As deformações de um mundo da vida regulamentado, desarticulado, controlado e tutelado são certamente mais sutis que as formas palpáveis de exploração e miséria material; mas os **conflitos sociais interiorizados e descarregados sobre o psíquico** e o corporal não são menos destrutivos por isso (HABERMAS, 2015, p. 224, grifo nosso).

Cabe ressaltar, a partir dessa colocação de Habermas, que o social e o campo psíquico, afetados pela modernidade tecnológica, têm gerado barreiras que reforçam a exclusão no Brasil.

Consideradas as temporalidades e os contextos vivenciados por Foucault, os trabalhos desenvolvidos por ele nos possibilitaram a interpretação dos acontecimentos atuais, em que, com a devida apropriação do debate, pôde-se colocar o foco no acesso à informação e na construção do saber para a ocupação do lugar de fala discursiva.

Pode ser esse deslocamento do descontinuo o objeto de análise que um observador atento procura compreender e trazer para o debate. Afinal, nada mais permanente que as rupturas nas dinâmicas sociais. Mudanças que, por vezes, são provocadas para a manutenção da ordem discursiva.

Seguindo nessa construção analítica, aplicada aos tempos atuais, é preciso compreender como novas dinâmicas de comunicação podem promover a interdição como procedimento de exclusão. Afinal, vive-se em uma sociedade que, a partir de procedimentos político-sociais, exclui os sujeitos do lugar de fala.

O conhecimento construído nos tempos modernos nos possibilita interpretar as relações de poder presentes entre os homens, sendo estas subsidiadas pela meia verdade ou por parte dela, como instrumento de poder – informação versus desinformação.

O próximo tópico apresenta algumas considerações a partir do contexto brasileiro atravessado por essa matriz analítica.

Considerações acerca de ações de formação de agentes públicos e ações educativas e de conscientização da população

O Brasil apresenta avanços tecnológicos por parte do Estado, mas ainda tem desafios junto à sociedade civil, especialmente em relação àqueles grupos sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que não possuem condições de acesso à informação.

Dados identificados nos estudos publicados, como também em artigos sobre o tema, apontam desafios e riscos iminentes. Por outro lado, os estudos e artigos apontam caminhos possíveis diante dos desafios, considerando os avanços tecnológicos para mitigar os riscos presentes. Segundo Helsper (2008), seriam ações governamentais endereçadas às escolhas digitais, com foco para reduzir as barreiras e habilitar os sujeitos mais desfavorecidos, em que podem ser ofertados locais de acesso público à informação, com conexão de qualidade, e cursos que facilitam a participação da população nas decisões públicas.

Canais digitais disponíveis aos grupos socialmente desvantajosos podem estimulá-los a se organizar para o mundo do trabalho, utilizando-se da internet (aplicativos de celular, entre outras ferramentas tecnológicas) para reduzir o isolamento social e as desvantagens econômicas. Especialmente durante a pandemia de covid-19 houve crescimento de novos negócios por meio da internet.

Os resultados demonstram que as iniciativas governamentais online ainda não estão atingindo os mais excluídos. Políticas de apoio à inclusão social podem fazer a diferença no engajamento da sociedade civil com as tecnologias. Parceiros e instituições do terceiro setor corroboram as transformações sociais, contribuindo com formação e espaços de acesso à rede de computadores.

Indicadores de acesso, uso, atitudes e habilidades – engajamentos digitais também podem ser considerados como fatores intervenientes que implicam na condição do indivíduo para acessar as informações, especialmente pela internet. Assim, habilidades digitais e engajamento social são fundamentais, promovendo um diferencial para o indivíduo que busca um emprego (HELSPER, 2008, p. 11).

Em outro giro, agentes públicos precisam ser qualificados para lidar com esse contexto brasileiro, identificando o tipo de acesso e as habilidades que as pessoas possuem, como também seus conhecimentos, de forma a atuarem para minimizar os riscos de desengajamento da população, o que pode gerar frustrações sociais e impactos sobre as possibilidades de mudanças dessas situações de dificuldades de acesso à informação pública.

Por fim, os centros culturais, como por exemplo, bibliotecas, museus, parques entre outros, juntamente com as instituições de ensino, podem, quando fortalecidos por políticas públicas, capacitar os indivíduos a adquirirem as habilidades digitais (*digital skills*) que necessitam para acessar e usar as informações públicas.

Referências

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção I, Brasília, DF, p. 24, 2003. Disponível em: <https://cgi.br/pagina/decretos/108/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

CETIC. **Painel TIC COVID-19: atividades na internet, cultura e comércio eletrônico.** São Paulo: CETIC, 2020a. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200817133735/painel_tic_covid19_1edicao_livro%20eletronico.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

CETIC. **Painel TIC COVID-19: ensino remoto e teletrabalho.** São Paulo: CETIC, 2020b. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20201104182616/painel_tic_covid19_3edicao_livro%20eletronico.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

CETIC. COVID-19 mudou o perfil das compras on-line, aponta pesquisa liderada pela UNCTAD. São Paulo: CETIC, 2020c. Disponível em: <https://cetic.br/pt/noticia/covid-19-mudou-o-perfil-das-compras-on-line-aponta-pesquisa-liderada-pela-unctad/>. Acesso em: 03 dez. 2020.

LIMA, D'Império Ana Lúcia; Conhecimento Social. . Retratos da Educação no Contexto da Pandemia do Coronavírus. **Centro de Referências em Educação Integral**. 2020. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Retratos-da-educacao-no-contexto-da-pandemia.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

DELOITTE. Global Mobile Consumer Survey 2019. **Delloite**, 2019. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/gz/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/global-mobile-consumer-survey-2019.html>. Acesso em: 30 nov. 2020.

DOMINGUES, Ivan. **Foucault, a arqueologia e as palavras e as coisas 50 anos depois.** Belo Horizonte: UFMG, 2020.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir.** 42 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas.** Rio de Janeiro: NAU, 2013.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** 9 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso.** 16 ed. São Paulo: Loyola, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber.** 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG, 2014, p. 71.

NERI, Marcelo; OSORIO, Manuel Camillo. O tempo para a escola na pandemia. **FGV Social**, 2021. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/SLIDES-1pp-FGV-Social-Neri-e-Osorio-Tempo-para-Escola-Pandemia.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

GONZÁLEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Regime de Informação: construção de um conceito. **Inf. & Soc.:** Est., João Pessoa, v.22, n.3, p. 43-60, set./dez. 2012. Disponível em: <http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/14376>. Acesso em: 07 Jul. 2017.

GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652002000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07 jul. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional:** ensaios políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundí, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, volume 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: volume 1. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012a.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: volume 2. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A nova obscuridade**. São Paulo: Unesp, 2015.

HELSPER, Ellen. The social relativity of digital exclusion: applying relative deprivation theory to digital inequalities. **Communication Theory, Inglaterra**, v. 27, n. 3, p. 223-242, nov. 2017. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/68206/7/Helsper_The%20social%20relativity%20of%20digital%20exclusion_author_2016_LSERO.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

HELSPER, Ellen; SCHNEIDER, Luc; VAN DEURSEN, Alexander J. A. M.; VAN LAAR, Ester. **The youth skills digital indicator: report on the conceptualisation and development of the y Skills digital skills measure**. Holanda, Leuven: Universidade Católica de Leuven, 2020. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/108878/1/Helsper_the_youth_digital_skills_indicator_published.pdf. Acesso em: 20 de fev. 2022.

HELSPER, Ellen. **Digital inclusion: an analysis of social disadvantage and the information society**. Reino Unido, Londres: Departamento de Comunidades e Governo Local, 2008. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/26938/1/_libfile_REPOSITORY_Content_Helsper%2C%20E_Digital%20inclusion_Helsper_Digital%20inclusion_2013.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

HELSPER, Ellen. Digital Inequality: Disadvantaged Young People Experience Higher Barriers to Digital Engagement. **Media Policy Blog**, 2016. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/81731/1/Digital%20Inequality_%20Disadvantaged%20Young%20People%20Experience%20Higher%20Barriers%20to%20Digital%20Engagement%20_%20LSE%20Media%20Policy%20Project.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

HELSPER, Ellen. Digital inequalities policies in Latin America are mostly words and little accountability, just like in Europe. **LSE**. 2018. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/88439/1/latamcaribbean-2018-01-23-digital-inequalities-policies-in-latin.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/17270-pnad-continua.html?e-dicao=27138&t=resultados>. Acesso em: 13 abr. 2020.

MASSENSINI, Rogério Luís. Os desafios para a implementação da lei de acesso à informação pública no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p. 173.

SILVER, Laura. Smartphone Ownership Is Growing Rapidly Around the World, but Not Always Equally. **Pew Research Center**, 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2019/02/05/smartphone-ownership-is-growing-rapidly-around-the-world-but-not-always-equally/>. Acesso em: 13 dez. 2020.

Avanços e perspectivas na aplicação da Lei de Acesso à Informação no estado do Maranhão

Germana Plácido Mendes¹

Idayane da Silva Ferreira²

Isabele Batista Mitozo³

No Brasil, o acesso à informação pública é garantido pela Constituição Federal de 1988 e outras normativas, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), lei nº 12.527/2011, que trata das informações públicas e permite solicitação de documentos junto a órgãos públicos sem necessidade de apresentar justificativa, salvo no caso de informações protegidas por sigilo legalmente estabelecido.

Nos estados e municípios, a LAI é regulamentada por meio de decretos que detalham sua implementação e promovem transparência ativa (disponibilização espontânea das informações) e transparência passiva (informações disponibilizadas mediante solicitação dos cidadãos). Este capítulo analisa a aplicação da LAI no estado do Maranhão, a partir do mapeamento da adoção de portais de transparência pelos municípios com mais de 10 mil habitantes e da disposição de informações nos portais do governo e da Assembleia Legislativa do Estado. Para tanto, faz-se necessário compreender, antes da análise, o histórico de implementação dessa lei no estado.

A Secretaria de Transparência e Controle no Maranhão e a implementação da LAI

Em 2015, três anos após a sanção da LAI, o então Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) passou a avaliar o nível de

1. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: placidogermana@gmail.com

2. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: idayaneferreira@gmail.com

3. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná e docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: isabele.mitozo@ufma.br

transparência dos governos estaduais e municipais e a divulgar a Escala Brasil Transparente (EBT). As três edições iniciais da EBT medeiam a transparência pública avaliando 12 quesitos referentes à regulamentação da LAI, à existência de Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) e à transparência passiva.

Na primeira avaliação, realizada entre janeiro e maio de 2015, dos 26 estados mais o Distrito Federal, 12 apresentaram nota abaixo de 7. O Maranhão obteve a nota 2,2, à frente apenas de Amapá e Rio Grande do Norte, que obtiveram nota zero. Barros e Medleg (2018, p. 12), em artigo sobre o acesso à informação no Nordeste com ênfase no processo maranhense, explicam que “dentre os pontos negativos avaliados, estão a ausência da regulamentação da LAI estadual na página do ente governamental, a divulgação do SIC⁴ presencial e a inexistência do e-SIC⁵”.

Entre 2009 e 2014, o Maranhão era então governado por Roseana Sarney do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atualmente apenas Movimento Democrático Brasileiro (MDB), conforme a denominação até meados dos anos 1980. Nesse período, o projeto da LAI foi enviado ao Congresso Nacional, a Lei foi sancionada e entrou em vigor, mas “houve tímida divulgação da lei pelos meios de comunicação maranhenses, bem como resistência ou silêncio oficial em sancionar a LAI estadual” (BARROS; MEDLEG, 2018, p. 4).

O Portal da Transparência do Legislativo Estadual, instrumento pelo qual a sociedade pode acompanhar a execução orçamentária do Parlamento, foi implantado na gestão da presidência do deputado Marcelo Tavares (2009-2011).

Durante a campanha de 2014, Flávio Dino (PSB), então candidato ao governo do estado, adotou como discurso a transparência governamental e o rompimento com as práticas políticas da oligarquia Sarney, que havia se mantido no poder por quase 50 anos. Em “Propostas para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social”, de maio de 2014, a meta 36 indicava a criação de uma secretaria dedicada a ações de transparência e de controle de seu funcionamento.

4. SIC: Serviço de Informação ao Cidadão.

5. e-SIC: Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão.

A estrutura da nova secretaria será advinda do remanejamento de cargos do Gabinete do Governo e da Casa Civil. A secretaria irá realizar o controle interno da administração, garantir o cumprimento da Lei de Acesso à informação, apurar denúncias e fiscalizar a execução das despesas públicas, inclusive as realizadas mediante convênios. A Corregedoria Geral de Estado e a Controladoria Geral do Estado serão integradas à nova Secretaria. Haverá concurso público para ampliação de quadro efetivo estável e independente (PCdoB, 2014, p. 22).

Assim, a Secretaria de Transparência e Controle (STC) do Maranhão foi instituída pela Lei nº 10.204/2015, a partir da Medida Provisória nº 186/2015, no início do governo de Dino. Suas atribuições dizem respeito ao controle e à transparência da administração pública, tendo a Ouvidora-Geral do Estado como órgão ligado diretamente a ela, sendo responsável por “examinar e encaminhar elogios, sugestões, pedidos de informação, denúncias e reclamações referentes ao desempenho das atividades dos agentes públicos, órgãos, autarquias e fundações encaminhando para os mesmo [sic]”⁶.

Nesse período, também foi enviado à Assembleia Legislativa do Maranhão o projeto da lei estadual. Com a regulamentação da LAI no estado, foi lançado o portal de transparência e teve início o processo de criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), bem como o do Sistema Eletrônico (e-SIC), “sinalizando a adesão do governo do estado ao Programa Brasil Transparente da CGU” (BARROS; MEDLEG, 2018, p. 12).

A LAI foi, então, regulamentada no Maranhão pela Lei nº 10.217/2015. Sobre sua estrutura, Barros e Medleg (2018, p. 12) afirmam que aborda, ainda que minimamente, o tratamento da informação e dos documentos de arquivo, no entanto, não trata das “concepções sobre os arquivos públicos e a gestão documental”. A LAI estadual dispõe sobre acesso e divulgação das informações, interposição de recurso em caso de indeferimento da solicitação e restrições de acesso (classificação da informação como sigilosa), bem como o tratamento que deve ser dado às informações pessoais.

6. Secretaria de Transparência e Controle. Disponível em: <https://www3.stc.ma.gov.br/historico/>. Acesso em: 08 mar. 2022.

Essas ações realizadas no âmbito do acesso à informação fizeram com que a nota do estado melhorasse na última edição da EBT, divulgada em dezembro de 2018. O governo do Maranhão aparece em 17º lugar no *ranking*, com 7,74 pontos, pouco abaixo da média nacional (7,94). Nesse período, a CGU havia realizado modificações na metodologia para o cálculo da EBT, promovendo um monitoramento mais completo, a Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º, que, atualmente, é o principal índice de transparência no Brasil, analisando tanto quesitos de transparência passiva quanto de transparência ativa.

Sobre o compromisso dedicado à Lei de Acesso à Informação nesse período, Michener *et al.* (2018) apontam fatores como alternância eleitoral e competição política.

Talvez a mais importante delas [razões para melhor avaliação do Maranhão quanto à transparência] seja o fato de que o governador assumiu um estado dominado há décadas pela dinastia política da família Sarney, do PMDB, que há muito tem sido associada a acusações de corrupção e má administração [...]. Era do interesse de Dino “abrir as portas e deixar a luz entrar” em uma das mais retrógradas administrações estaduais do Brasil e dar visibilidade ao que o governo do estado havia se tornado (MICHENER *et al.*, 2018, p.4).

As últimas atualizações da LAI no Maranhão consistem na Portaria GAB/SSPMA nº 651, de 11 de agosto de 2020, que regulamenta a restrição de acesso às informações e aos documentos da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e no Termo de Classificação da Informação, de 2017, que complementa a Lei estadual de acesso à informação.

Metodologia

O objetivo deste artigo é analisar avanços na aplicação da Lei de Acesso à Informação no estado do Maranhão. Desse modo, optou-se por avaliar a regulamentação da LAI nos 217 municípios do estado, averiguando a existência

dos portais municipais e a disponibilização de informações atualizadas neles até o ano de 2022. Além disso, foram examinados os portais do governo e do Legislativo estaduais com base no que pressupõe essa lei, em conjunto com o modelo metodológico proposto para análise da transparência e do acesso às informações utilizado por Amorim e Almada (2016).

Além de trazer diversidade pela observação de um caso local, a análise faz-se necessária pela baixa adesão efetiva da LAI no estado, visto que, de acordo com o monitoramento da EBT – Avaliação 360º (BRASIL, 2018), apenas 12% das 217 cidades pertencentes a ele regulamentaram a Lei.

Quanto aos procedimentos para análise dos sítios, no primeiro momento, foi feito o levantamento dos municípios, dividindo-os entre aqueles com população abaixo e acima de 10 mil habitantes. De acordo com o cap. II, art. 8º e §4º da lei, os municípios com população de até 10 mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet, mas fica mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira. Em seguida, as informações foram organizadas em uma planilha para quantificar os municípios que possuem portais atualizados, conforme mostra o Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Variáveis de análise dos municípios do Maranhão

MUNICÍPIO	PORTAL	ATUALIZAÇÃO	LINK	LAI REGULADA
Nome	Sim/Não	Dados atualizados até 2022: Sim/Não	Endereço eletrônico	Sim/Não

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

Para analisar as informações disponibilizadas nos portais do governo do estado⁷ e da Assembleia Legislativa (ALEMA)⁸, foi consultado o sítio eletrônico

7. Ver em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/>
8. Ver em: <http://transparencia.al.ma.leg.br:8080/portal>

correspondente a cada instância com observação primária para o que se refere ao aap.II, art. 8º e §1º, 2º e 3º da Lei, que fazem referência às informações mínimas a serem divulgadas, meios e instrumentos legítimos para divulgação e seus respectivos requisitos. A planilha foi organizada com base no modelo de análise do estudo de Amorim e Almada (2016), verificando-se: a) eficácia digital e b) transparência digital, associando-as ao que se refere à Lei (Quadro 2).

Quadro 2 – Variáveis e categorias de análise dos portais do Governo e da ALEMA

DIMENSÃO	CATEGORIAS	DESCRIÇÃO
Eficácia Digital	Usabilidade e Acessibilidade	Verificar organização e arquitetura da informação, bem como integração entre design, conteúdos e serviços do portal, além de capacidade de comunicação transparente com outros sistemas.
	Hiperlinks	
Transparência Digital	Habilitação do cidadão para compreensão da informação	Avaliar informações apresentadas pelo portal com a finalidade de fornecer ao usuário esclarecimentos e serviços sobre estrutura e funcionamento do município, legislações, modos e canais de participação no governo, programas e projetos realizados, em andamento e em discussão.
	Informações financeiro-orçamentárias	
	Informações administrativas (processos internos)	
	Instrumento de acompanhamento e interação	

Fonte: Amorim e Almada (2016).

A LAI no Maranhão: 10 anos da lei, 7 anos de prática

Análise dos municípios

Todas as 217 cidades maranhenses possuem portal de transparência, estando mais de 92% desses portais atualizados. Vale ressaltar que não há padrão de portal da transparência nem de como os municípios disponibilizam as informações neles contidas, de modo que uma simples pesquisa sobre a existência da regulamentação municipal da LAI nesses portais pode ser desafiadora e nada intuitiva. Essa informação pode ser encontrada, por exemplo, em aba específica

sobre a regulamentação municipal da LAI ou sobre legislação, em espaço do Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC) ou diretamente no portal de transparência.

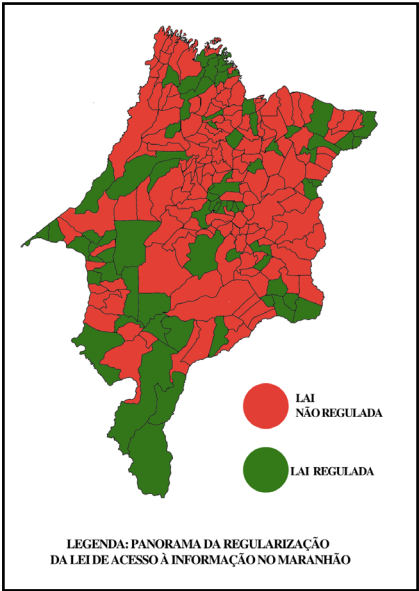
Tabela 1 – Situação dos municípios do Maranhão

Variáveis	Total	%
POSSUI PORTAL	217	100%
PORTAL ATUALIZADO	201	92,63%
LAI REGULADA	67	30,4%

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

Quanto se trata da regulação da LAI, 30,4% (67) dos municípios maranhenses possuem algum tipo de normativo que trata sobre o acesso à informação pública no âmbito do Executivo municipal.

Figura 1 – Municípios do Maranhão



Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

Dentre esses 67 municípios, a maior parte (24) realizou essa regulação apenas em 2021, o que indica uma melhora em relação ao último levantamento da EBT, de 2018, como apresentado anteriormente.

Tabela 2 – Regulação da LAI

Ano	Total	%
2022	5	7,5%
2021	24	35,8%
2019	9	13,4%
2018	4	6%
2017	2	2,9%
2016	10	15%
2015	11	16,4%
2013	2	2,9%
TOTAL	67	100%

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

Cabe apontar que todos os portais disponibilizam gráficos e estatísticas sobre os pedidos de informação, além de endereço físico ou de e-mail que remetem a eles. Alguns municípios disponibilizam uma lista com 11 perguntas e respostas sobre a Lei de Acesso à Informação, explicando o que é a LAI, quem deve cumpri-la e termos como transparência ativa e transparência passiva.

Dez municípios disponibilizam no site as últimas solicitações de informações do e-SIC e suas respectivas respostas. Essa prática pode ser útil para tirar dúvidas dos cidadãos e evitar que um pedido de informação seja repetido. Entretanto, os municípios não realizam nenhum tratamento prévio e, assim, não atendem ao quesito de anonimização das informações pessoais antes de divulgar os pedidos. Ou seja, quando pedidos de informação possuem dados pessoais, como endereço e número de documentos, eles são disponibilizados.

A LAI é clara ao determinar que informações pessoais não podem ser divulgadas sem o prévio consentimento do titular. A anonimização dos dados pessoais também está prevista na Lei nº 13.853 de 2019, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Análise dos portais do governo e da ALEMA

Quanto à aplicação da LAI por meio dos portais do governo do Maranhão e da ALEMA, é perceptível, sob a ótica da dimensão de eficácia digital, que o portal do governo possui interface lógica mais estruturada em comparação com o sítio da Assembleia, embora o site do governo estivesse passando por mudanças no período da análise desta pesquisa. Contudo, ao acessar ambos os sítios eletrônicos, a visibilidade do link de acesso ao portal da transparência é vista pelo cidadão com mais praticidade no portal da ALEMA. No website do governo, o link só pode ser acessado ao expandir o menu para: >secretarias e órgãos> Secretaria de Estado de Transparência e Controle > Portal da Transparência.

Nota-se que, partindo do site oficial de ambos os órgãos, a ausência de usabilidade e acessibilidade referente aos *hiperlinks* dentro do site do governo dificulta o acesso direto ao Portal da Transparência, em comparação com a ALEMA. A LAI garante no art. 8º que os sítios devem possuir, entre outros requisitos, ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Supõe-se que esse déficit esteja relacionado às atualizações que o site vem tendo em decorrência das manutenções.

É possível conferir facilidade de acesso direto, sem passar pelo site oficial, aos portais de transparência, por meio dos sites de busca na internet, digitando palavras-chaves como “transparência+governo maranhão” ou “transparência+alema”. Assim, os links aparecem na primeira página dos buscadores. No portal do governo, o cidadão encontra ainda uma seção central, que contém possíveis dúvidas dos usuários sobre os conteúdos do portal, o que facilita um percurso direto no espaço virtual: 1. O que é; 2. Como é oferecido; 3. Quem pode utilizar; 4. A que legislação está associada; 5. Passo a passo; 6. Prazo; 7. Quanto custa; 8. Onde encontrar.

Figura 2 – Portal da Transparência do Governo do Maranhão



Fonte: Portal da Transparência do Governo do Maranhão (2022)⁹.

Figura 3 – Portal da Transparência da ALEMA



Fonte: Portal da Transparência da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (2022)¹⁰.

9. Disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/>.

10. Disponível em: <http://transparencia.al.ma.leg.br:8080/portal>.

Ao acessar o Portal da Transparência de ambos os órgãos, a configuração muda em decorrência da interface lógica. Eles foram projetados para serem acessíveis e usáveis, estando em conformidade com as Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web e com o art. 8º, item VIII da LAI, que sinaliza que os órgãos devem adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Partindo para a dimensão de **transparência digital**, prevista também pela LAI no art. 3º, o qual descreve os procedimentos que asseguram o direito fundamental de acesso à informação que devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública, as informações básicas são distribuídas em ambos os canais de buscas presentes nos portais, porém, não são suficientes para garantir, na íntegra, o que propõe a Lei em relação à habilitação dos cidadãos para compreendê-las.

A disposição das informações administrativas em ambos os portais é estruturada mediante sua finalidade, com filtros que possibilitem ao usuário a seleção por ano, órgão, objeto, etc. É possível encontrar informações sobre contratações e licitações atualizadas em março de 2022. No portal do governo, é possível também consultar as informações referentes aos recursos pessoais em formatos publicados com explicações detalhadas e didáticas (textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo).

Ao clicar no menu “Contas, Licitações, Contratos e Repasses>Diárias de Pessoal”, no portal da ALEMA, nota-se que o link está direcionado ao Portal da Transparência do governo com aba específica para ALEMA¹¹. Os arquivos disponíveis para download estão, em sua maioria, em formato PDF. Em ambos os portais, os relatórios de gestão fiscal do ano de 2021 encontram-se disponíveis para consulta.

11. Disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/app/pessoal/por-diaria/2022/orgao/10101#lista>
Acesso em: 10 mar. 2022.

Quanto aos instrumentos para acompanhamento e interação, ambos os portais possuem uma ouvidoria que sinaliza acolher as demandas que possam surgir, além de sugestões, elogios, reclamações, denúncias de atos de corrupção e exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Há também informações sobre o tratamento dado a demandas encaminhadas e meios de acompanhamento dos processos. No portal da ALEMA, os usuários encontram o link com fácil acesso ao canal e os pedidos devem ser feitos pessoalmente, no SIC físico da Assembleia, ou de forma eletrônica, por meio do sistema de ouvidoria. O acesso ao canal do governo, contudo, é possível apenas pelo site da ouvidoria.

A abertura de dados financeiro-orçamentários é bastante atualizada no portal do governo (receitas, despesas e dívida incorrida através de publicações periódicas; ajustes orçamentários; relatório sobre situação das contas; salários e despesas com pessoal, etc.). No Portal da ALEMA, por outro lado, ao se clicar em informações como gastos pessoais e licitações e contratos, aparece a seguinte mensagem: “Desculpe, mas esta página não existe”.

Considerações finais

A LAI é uma importante ferramenta para ampliar o acesso à informação de interesse público e, por consequência, contribui para o controle social, a atuação eficaz do poder público e a redução da corrupção. No Maranhão, observa-se que os municípios têm tentado cumprir os direcionamentos da referida lei, uma vez que todos possuem portal de transparência. Todavia, é necessário haver maior compromisso no sentido de estabelecer diretrizes de regulação local, uma vez que nem metade deles realizou essa atividade e a institucionalização é um passo importante para garantir o cumprimento da legislação.

Por outro lado, o governo e a Assembleia Legislativa do estado já observam a LAI e têm regulamentação própria sobre ela, embora possamos identificar disparidades na disposição dos dados obrigatórios entre seus portais. Ainda

assim, pode-se concluir que, com um déficit de três anos entre a sanção da LAI federal e sua regulamentação estadual, o Maranhão teve avanços significativos no direito à informação, a partir do primeiro mandato de Flávio Dino e da criação de mecanismos e canais de diálogo entre o governo e a sociedade, mesmo que se reconheça que é necessário o aperfeiçoamento contínuo dessas práticas e a ampliação do conhecimento pelos cidadãos sobre a aplicação da LAI e o acesso às informações públicas.

Referências

AMORIM, P.K.; ALMADA, M.P. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. **Logos**, [S.l.], v. 23, n. 2, dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/logos.2016.19601>.

BARROS, D.S.; MEDLEG, G.R. Acesso à informação na região nordeste: balanço da criação da LAI nos estados e o processo de sua regulamentação no Maranhão. **Perspectivas em Ciência da Informação**, [S.l.], v. 23, n. 1, p. 2-18, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brap-ci/33436>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019**. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bityli.com/GcRcB>. Acesso em: 09 de mar. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de acesso à informação**: cartilha de orientação ao cidadão. Brasília, DF: Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral. **Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º**. Brasília, 2018. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000005. Acesso em: 12 de mar. de 2022

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 186, de 2008**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinado em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em: 09 de mar. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 09 de mar. de 2022.

MARANHÃO. **Medida Provisória nº 186, de 02 de janeiro de 2015**. Cria a Secretaria de Transparência e Controle, altera as Leis nº 6.895, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.571, de 28 de março de 2012 e a Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994, e dá outras providências. São Luís, 2015. Disponível em: <https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3764>. Acesso em: 9 mar. 2022.

MARANHÃO. Secretaria de Transparência e Controle. **Lei nº 10.217, de 23 de março de 2015**. Dispõe sobre regras específicas para garantir o acesso a informações no âmbito do Estado do Maranhão, altera a Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994, e dá outras providências. São Luís, 2015. Disponível em: <https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3809>. Acesso em: 9 mar. 2022.

MARANHÃO. **Lei nº 10.204, de 23 de fevereiro de 2015**. Cria a Secretaria de Transparência e Controle, altera as Leis nº 6.895, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.571, de 28 de março de 2012 e a Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994, e dá outras providências. São Luís, 2015. Disponível em: <https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3803>. Acesso em: 09 de mar. de 2022.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PCdoB. **Propostas para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça social**. [S.l.], G1, 2014. Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2015/09/24/proposta_governo1404934963347.pdf. Acesso em: 9 mar. 2022.

O direito à informação pública: retrocessos e riscos em tempos de pandemia

Carlo José Napolitano¹

Matheus Ramalho Orlando²

Rosane Leal da Silva³

Tatiana Stroppa⁴

Os efeitos da pandemia de covid-19 na sociedade, na economia e no ordenamento jurídico brasileiro ainda estão longe de serem superados. A eficácia das indicações científicas para combater o vírus e as medidas estatais dependem do fornecimento de informações, tanto para o direcionamento de políticas públicas de saúde e de auxílio econômico à população, como para que as pessoas saibam como se comportar.

O cenário pandêmico acentuou o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), já que recursos tecnológicos passaram a ser utilizados tanto como instrumento de trabalho e estudo, quanto como meio para acesso a informações públicas e particulares. À medida que a pandemia da covid-19 avançava, os governos buscavam formas de obter e direcionar as informações, inclusive voltadas para a identificação e monitoramento de pacientes infectados. Entretanto, tal objetivo não pode ser atingido com ameaças aos direitos fundamentais. Pelo contrário, as intervenções do Estado não podem promover o uso indiscriminado de dados pessoais e tampouco de atuações que promovam a desinformação da população.

1. Livre-Docente em Direito à Comunicação, Professor Associado da UNESP/Bauru/SP, Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, e-mail: carlo.napolitano@unesp.br

2. Doutorando em Comunicação na Unesp/Bauru/SP, mestre em Comunicação e jornalista pela mesma instituição, e-mail: matheus.orlando@unesp.br

3. Doutora em Direito (UFSC); Professora Associada da Universidade Federal de Santa Maria e na Universidade Franciscana e pesquisadora na Antonio Meneghetti Faculdade. Coordenadora do Núcleo de Direito Informacional da UFSM, Advogada, e-mail: rolealdasilva@gmail.com

4. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-graduação *stricto sensu* – Instituição Toledo de Ensino, professora do Curso de Direito do Centro Universitário de Bauru (ITE-SP) e da Faculdade Iteana de Botucatu/SP, Vice-Coordenadora do GT Políticas e Governança da Compólitica, Advogada, e-mail: tatianastroppa@hotmail.com

É partindo dessa inquietação que se apresenta este trabalho, cujo objetivo é destacar a importância do direito de acesso à informação e o dever dos órgãos públicos de disponibilizar informações atualizadas, acessíveis e verídicas sobre o enfrentamento da pandemia, o que conduz ao seguinte questionamento de pesquisa: a atuação do Estado, ao criar obstáculos para o acesso à informação pública sobre a doença, bem como para níveis adequados de proteção de dados, potencializa a disseminação de *fake news* e dificulta o enfrentamento da pandemia?

Para responder ao problema de pesquisa, este trabalho foi desenvolvido a partir de investigação que valoriza a produção normativa, bibliográfica e de dados empíricos sobre o acesso à informação pública, em contraponto com as notícias intencionalmente falsas, as *fake news*. O cenário de fundo para tal análise é a pandemia da covid-19.

O tema é abordado numa perspectiva dialética, partindo-se, na primeira seção, do direito humano e fundamental à informação pública. Na sequência, é feito o contraponto entre as promessas normativas, de um lado e, de outro, a realidade materializada em ações do Executivo Federal. Na última seção, aborda-se a importância da informação pública de qualidade como um antídoto para as *fake news*. Por fim, são apontadas considerações finais, ponderando que pensar em medidas constitucionalmente adequadas para o combate à pandemia exige que se discutam os limites e os procedimentos que o Estado deve seguir para impor restrições aos direitos fundamentais. O uso das tecnologias deve caminhar para a promoção dos espaços democráticos e participativos que exigem, por um lado, o repúdio aos processos de desinformação e ao uso abusivo e ilegal dos dados pessoais e, por outro, a efetivação do direito à informação pública.

A síntese aqui oferecida, longe de ser exaustiva e de oferecer respostas a este tensionamento, mostra-se cercada de provisoriiedades e revela novas possibilidades de indagações e investigações. De todo modo, a abordagem pretende reafirmar a relevância da LAI para a tomada de decisões individuais e coletivas, destacando, como ponto negativo, as tentativas de retrocesso emanadas pelo Executivo Federal para minorar a sua efetividade durante a pandemia.

O direito fundamental à informação pública

O acesso à informação constitui-se em direito bastante dinâmico que experimentou inúmeras transformações ao longo do tempo. Em Estados democráticos esse direito tem especial relevo e se notabiliza por sua autonomia que, segundo Braga (2008), distingue-o das demais liberdades comunicativas que importam no reconhecimento do direito de expressão, de receber, buscar e difundir informação. Quando o tema versa sobre o conteúdo da informação é possível verificar distintas categorias, como informação privada, informação social, informação pública, cada uma sujeita a especificações e a um regime jurídico próprio. Enquanto a primeira está diretamente relacionada ao livre desenvolvimento da personalidade e permite que o próprio titular, fazendo uso de sua autonomia, relativize a proteção conferida pela lei em determinadas relações jurídicas, aquiescendo na sua difusão a terceiros, a informação pública, ao revés, além de possuir um regime legal especial, destaca-se pelo seu conteúdo de interesse social e coletivo.

Sua dupla dimensão é outro ponto de destaque, pois, na sua dimensão individual, é reforçada a realização particular, ao conferir autonomia ao titular, para livremente buscar e acessar a informação sem a ingerência do Estado, tal como previsto nos tratados de direitos humanos e no rol de direitos fundamentais individuais, o direito à informação pública assume posição de direito coletivo. De acordo com Cobo (2009), trata-se de um direito de natureza coletiva não somente porque sua titularidade é conferida a grupos identificados ou identificáveis de pessoas, mas principalmente porque a informação é requerida como medida de controle da gestão pública, passando a ser mecanismo de controle do funcionamento das instituições e limite para os gestores. Logo, a efetividade do Estado Democrático de Direito liga-se à conformação de um ambiente de transparência e de prestação de contas pelo Estado.

Neste sentido, o inciso XXXIII do art. 5º, em conjunto com o art. 37, *caput* e o § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal de 1988, consubstanciam expressamente o direito fundamental de as pessoas serem informadas sobre

os atos dos Poderes Públicos, com a imposição da publicidade e a marcação excepcional do sigilo apenas para situações em que ele seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Nessa concepção, restringir, quer seja de forma explícita, quer por estratégias veladas, o direito de os cidadãos terem acesso à informação verdadeira e correta representa, por um lado, o impedimento de que compreendam e exijam a realização de políticas públicas voltadas à concretização de seus direitos fundamentais, “retirando assim o seu direito de participar ativamente da construção do processo de tomada de decisão em assuntos que lhe atingem diretamente” (SILVA; DE LA RUE, 2015, p. 18). E, por outro, solapa a capacidade humana de transcender circunstâncias e buscar novos caminhos, de decidir de forma autônoma a maneira de agir e de reagir diante das escolhas tomadas (STROPPIA, 2010).

A previsão constitucional, no entanto, não impede os desrespeitos a esse direito, situação com maior incidência em países com déficit constitucional e democrático, como o Brasil. Assim, o país precisava trilhar o mesmo caminho dos demais Estados que já contavam com leis específicas, conforme explicitado por Mendel (2009). Essa desvantagem formal foi superada em 2011, quando o país passou a contar com a Lei nº 12.527/2011, denominada de Lei de Acesso à Informação (LAI) que, inspirada no princípio da publicidade como regra, fixou a determinação de publicação proativa de informações, ou seja, sem necessidade de solicitação (art. 3º, inciso II, da LAI), bem como de procedimentos para garantir o envio de pedidos de acesso e o consequente recebimento das informações, a transparência passiva.

É inegável que o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC) impulsionou a implementação do acesso à informação e sua utilização está prevista na LAI. Para efetivar a transparência, as pessoas jurídicas da administração pública direta e indireta, assim como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem alguma espécie de recursos públicos ou realizam operações (contratos, termos de parceria, convênios, acordos, etc) com o poder público devem sujeitar-se ao controle social e promover a transparência.

O dever de transparência está ligado ao princípio republicano, a partir do qual o agente público deve demonstrar que respeita limites legais. Para que a transparência empodere os cidadãos e contribua para a manutenção e aperfeiçoamento das democracias, é necessário que informação pública observe alguns requisitos, evidenciando-se completa, adequada, veraz, atualizada, oportuna, compreensível e acessível (COBO, 2009). Promover transparência, sobretudo a ativa, ultrapassa a prestação de contas públicas e estende-se a todos os assuntos de interesse público, inclusive questões sanitárias, temas que já foram contemplados em Leis de Acesso à Informação de outros países, conforme Mendel (2009).

A gravidade do problema sanitário, de proporções globais, evidencia o interesse coletivo no acesso à informação pública sobre decisões e estratégias de enfrentamento ao novo coronavírus. Portanto, quando a análise se volta para as ações desenvolvidas no controle da pandemia, a publicidade deve continuar sendo a regra, pois como sustentado por Brunet (2015), possibilita o controle sobre a ação governamental. Logo, gestores públicos que não disponibilizam informações, que as divulgam de maneira incompleta ou distorcida ou promovem ações limitadoras ao acesso à informação, não podem se furtar de responder por seus atos. Resta verificar se as ações e práticas empreendidas pelo Executivo Federal brasileiro no enfrentamento da covid-19 se submetem ao crivo da publicidade ou se, ao revés, fornecem elementos de tensão.

Medidas adotadas na esfera federal durante a pandemia

Com a pandemia no Brasil, o uso de tecnologias digitais aumentou em decorrência da migração das atividades para os espaços digitais. Consequentemente, as chances de coleta massiva e arbitrária de dados também cresceu e tal situação exige esforço do Estado para a promoção do direito à informação pública e à autodeterminação informativa em espaços de consolidação da publicidade e transparência, nos termos impostos pela Constituição e regulamentados pela LAI. O uso dos dados coletados permite a predição e a modulação

dos comportamentos, personalizando a experiência das pessoas em seu interior e potencializando a comercialização de produtos (VALENTE, 2020). No ciclo de debates públicos acerca do Projeto de Lei nº 2630/202⁵, que visa instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, promovido pela Câmara dos Deputados, foi ressaltado que o uso indiscriminado de dados pessoais para o encaminhamento direcionado de conteúdos tem sido elemento determinante para a alta na desinformação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). Neste contexto, a entrada em vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018) seria ainda mais imprescindível. A LGPD fixa parâmetros para balizar a coleta, o tratamento e o armazenamento de dados pessoais. A partir da exigência de transparência e da prestação de informações claras e objetivas aos usuários, a lei almeja que os cidadãos tenham possibilidade de verificar se o tratamento de dados é feito em obediência à finalidade da coleta, da necessidade, da não discriminação e do livre acesso para possibilitar que titulares saibam quais dados foram armazenados e possam inclusive requerer correções e exclusões.

Entretanto, é possível apontar atitudes que vão em sentido oposto. Veja-se que, em 29 de abril de 2020, foi editada a Medida Provisória nº 959, com o escopo de estabelecer a “operacionalização do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda e do benefício emergencial mensal”, mas que prorrogou a *vacatio legis* da LGPD para 03/05/21 (art. 4º). Ou seja, sob a justificativa de adotar medidas para minorar os efeitos da covid-19, houve, em total desconexão com a temática da MP, a prorrogação do prazo para a entrada em vigência da LGPD. Contudo, durante o processo legislativo de conversão da MP em lei, o art. 4º foi considerado prejudicado e, assim, a LGPD entrou em vigor no dia 18 de setembro de 2020. De toda maneira, as sanções previstas na LGPD ficaram prorrogadas para o mês de agosto de 2021. Referida modificação foi acarretada pelo art. 20 da Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020, com justificati-

5. Cf. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, Rel. Deputado Orlando Silva. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/4/A8C8933E3C5BA7_relatorio-fake-news.pdf. Acesso em: 05 abr.2022.

vas no sentido de não oneração das empresas em face de dificuldades técnicas para implementação em um cenário de pandemia (BRASIL, 2020a).

Pode-se ainda realçar a edição, em outubro de 2019, do Decreto nº 10.046, que trata da “governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal” e cria o Cadastro Base do Cidadão para unificar as bases públicas de coleta e acesso aos dados por órgãos e entidades do poder Executivo Federal, mesmo diante de dados sigilosos. Assim, o Decreto nº 10.046/2019 tem pontos colidentes com a orientação da LGPD ao minorar exigências para o tratamento de dados pessoais, inclusive os considerados sensíveis, pois “embora seja inaugurado com dados componentes da base do CPF, visa à consolidação inequívoca dos atributos biográficos, biométricos e cadastrais (art. 18, §º) de diversas outras bases temáticas” (FRAGOSO; MASSARO, 2019, p. 9).

Neste contexto de coleta e uso massivo de dados pessoais sem as devidas limitações constitucionais e legais, por meio da Medida Provisória nº 928, de 23/03/2020, o presidente da República modificou a LAI (art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020) para alterar os prazos fixados para o fornecimento de respostas a pedidos de acesso às informações durante o período de pandemia, suspendendo os prazos de resposta a pedidos dirigidos a órgãos cujos servidores estivessem em regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que dependessem de agente público ou setor envolvido no combate à doença, além de impedir o conhecimento de recursos interpostos em face da negativa de resposta a pedido de informação.

Diante da afronta ao direito fundamental à informação, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, no julgamento conjunto de três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) - nº 6.347, 6.351 e 6.353. O ministro relator Alexandre de Moraes afirmou a violação aos princípios da publicidade e da transparência, sendo que a mudança promovida pela MP 928/2020 “não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e

transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda a sociedade” (BRASIL, 2020b, p. 4).

Outro caso que desembocou no Supremo deveu-se à edição da Medida Provisória nº 954, de 17 de abril de 2020, a qual dispôs sobre “o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”. Ela foi impugnada na integralidade por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 6388, 6389, 6390 e 6393 e, em decisão proferida em 07/05/2020, o STF, por maioria, referendou decisão liminar para suspender a integralidade da eficácia da MP 954/2020.

Em seu voto, a ministra relatora Rosa Weber, destacando a necessidade de salvaguardar o direito à autodeterminação informativa, à intimidade, à privacidade e à proteção de dados pessoais, afirmou que:

Nessa linha, ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP nº 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades. Desatende, assim, a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Lei Maior), em sua dimensão substantiva (BRASIL, 2020c).

Dessa maneira, o desvio ou a diminuição do direito de acesso às informações têm consequências nocivas para a democracia, minando a possibilidade de que os indivíduos, a partir de informações confiáveis, sintam-se como membros da comunidade política e percebam-se mutuamente como cidadãos inter-relacionados e comprometidos com o bem-estar uns dos outros (HONETH, 2015).

A relevância que possa ter o processamento de dados por parte do poder público para a prestação de serviços, aumentados em tempos de pandemia, não admite que nenhuma afetação de direitos fundamentais fique imune às exigências constitucionais. Ao contrário, a indicação de adoção de medidas restritivas para mitigar o contágio da covid-19 reforça a necessidade de proteção dos direitos e garantias fundamentais perante atuações do Estado que sejam potencialmente lesivas, como as aqui mencionadas.

O blog da Transparência Brasil divulgou ações do atual Executivo Federal que visavam potencialmente limitar o acesso à informação. Algumas delas foram tomadas antes da pandemia, portanto, ficam fora do escopo do presente trabalho. Contudo, vale mencionar que logo no início da atual gestão do Executivo Federal, em 23/01/2019, foi editado o Decreto 9.960/2019, que “alterou regras de aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Executivo federal determinadas no Decreto 7.724/2012, ampliando o grupo de agentes públicos autorizados a colocar informações públicas nos mais altos graus de sigilo: ultrassecreto (25 anos, renováveis por mais 25) e secreto (15 anos)” (ATOJI, 2020). O decreto foi revogado após pressão da sociedade civil e possibilidade de derrota no Congresso.

Outras ações, segundo o blog, ocorreram durante a pandemia, como a Medida Provisória 928, já mencionada. Um exemplo é a recusa do Executivo Federal em divulgar exames segundo os quais o atual presidente da República teria testado negativo para o novo coronavírus. Os exames só foram divulgados após batalha judicial com o jornal *O Estado de S.Paulo*. Outro caso foi a negativa da Casa Civil em divulgar estudos e relatórios sobre hidroxicloroquina e cloroquina produzidos pelo Centro de Coordenação das Operações do Comitê de Crise da Covid-19 (ATOJI, 2020).

Segundo Atoji (2020), um dos fatos mais graves ocorreu em junho de 2020, quando o Ministério da Saúde tirou do ar site que tinha dados oficiais sobre covid-19 no país, sob a justificativa de alteração de metodologia de divulgação. O novo site não continha o número acumulado de casos e mortes e deixou de divulgar as taxas de contaminação e óbitos por 100 mil habitantes e de letalidade. Não

era mais possível, além disso, baixar a base de dados e números sobre a doença desapareceram do repositório do Sistema Único de Saúde (SUS). Após pressão da sociedade e decisão do STF, algumas informações voltaram ao ar. Essa situação fez com que veículos de comunicação brasileiros formassem um consórcio para prestar esse serviço de informação sem depender do governo federal.

Em reação a essa atitude do Governo Federal, pode ser mencionada a proposição de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 690, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelos partidos Rede Sustentabilidade, Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Sob a fundamentação de violação ao direito de acesso à informação e dever de transparência e de publicidade da administração pública, o ministro relator Alexandre de Moraes concedeu medida cautelar, em 08/06/20, para determinar ao ministro da Saúde a manutenção, em sua integralidade, da divulgação diária dos dados epidemiológicos relativos à pandemia, inclusive no sítio do Ministério da Saúde e com os números acumulados de ocorrências. (BRASIL, 2020d).

Informação pública como antídoto às *fake news*

A atuação de um Estado Democrático de Direito pressupõe processos transparentes e acessíveis de informações para que o governo consiga obter consensos, ainda que temporários, acerca das medidas que os indivíduos precisam passar a adotar. Sem um ambiente informacional, atitudes harmônicas ficam muito mais difíceis de serem obtidas. É preciso deixar claro para quais finalidades os dados pessoais obtidos serão utilizados, pois, do contrário, as práticas de vigilantismo poderão ocasionar riscos aos direitos fundamentais e à democracia. Aliás, a coleta exagerada de dados pessoais pode contribuir para a ampliação das estratégias de desinformação e de construção de narrativas que se afastam dos fatos.

Ainda que não se trate de fenômeno recente, o tema das *fake news* ganhou maior notoriedade nos últimos tempos. Recuero, Soares e Zago explicam que a desinformação tem a circulação “facilitada nas mídias sociais pelas pró-

prias *affordances* dessas plataformas” que se utilizam, por exemplo, de mensagens curtas, com tamanho limitado levando a que praticamente apenas circule a manchete de uma notícia; de títulos caça-clique (*clickbait*s) voltados a ampliar a visibilidade da desinformação (2020, p. 5-6).

Para transmitir a ideia de veracidade é comum o texto adotar a forma jornalística e recorrer a falas total ou parcialmente falsas de autoridades. Segundo Sousa Júnior, Raasch, Soares e Ribeiro (2020, p. 340), variadas publicações com desinformações foram realizadas no período de fevereiro e março de 2020, o que exigiu inclusive esclarecimentos, inicialmente realizados pelo Ministério da Saúde. Sem rigor científico, as *fake news* propunham, além de hidroxicloroquina e cloroquina, diferentes chás, água quente, alho e outras substâncias como tratamento. Questionavam a eficácia do álcool em gel e espalhavam mentiras sobre medidas em outros países. Portanto, a desinformação pode trazer consequências individuais e coletivas, o que exige cuidado redobrado sobre as *fake news*. A democracia tensionada e desafiada por novos problemas sanitários globais reclama maior abertura do Estado, livre acesso à informação correta, atualizada, veraz e compreensível, o que deve ser observado e cumprido pelos órgãos públicos. Se a população tiver confiabilidade nos gestores haverá o arrefecimento das *fake news*.

Considerações finais

Ainda que a emergência sanitária global não permita que os Estados tenham um roteiro já elaborado ou estratégias de enfrentamento previamente definidas, sabe-se que a transparência e a divulgação das ações do poder Público se mostram imprescindíveis para a tomada de decisões individuais e coletivas. Nesse sentido, deve-se valorizar o acesso à informação pública atualizada, clara, compreensível e veraz e também a proporcionalidade nas ações do Estado que impliquem a coleta e o tratamento dos dados pessoais. Ainda, a possível colisão entre os direitos envolvidos exige rigor na ponderação entre a existência de interesse coletivo que ampare a coleta de dados

peçoais e a possível restrição aos direitos fundamentais e à autodeterminação informativa. Tal cuidado se faz essencial pelo risco de o tratamento e a coleta de tais dados caminharem para posteriores propagação e direcionamento de campanhas de desinformação. Faz-se necessário ampliar a efetividade da LAI, incrementando a transparência e propiciando mais acesso à informação pública, estratégias entendidas como antídoto contra a desinformação e que podem ajudar a salvar vidas.

Referências

ATOJI, Mariana. Retrocessos na transparência pública federal no governo Bolsonaro. Transparência Brasil, 2022. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/retrocessos-na-transparencia-publica-federal-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRAGA, Fernando Urioste. **Derecho de la información**. Buenos Aires: Su Gráfica, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.797 de 06 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14010.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.351**. Distrito Federal. Voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes. Julgamento conjunto das ADIs 6.347, 6.341 e 6353. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 30 de abril de 2020b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344001246&ext=.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.388**. Medida cautelar de urgência. Relatora: Min. Rosa Weber, 24 de abril de 2020c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342959351&ext=.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 690**. Decisão.Relator: Min. Alexandre de Moraes, 08 de junho de 2020d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343377643&ext=.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.630**, de 2020. Relator: Deputado Orlando Silva, 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/4/A8C8933E3C5BA7_relatorio-fake-news.pdf. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRUNET, Laura Nahabetián. **Del Gobierno electrónico al gobierno de la información**. Montevideo: Editorial y Librería Jurídica Amalio M. Fernandez, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ciclo de Debates Públicos: Lei de Combate às Fake News (PL 2630/20) - 03/08/2020. Youtube, 03 ago 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WClxKG9tkLY>. Acesso em: 27 de ago. 2020.

COBO, Dolores Lavalle. **Derecho de acceso a la información pública**. Buenos Aires: Astrea, 2009.

FRAGOSO, Nathalie; MASSARO, Heloisa. Cadastro Base e amplo compartilhamento de dados pessoais: a que se destina? **Internetlab**, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.internetlab.org.br/pt/privacidade-e-vigilancia/cadastro-base-e-amplo-compartilhamento-de-dados-pessoais-a-que-se-destina/>. Acesso em: 02 set. 2020.

HONNETH, Axel. **O direito da liberdade**. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

MENDEL, Toby. **El Derecho a la Información en América Latina**: comparación jurídica. Quito: UNESCO, 2009.

RECUERO, Raquel; SOARES, Felipe; ZAGO, Gabriela. Polarização, hiperpartidarismo e câmaras de eco: como circula a desinformação sobre COVID-19 no Twitter. **Contracampo**, , Niterói, v. 40, n. 1, p. 1-17, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/45611/28708>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SILVA, Rosane Leal; DE LA RUE, Letícia Almeida. O acesso à informação pública no poder judiciário: panorama normativo do tema no Brasil. In: SILVA, Rosane Leal da. **O poder judiciário na sociedade em rede: jurisdição, informação e transparência**. Curitiba: Multideia, 2015, p. 13-31. ISBN 978-85-8443-026-0.

SOUSA JÚNIOR, João Henriques de; RAASCHL, Michele; SOARES, João Coelho; RIBEIRO, Letícia Virgínia Henriques Alves de Sousa. Da Desinformação ao Caos: uma análise das Fake News frente à pandemia do Coronavírus (COVID-19) no Brasil. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 331-346, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nit/article/view/35978>. Acesso em: 11 abr. 2022.

STROPPIA, Tatiana. **As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da informação jornalística**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

VALENTE, Jonas. Apresentação do dossiê temático “plataformas digitais, economia e poder”. **Revista Eptic**, [s. l.], v. 22, n.1, p. 78-96, fev. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/339271177_Plataformas_digitais_economia_e_poder_apresentacao_do_dossie_tematico_da_Revista_Eptic_2020-1. Acesso em: 25 jul. 2020.

Acesso à informação no Brasil: política de dados governamentais abertos

Patrícia Nascimento Silva¹

A política de dados governamentais abertos no Brasil é composta por instrumentos regulatórios fragmentados e descentralizados em várias legislações e guias da Administração Pública Federal (APF) e tornou-se mais conhecida a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527 de 2011. Formalizada somente em 2016, por meio do Decreto nº 8.777/2016, a política de dados abertos no Brasil foi instituída, porém ainda continua segmentada. Assim, uma das indagações atuais envolve identificar e mapear todos os instrumentos que compõem a política de dados governamentais abertos e os esforços e investimentos realizados até o momento.

Este capítulo tem o objetivo geral de mapear os marcos regulatórios da política de dados governamentais abertos do Brasil, principalmente a partir de 2011, e apresentar um panorama das legislações vigentes no país e suas implicações diretas, de forma organizada e centralizada. A metodologia foi constituída de uma busca descritiva e exploratória através de pesquisa bibliográfica e documental em bases indexadas no Portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Portal Capes) sobre políticas de informação para o subdomínio dados abertos no Brasil e em sites dos órgãos da APF. Destaca-se que o artigo² apresenta um breve e resumido mapeamento dos instrumentos que compõem a política de dados governamentais abertos no Brasil até 2021.

1. Professora da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (ECI/UFGM). Doutora em Gestão e Organização do Conhecimento pela UFGM. Possui mais de 15 anos de experiência na área de Sistemas de Informação. Integra a Comissão Editorial da Revista Docência do Ensino Superior e a Diretoria de Inovação e Metodologias de Ensino (GIZ/PROGRAD/UFGM).

2. O artigo contém resultados parcialmente publicados, em 2018, na tese de doutorado da autora.

Política de dados governamentais abertos

Considerando o contexto mundial, o início da década de 1990 é marcado pela consolidação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), em algumas regiões, com o uso da internet. Consequentemente, a informação é consumida pela sociedade com maior intensidade e com diferentes dinâmicas de produção e operação. A partir de então, o Estado, por meio dos seus agentes, viu-se forçado a repensar novas maneiras de acesso, tratamento, uso e disseminação da informação, a fim de direcioná-las para os interesses socioculturais e econômico-produtivos, inerentes à sociedade automatizada. Uma nova possibilidade para os estudos de políticas de informação é anunciada, nessa mesma década, logo após o lançamento do Programa de Infraestrutura Global de Informação pelo governo americano, dando ênfase ao desenvolvimento de uma infraestrutura de informação (MAGNANI; KERR PINHEIRO, 2011).

Neste contexto, o interesse pelo estudo do Estado começa a renascer a partir dos anos 1990 quando percebe-se que novas formas de poder precisam ser exercidas. O Estado continua a desempenhar um papel central, mesmo quando existem outros tipos de organizações transnacionais que assumem o domínio crescente sobre os processos de tomada de decisões, tanto global quanto local. Desta forma, o conceito de Estado continua a ser importante para os interessados nos direitos humanos e nas liberdades civis por representar a forma organizacional que incorpora proteção do indivíduo entre seus mandatos. Embora as agências transnacionais possam estimular a atividade econômica, dificilmente elas incluem objetivos sociais ou culturais entre suas preocupações (BRAMAN, 1995).

A política de informação é definida por Braman (1995) como a política relativa a qualquer fase de uma cadeia de produção de informação, que vai desde a criação, passando pelo processamento, até seu armazenamento ou destruição. A política de informação fornece um termo genérico para as leis, regulamentos e posições doutrinárias, que lidam com informação, comunicação e cultura, além de tomadas de decisão e práticas com efeito construtivo sobre

toda a sociedade, envolvendo geração, processamento, fluxo, acesso e uso da informação (BRAMAN, 2011).

As políticas de informação abordam conceitos relacionados a diversos temas da cadeia de informação de um determinado país. Assim, a política de dados abertos do governo brasileiro surge como um subdomínio da política de informação do Brasil e engloba elementos específicos sobre os dados abertos no contexto da abertura e da disponibilização de dados (SILVA, 2018). Esta política tornou-se mais conhecida a partir de 2011, com alguns marcos regulatórios, contudo a Constituição da República já previa, nos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216, o acesso à informação pública:

Art. 5º, inciso XIV: É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Art. 5º, inciso 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;

Art. 37, § 3º: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

“Art. 216, § 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 (BRASIL, 1988).

A partir de 2011, o Brasil incorporou dois marcos regulatórios que afetam diretamente as informações que constituem a relação entre Estado e sociedade e circulam neste âmbito: O primeiro marco foi uma iniciativa internacional liderada pelo Brasil e os Estados Unidos da América (EUA) na criação da parceria para Governo Aberto, *Open Government Partnership* (OGP), em setembro de 2011, na 66ª Assembléia da Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo

de incentivar, em nível global, práticas de transparência orçamentária, acesso público à informação e participação social. O segundo marco foi a aprovação da LAI, em novembro de 2011, 23 anos após a lacuna de regulamentação unitária e sistemática sobre o direito à informação, conforme previsto na Constituição Brasileira em 1988 (BRASIL, 2011; MALIN, 2013).

Método

Com o objetivo de mapear todos os elementos que compõem a política de dados governamentais abertos no Brasil, a metodologia inclui dois momentos. Inicialmente, considerou-se a pesquisa bibliográfica e documental realizada em bases indexadas do Portal Capes sobre políticas de informação para o subdomínio dados abertos no Brasil e em sites dos órgãos da APF, com destaque para a página da Câmara dos Deputados³, que permite uma busca direta da legislação do Brasil. Nesta primeira etapa, realizou-se uma busca exploratória considerando as palavras-chaves “política, dados abertos, legislação, Brasil” de maneira isolada e combinada em algumas ocorrências. Destaca-se que foram suprimidas da análise as legislações cujo contexto não se aplicava diretamente à política de dados abertos.

Em um segundo momento foi feita uma análise quantitativa utilizando-se as informações do Painel Monitoramento de Dados Abertos⁴. Por meio dessa plataforma foi analisada, de forma quantitativa, a execução da política pelos órgãos da APF até 2021.

Resultados

Considerando que este artigo tem o objetivo de apresentar um breve panorama da política de dados governamentais abertos do Brasil, mapeando os marcos

3. <https://www.camara.leg.br/legislacao>

4. <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>

regulatórios da política, foram identificados os principais instrumentos com base nos resultados das buscas realizadas e também na interpretação dos documentos que possuem relação com o contexto dos dados abertos e do acesso à informação no país. A legislação brasileira relativa ao acesso à informação é extensa e complementada pela Constituição, leis, decretos, portarias, normativas, resoluções, documentos e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). O Quadro 1 resume os instrumentos relacionados ao acesso à informação no Brasil e, por consequência, à política de dados governamentais abertos no contexto federal, não incluindo as legislações em nível municipal e estadual.

Quadro 1 - Legislação brasileira relacionada à Política de Dados Governamentais Abertos

Instrumento	Descrição
Constituição	
Art. 5º, inciso XIV; Art. 5º, inciso XXXIII; Art. 37, § 3º; Art. 216, § 2º *	
Leis Complementares	
Lei Complementar nº 131/2009	Lei Capiberibe - acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei Complementar nº 101/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal
Leis	
Lei nº 8.159/1991	Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados
Lei nº 9.507/1997	Rito processual do <i>habeas data</i>
Lei nº 9.784/1999	Lei do Processo Administrativo
Lei nº 10.520/2002	Pregão Eletrônico
Lei nº 12.527/2012*	Lei de Acesso à Informação
Lei nº 14.129/2021	Lei do Governo Digital
Decretos	
Decreto nº 4.073/2002	Regulamenta a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados
Decreto nº 5.301/2004	Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas

Instrumento	Descrição
Decretos	
Decreto nº 5.482/2005	Portal da Transparência e Páginas de Transparência Pública
Decreto nº 6.170/2007	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)
Decreto nº 6.666/2008	Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), e dá outras providências.
Decreto nº 6.932/2009	Carta de Serviços ao Cidadão
Decreto s/nº de 15/9/2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências
Decreto nº 7.845/2012	Procedimentos de credenciamento de segurança e tratamento de informações classificadas
Decreto nº 7.724/2012	Regulamenta a Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal
Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2012	Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
Decreto nº 8.777/2016*	Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal
Decreto nº 8.789/2016	Compartilhamento de bases de dados na Administração Pública federal
Decreto nº 8.638/2016*	Institui a Política de Governança Digital
Decreto nº 9.319/2018	Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.
Decreto nº 9.903/2019	Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos.
Decreto nº 10.046/2019*	Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.
Decreto nº 10.160/2019	Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.

Instrumento	Descrição
Decretos	
Decreto nº 10.403/2020	Altera o Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.
Portarias	
Portaria SLTI/MP nº 92/2014*	Institui a arquitetura ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), que define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico.
Portaria nº 1.254/2015 (MPOG, CGU)	Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal
Portaria nº 233/2012 (MPOG, CGU, MF, MD)	Remuneração de servidores e agentes públicos
Portaria nº 516/2010 (CGU)	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Sancionadas (CEIS)
Portaria nº 262/2005 (CGU)	Relatórios de Auditoria na Internet
Portaria nº 68/2016	Estratégia Geral de tecnologia da Informação (2016-2019)
Normativa	
Normativa nº 4 de 13 de Abril de 2012*	Instrução Normativa que instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)
Resolução	
Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017*	Resolução dispõe sobre os procedimentos complementares e diretrizes para a elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos (PDAs).

Instrumento	Descrição
Documentos de planejamento	
Plataforma de Gestão de Indicadores (DadosGov) (2009)	
Arquitetura Técnica Referencial para Abertura de Dados - Piloto de Dados Abertos do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) (2011)	
Portal dados.gov.br (Versão beta) (2011)	
Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil (2012)	
Portal Brasileiro de Dados Abertos (2012)	
Plano de Ação da INDA 2013-2014	
Plano de ação da INDA 2017-2018	
Plano de Ação da INDA 2021-2022	
Guia de Abertura de Dados (2012)	
Kit para Dados Abertos	
Manual para a Elaboração de Plano de Dados Abertos (2020)*	
Acórdãos do TCU	
Acórdão nº 2.569/2014, do Tribunal de Contas da União, Plenário	Relatório de levantamento. Publicação de dados abertos na Administração Pública Federal. Soluções de coleta, armazenamento e processamento de grandes volumes de dados (<i>big data</i>). Transparência. Modernização da gestão pública.
Acórdão nº 228/2015, do Tribunal de Contas da União, Plenário	Levantamento. Relatório sistêmico de fiscalização de tecnologia da informação (Fiscti). Despesas de TI na Administração Pública Federal. Indicadores internacionais. Governança de tecnologia da informação. Pessoal de tecnologia da informação. Lei de informática e dados abertos. Ciência. Arquivamento.
Acórdão nº 3022/2015, do Tribunal de Contas da União, Plenário	Auditoria operacional. Efetividade de iniciativas de abertura de dados governamentais na área de educação. Recomendações. Determinações. Arquivamento.
Acórdão nº 2.904/2016	Auditoria Operacional com objetivo de avaliar a atuação do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos na condução da política de abertura de dados do Poder Executivo Federal.

Instrumento	Descrição
Acórdãos do TCU	
Acórdão nº 1.178/2018	Auditoria de conformidade que tem o objetivo de avaliar o cumprimento das normas de transparência aplicáveis aos relacionamentos das instituições federais de ensino superior e institutos federais com as fundações de apoio.
Acórdão nº 1.832/2018	Auditoria. Avaliação do grau de aderência dos portais na internet de 135 organizações públicas federais à legislação de transparência. Deficiência na divulgação em páginas de transparência de informações completas, atualizadas e de fácil acesso sobre licitações e contratos, receitas e despesas, execução orçamentária financeira, pagamento de remuneração, diárias e passagens. Insuficiência da divulgação de informações finalísticas. Baixa adoção da carta de serviços ao usuário. Determinações e recomendações. Ciências.
Acórdão nº 1.855/2018	Relatório de acompanhamento com o objetivo de avaliar a publicação do inteiro teor de contratos e aditivos nas páginas eletrônicas oficiais de organizações públicas federais, com o intuito de aferir o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI).
Acórdão nº 1.943/2018	Verificação do cumprimento, pelas Instituições Federais de Ensino Superior, dos requisitos de transparência ativa e passiva previstos na LAI.
Acórdão nº 2.512/2018	Relatório sistêmico sobre transparência pública. Consolidação de resultados do TCU em relação ao tema. Entre outras diretrizes, recomenda à Casa Civil que promova ações para disseminar, junto às organizações públicas federais, o modelo de dados abertos, assim como a disponibilização, sempre que possível, de recursos flexíveis de pesquisa, análise e exportação dos dados.

*Instrumentos que impactaram diretamente na política de dados governamentais abertos.

Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados (2022) e Silva (2018, p. 62-63).

Os marcos da política de dados abertos do Brasil são a LAI, de 2011, e o Decreto nº 8.777, de 2016, porém, conforme apresentado no Quadro 1, há vários instrumentos que regulam o acesso à informação no Brasil e precisam ser considerados no contexto da política de dados governamentais abertos do país.

Um destaque deve ser feito para a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). A Instrução normativa nº 04, de 2012, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), que instituiu a INDA, foi um dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do 1º Plano de Ação da Parceria para Governo Aberto. A normativa é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos, em conformidade com os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING). O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, não foi listado no Quadro 1 por estar revogado desde 2019 pelo Decreto nº 9.759. Contudo, foi muito importante, já que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), em resposta aos anseios populares manifestados nas ruas após a Copa das Confederações de 2013, e objetivou fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública Federal e a sociedade civil (INDA, 2021; SILVA 2018).

Quase dois anos depois, ocorreu a publicação do Decreto nº 8.638, em janeiro de 2016, que instituiu e definiu princípios para a Política de Governança Digital e atribuiu ao Ministério do Planejamento a responsabilidade por editar a Estratégia de Governança Digital. Em seguida, o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, estabelecendo normas para a livre utilização das bases de dados e assegurando a possibilidade de uso e reuso por parte da sociedade. Este decreto também definiu um prazo para que todos os órgãos do Poder Executivo Federal publicassem seu Plano de Dados Abertos (PDA), sendo esse prazo de 60 dias a partir da publicação do Decreto no Diário Oficial da União (BRASIL, 2016a; BRASIL, 2016b; ENAP, 2017).

O PDA é o documento que tem o objetivo de organizar e padronizar a publicação de dados, em cada órgão, além de ser um instrumento de gestão que organiza o planejamento referente à implantação e à racionalização dos processos de publicação de dados abertos nas organizações públicas (ENAP, 2017). Somente em 2019, por meio da Resolução nº 3 do Comitê Gestor da INDA, foram estabelecidos os itens obrigatórios para compor o PDA, até então existiam apenas recomendações.

É importante destacar que a partir do estabelecimento de padrões de interoperabilidade, como o ePING, é que a política de dados abertos começa a ganhar consistência e ter uma sequência de ações até a instituição da política de dados abertos. Os avanços na política de dados abertos estão relacionados à utilização dos dados com diferentes propósitos do originalmente previsto. Neste sentido, após as definições da política e dos primeiros PDAs publicados, os avanços na política de dados abertos podem ser identificados nos instrumentos que fomentam o reuso dos dados.

O Decreto nº 10.046, publicado em 2019, estabeleceu o compartilhamento de dados no âmbito da APF. Essa iniciativa pode ser considerada um avanço na política de dados abertos, pois além de fomentar o reuso, estabeleceu padrões para a ligação dos dados (*linked data*) entre os órgãos da APF. Como consequência, os dados abertos resultantes dessas bases integradoras podem ser utilizados por outros segmentos da sociedade, gerando novos produtos e serviços de informação.

Apesar de o reuso dos dados abertos ser o maior objetivo da abertura dos dados, este termo tem sido utilizado somente nos documentos mais recentes relacionados à política de dados abertos. Um exemplo é o Plano de Ação da INDA 2021-2022, que tem como um dos objetivos “promover a qualidade e a cultura do reuso dos dados” (INDA, 2021, n. p.).

Em um segundo momento da pesquisa, fez-se uma análise quantitativa sobre os dados disponibilizados no Painel Monitoramento de Dados Abertos com relação ao planejamento (cronograma de abertura) e ao cumprimento da política pelos órgãos da APF. O painel foi lançado em junho de 2017, conforme CGU (2022a), e foi

selecionado por ser considerado um instrumento da política de dados governamentais abertos, uma vez que permite controlar e monitorar a política, mesmo abrangendo um foco quantitativo, mas, sobretudo, mapear as bases de dados disponibilizadas por cada órgão da APF ao longo do tempo. A Tabela 1 apresenta a quantidade de bases previstas e realmente disponibilizadas (efetivas) no período de 2016 a 2021.

Tabela 1 - Evolução da disponibilização de bases de dados pelos órgãos do governo federal entre 2016 e 2021

Ano	Quantidade de órgãos	Quantidade de bases previstas para abertura	Quantidade de bases abertas (efetivas)	Percentual de bases abertas em relação à previsão realizada (efetivas)
2016	15	184	47	25,54 %
2017	71	2163	1636	75,64 %
2018	68	750	479	63,87 %
2019	55	894	547	61,19 %
2020	60	732	424	57,92 %
2021	85	985	387	39,29 %
TOTAL		5708	3520	

Fonte: Adaptado de CGU (2022b).

Analisando alguns números do painel, observa-se que há um aumento da disponibilização de bases ao longo dos anos, contudo esse valor oscila muito, atingindo o maior percentual em 2017, ano que precedeu a publicação do Decreto nº 8.777. Nota-se ainda que este valor pode ter seu resultado otimizado devido ao fato de muitos órgãos já possuírem bases disponibilizadas quando publicaram seu PDA. Inúmeras análises podem ser feitas através dos números obtidos no Painel, que, apesar de possuir filtros preestabelecidos, também disponibiliza as informações em formatos abertos (.csv). Contudo, o destaque deve ser feito para o instrumento que permite centralizar e localizar as informações sobre a

publicação dos dados abertos no Brasil, fundamentais para o monitoramento da política. O cumprimento da legislação pelos órgãos da APF reflete os esforços e os investimentos realizados na publicação de dados abertos no país.

Outro instrumento de destaque no cumprimento da política de dados governamentais abertos no Brasil é o Portal Brasileiro de Dados Abertos⁵ e o Portal da Transparência⁶, nos quais os dados abertos são publicados e disponibilizados em formatos abertos (BRASIL, 2022; CGU, 2022c). A utilização de *Application Programming Interface* (API) na disponibilização dos dados abertos também é crescente nos órgãos da APF e no próprio Portal da Transparência⁷ e permite o processamento automatizado. Contudo, vale ressaltar que exigir cadastro (*login*) para acesso às APIs, como identificado em alguns casos, é condicionante em desacordo com o sexto princípio dos dados abertos, que define o acesso não discriminatório, ou seja, os dados devem estar disponíveis para todos, sem exigência de requerimento ou cadastro (W3C, 2016). Desta forma, fica o alerta para que os princípios dos dados abertos sejam respeitados, de modo que os avanços na política não se tornem um retrocesso.

Considerações finais

Analisando-se a legislação e os instrumentos que compõem a política de dados governamentais abertos do Brasil, percebe-se uma evolução ao longo dos anos e alguns avanços significativos na formulação da política e da padronização na publicação dos dados abertos, mesmo que de forma ainda descentralizada e por meio de recomendações. As ferramentas para disponibilização dos dados e as formas de acesso também evoluíram, apesar de a quantidade de conjuntos de dados disponibilizada ainda oscilar consideravelmente ao longo dos anos.

Apesar dos riscos e desafios no acesso à informação no Brasil nos últimos dez anos (2011-2021), a política de dados governamentais abertos no país apre-

5. <https://dados.gov.br>

6. <https://portaldatransparencia.gov.br>

7. <https://api.portaldatransparencia.gov.br/swagger-ui.html>

sentou um resultado positivo, uma vez que foi formalizada e continua em evolução. Porém, espera-se que padrões estejam cada vez mais presentes na publicação e disponibilização dos dados abertos para que o reuso, objetivo principal da publicação dos dados abertos, seja efetivo e fomenta novos modelos de negócio.

Referências

BRAMAN, S. Horizons of the state: Information policy and power. **Journal of Communication**, v. 45, n.4, p.4-24, 1995. Disponível em: http://people.tamu.edu/~braman/bramanpdfs/41_horizonsofthestate.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRAMAN, S. Defining information policy. **Journal of information policy**, v. 1, p.1-5, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281600906_Defining_Information_Policy. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de dados abertos para o Ministério do Planejamento**, 2016a. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/tema/governo-aberto/plano-de-dados-abertos-pda/plano_dados_abertos.pdf. Acesso em: 22 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 2-3, 18 jan. 2016b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://dados.gov.br/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/legislacao>. Acesso em: 01 de mar. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Central de Painéis**. Brasília: 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis>. Acesso em: 01 de mar. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Painel Monitoramento de Dados Abertos**. Brasília: 2022b. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=ias%5Cprojeto%20ias.qvw&host=QVS%40idc-qlik-ias-p&anonymous=true&sheet=shPDA>. Acesso em: 01 de mar. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portal da Transparência**. Brasília: 2022c. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br>.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Elaboração de Plano de Dados Abertos: Módulo 1: Conceitos de Dados Abertos**. Brasília: 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3150>. Acesso em: 01 de mar. 2022.

INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ABERTOS (INDA). **Plano de Ação da INDA 2021-2022**. 2021. Disponível em: <https://wiki.dados.gov.br/Plano-de-Acao-da-INDA-2021-2022.ashx>. Acesso em: 01 de mar. 2022.

KERR PINHEIRO, M. M. Política de informação como documento público no estado informacional. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (GT 5 Política e Economia da Informação), 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: 2011, p. 1483-1496. Disponível em: <http://docplayer.com.br/6802241-Politica-de-informacao-como-documento-publico-no-estado-informacional.html>. Acesso em: 01 de mar. 2022.

MAGNANI, M. C. B.; KERR PINHEIRO, M. M. "Regime" e "Informação": a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.7, n.2, p. 593-610, set. 2011. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3278>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SILVA, P. N. **Dados governamentais abertos: métricas e indicadores de reuso**. 2018. 322f. Tese (Doutorado em Gestão e Organização do Conhecimento) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-AYNG4U>. Acesso em: 01 de mar. 2022.

W3C. **Dados Abertos Governamentais**. Brasil: World Wide Web Consortium Escritório, 2016. Disponível em: <https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/dados-abertos-governamentais.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

Entrevista com Reginaldo Lopes¹: “a LAI é um sucesso e sua abrangência deveria ser ampliada para quem recebe dinheiro público”

Por Francisco Verri²

Às 10 horas de quinta-feira, dia de sessão ordinária, a sala virtual criada no *Google Meet* alerta para a entrada de Reginaldo Lopes. O líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, vestido com passeio completo, está na mesa do líder do PT. Ao fundo, uma foto do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Gentil, o deputado cedeu seu tempo entre um encontro com movimentos sociais e lideranças políticas para uma conversa sobre os 10 anos de vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Reginaldo Lopes nasceu em Bom Sucesso (Minas Gerais), município com população estimada de 17 mil habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Formou-se em Economia na Universidade Federal de São João de Del-Rei (UFSJ) e é pós-graduado em Gestão de Pequenas e Microempresas pela mesma instituição de ensino. Tomou rumo para Brasília em 2002, quando foi eleito para representar Minas Gerais em Brasília. Atualmente, encontra-se em sua quinta legislatura consecutiva.

O deputado, que tomou posse para seu primeiro mandato em 01 de fevereiro de 2003, é autor do Projeto de Lei nº 219/2003, aprovado em 2010 na Câmara dos Deputados e em 2011 no Senado Federal. A norma entrou em vigor em maio de 2012. O PL foi uma das suas primeiras proposições na Casa. Em bate-papo remoto, devido às restrições da pandemia de covid-19, Reginaldo Lopes conversou por cerca de uma hora sobre os dez anos de vigência da Lei de Acesso à Informação. Foi abordada a origem do PL, o caminho percorrido no Congresso Nacional, a efetividade da lei e os possíveis aprimoramentos da normatização a partir de um olhar

1. Deputado federal por Minas Gerais e líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal, é economista e pós-graduado em Gestão de Pequenas e Microempresas pela Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ).

2. Jornalista, doutor pelo programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e docente no curso de Comunicação e Multimeios da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

político e normativo sobre os contextos históricos nestes últimos dezenove anos, período de tramitação e funcionamento da norma.

A Lei de Acesso à Informação é consequência de um de seus primeiros projetos como deputado federal: foi protocolado 25 dias depois de sua posse. Como surgiu o Projeto de Lei nº 219/2003?

O meu primeiro contato com a necessidade de regulamentar o artigo (inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal) do direito ao acesso à informação aconteceu na minha militância política: primeiramente na pastoral (da Igreja Católica) e depois no movimento universitário. Nele, fiz muitas pautas conjuntas com o movimento sindical e tínhamos muitas dificuldades em conhecer documentos que são de interesse público, de interesse coletivo, e ter acesso a eles. Lembro que, à época, fizemos enfrentamento contra o reajuste de tarifas do transporte coletivo em São João Del-Rei. Havia muitas dificuldades em se ter acesso, por exemplo, à planilha das empresas (concessionárias do transporte público) com mais transparência. Estudei na Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ) e ali havia uma construção partidária. Percebi que nossos vereadores, no exercício de mandatos populares, quando necessitavam de acesso aos documentos da administração municipal, próprio do poder constitucional de fiscalização, não eram respondidos. Às vezes, tinham que acionar o Ministério Público para ter acesso a estes documentos.

Com a nossa eleição ao mandato de deputado federal, tinha a convicção de que (o PL nº 219/2003) seria uma boa contribuição para a sociedade e para a democracia brasileira, especialmente no enfrentamento à corrupção. Costumo dizer que a corrupção não se combate: você cria mecanismos de enfrentamento, boas legislações e tecnologias de informação. Formou-se o conceito de que poderia ser esta uma bela contribuição que deixaria para a sociedade brasileira. O projeto nunca teve um voto contrário (na Câmara Federal). Foi sempre aprovado com o reconhecimento de boa técnica legislativa. Sequer apresentaram substitu-

tivos. Construí (em torno do PL) um movimento na sociedade civil, com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), com Fernando Gabeira (jornalista e ex-deputado federal), Fernando Rodrigues (jornalista e membro de associações de jornalismo investigativo), com a Agência Nacional de Jornalismo Investigativo e com o Artigo 19 (Organização não-governamental de direitos humanos). Criamos essa sinergia para aprovar o projeto.

Embora tenha sido aprovada sem votos contrários, a proposição da lei previu maior transparência às instituições públicas, incluindo o Congresso Nacional. O senhor sentia alguma oposição?

Havia uma oposição oculta. Não era pública. Uma desconfiança de parte da classe política. A proposta colocaria em risco quem estivesse mal-intencionado, vamos dizer assim. Também existia a sensação de que ela era muito pró-jornalismo investigativo, como se estivesse sendo criada apenas para a investigação jornalística, para o combate à corrupção. É direito do cidadão ter acesso às informações públicas. Não tenho a estatística atualizada no Brasil, mas, no Mundo, apenas 10% dos pedidos partem do jornalismo investigativo.

A aprovação de legislações no Congresso Nacional é morosa. Depende da avaliação das comissões e de negociações políticas para que seja apreciada no plenário. O senhor protocolou o PL em 2003, porém este só foi aprovado em 2010. No período, o governo Lula estava em seu segundo mandato e o senhor fazia parte da base de apoio na Câmara. Qual a participação do então presidente à época?

Foi fundamental. Todos os avanços nas comissões permanentes se deram por movimento combinado entre a sociedade civil organizada, a OAB e as várias instituições, por meio de muitos seminários. Evidente (que teve participação importante), quando o Presidente da República assume uma política do Estado brasileiro,

ele quer colocar o Brasil no rol das democracias transparentes e modernizar a legislação, inclusive para tratar a informação como um direito de todos os cidadãos e cidadãs, mas também como instrumento de enfrentamento à corrupção.

Nós (mandato e sociedade civil) conseguimos que Lula participasse de um seminário, em 2008, no qual foi assinado compromisso com a transparência e a liberdade de imprensa. A partir daí, o presidente Lula constituiu um grupo interministerial e a presidente Dilma (à época ministra-chefe da Casa Civil) foi a coordenadora. Após, foi apresentado um projeto do Executivo (PL nº 5228/2009) que foi apensado ao Projeto de Lei nº 219/2003 [regimentalmente prevalece a iniciativa do parlamento].

É evidente que, quando o presidente topa mandar um projeto, ele mobiliza, dá um sinal para sua base parlamentar. Mesmo assim, tivemos muitas dificuldades no Senado, porque tivemos que fazer um acordo com o senador Fernando Collor de Mello (ex-presidente que à época estava no Partido Trabalhista Brasileiro – PTB). Ele queria alterar o prazo de sigilo das informações pessoais dos presidentes da República. A gente teve que permitir, a pedido do próprio envolvido, a prorrogação deste prazo. Por esse motivo, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), ao sair da presidência, fez o decreto do sigilo eterno dos documentos, um crime contra a história e a memória do país. Collor foi na mesma direção. Permitimos que, nesse caso, o interessado (presidente da República) pudesse sim, se essas informações fossem comprometedoras do ponto de vista pessoal, de sua integridade, pedir prorrogação por mais 25 anos. Foi a única concessão que nós fizemos no projeto.

A Lei de Acesso à Informação completou 10 anos de vigência. Como o senhor avalia a efetividade da legislação? O que pode ser melhorado?

A lei pegou! A LAI é um sucesso absoluto. É um instrumento muito forte. Em 10 anos, atingiu mais de um milhão de pedidos só na União, tendo mais de 98% deles respondidos. Ela dá ao cidadão o direito pleno, o exercício pleno da demo-

cracia. Depois de dez anos, é preciso resolver algumas áreas cinzentas entre o público e o privado. Ampliar a abrangência da Lei de Acesso à Informação.

Todas as pessoas que recebem dinheiro público deveriam apresentar dados por meio da transparência ativa e prestar informações pela transparência passiva. Vamos dar exemplos das OSS (Organizações Sociais da Saúde) ou de um consultor: se a origem do dinheiro é público tem de entrar no rol da Lei de Acesso à Informação. Vale para o time de futebol, para todas as estatais.

Entendo que o artigo que trata da transparência ativa já deveria ser de responsabilidade desses setores. Mas, não acontece na prática. É preciso uma nova compreensão do público e do privado (na legislação). O meu critério seria: se tem envolvimento com dinheiro público, se participou de algo com relação a ele ou se recebeu alguma quantia deste.

Há estudos que demonstram que a LAI tem menor efetividade nos municípios. De acordo com o IBGE, aproximadamente 20% dos municípios brasileiros possuem menos de 5 mil habitantes. Podemos esperar que a LAI funcione com a mesma eficiência nestes municípios se comparado o seu funcionamento na União ou nos estados?

Eu acho que é possível. Você tem ótimos profissionais em qualquer município brasileiro, inclusive nos menores, porque nós criamos os agentes de convênios. Nós informatizamos, o governo é cada vez mais digital. Agora, é evidente que cabe à Controladoria Geral da União (CGU) e aos estados ajudarem os municípios a modernizarem seus portais, a fazerem mais treinamentos.

No governo do presidente Lula, nós promovemos treinamentos para esses profissionais. O gestor no município designa o profissional que irá ser o responsável por garantir a transferência das informações para os cidadãos. Uma política de Estado. O Estado brasileiro precisa qualificar, assessorar e investir. Já foram feitas duas avaliações sobre a transparência ativa nesses municípios. É necessário continuar classificando, incentivando, premiando os municípios mais transparentes.

Nós precisamos fazer campanhas educativas, de divulgação da importância da LAI. A CGU precisa fazer mais campanhas no sentido de orientar a melhoria da transparência ativa nos municípios, de melhorar os portais. Houve uma avaliação dos portais pela CGU em 2015. De 0 a 10, eles ficaram com 3,7. Dois anos depois, estes portais chegaram a 5,7. Nós temos que ter portais com nota 10. Portais mais objetivos, com maior facilidade para navegar e buscar informação. Também melhorar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Em quase todos os órgãos há espaço físico para esse serviço. Ali você solicita a informação. Cabe fazer essas campanhas, essas avaliações, incentivar, propor melhorias, recomendações, porque a LAI é nossa guardiã.

O sigilo é uma questão atual e polêmica. Qual a reflexão do senhor sobre o artigo 31 da LAI³?

O debate é importante. O Governo Bolsonaro está exagerando. A lógica desse artigo é sempre assim: a informação (sigilosa) contribui para o interesse coletivo e público ou o prejudica. A decisão (de decretar sigilo de informações pessoais) coloca em risco a garantia individual? Se não a coloca em risco, não se pode tratar com excepcionalidade esses dados pessoais. Bolsonaro não pode decretar 100 anos de sigilo no cartão de vacina. Não pode decretar sigilo sobre seu filho (Carlos Bolsonaro), vereador (pelo Republicanos) no Rio de Janeiro, que frequenta quarenta, cinquenta vezes o Palácio do Planalto. A sociedade tem que saber. Qual é o risco para o Estado brasileiro disso ser público? Que risco oferece à família, à integridade?

O presidente da República tentou criar um decreto⁴ para tirar a autoridade dos ministros de classificar os documentos públicos e passá-la para (cerca)de duas mil pessoas sem responsabilidade pública. Nós (Congresso Nacional) der-

3. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. (BRASIL, 2011)

4. O Decreto 9690 / 2019 previa o aumento no número de autoridades, incluindo cargos comissionados, que poderiam decretar sigilo das informações. Os efeitos do decreto foram suspensos pelo Projeto de Decreto Legislativo 03 / 19.

rubamos o decreto legislativo. Após isso, ele tentou suspender a LAI durante o período de pandemia. Uma loucura. Ele fez o apagão dos dados. Nós resistimos. Conseguimos considerar a medida provisória (MP nº 929/2020) inconstitucional.

O senhor avalia que os agentes públicos aceitaram a LAI?

Acredito que sim, porque o mundo é muito digital. O grande instrumento da LAI é a revolução digital dos governos. A lei diz que tem de ter transparência, não poderá ter sigilo, provoca aquela sensação de que não haverá impunidade. Neste contexto, muda a cultura do agente da política pública e do gestor da política pública. É uma revolução.

Talvez, nesses dez anos, não avançamos em ter mais transparência no Poder Judiciário. Ele está na zona de conflito. (A instituição) decreta sigilo nos processos sem nenhum critério. Temos que resolver isso. O poder que deveria ser mais transparente é o Judiciário, cumpridor da lei. Também o terceiro setor, que foi criminalizado, principalmente quando está relacionado aos direitos humanos. Precisamos avançar na transparência ativa e na passiva, dar maior abrangência a este setor. As OSS, muitas delas têm denúncias de corrupção. É para a sua sobrevivência que precisam de transparência. Se tem dinheiro público, tem de ter transparência! Isso faz um país moderno. Um país novo.

Segundo relatório divulgado pelo *The Economist*⁵, o Brasil atingiu seu pior índice no indicador de democracias em 2021. Nos últimos anos, o governo federal defendeu reduzir a transparência governamental. Seria possível aprovar alterações na LAI nos tempos atuais?

O processo legislativo é longo. Depende muito da capacidade de articulação institucional entre seus pares e, às vezes, da forte mobilização da sociedade

5. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/autoritarismo-cresceu-no-brasil-em-2021-aponta-indice-do-the-economist/>

civil organizada. É evidente que esse não é um tema fácil. Não é a hora de dizer: vamos ampliar o papel da LAI. Nesse governo seria impossível, porque é um governo que persegue a LAI, Ele é inimigo da transparência. Nós teríamos fortes dificuldades, mas também estamos em meio ao processo eleitoral.

É fundamental que o avanço da abrangência da LAI faça parte da disputa política, seja de quem vai concorrer ao parlamento, seja dos governadores ou do presidente da República. Quanto mais transparência, mais controle social teremos. A LAI pode mudar a cultura e comportamento de agentes sociais, como profissionais da segurança pública ou cartola de futebol.

O senhor acredita que o Brasil conseguirá ser um país mais transparente daqui a 10 anos?

Nós mudamos demais nesses dez anos. Somos um país muito transparente. Os malfeitos públicos são (mais facilmente) descobertos. Tem a ver com a transparência, com a tecnologia da informação, com o mundo digital. Estes fatores contribuem para a rastreabilidade dos malfeitos. O governo caminha para ser todo digital, a pandemia acelerou todo esse processo. Nós estamos caminhando para um Brasil moderno, um Brasil muito transparente. Não sei se será em dez anos, mas acredito que sim.

Elen Gerales¹

Ruth Reis²

Rafaela Caetano³

Helen Lopes⁴

Alessandra Durante⁵

Karoline Pires⁶

Gisele Pimenta⁷

Há dois tipos de leis: as que vivem exclusivamente no papel, frutos de mentes criativas, bem-intencionadas ou até ardilosas de legisladores, mas que não se conectam ao mundo real. E há as leis que se tornam normas sociais, dinâmicas e em frequente transformação, pois são assimiladas pela população e utilizadas cotidianamente pelos operadores do direito. A Lei de Acesso a Informações Públicas, ou LAI, após dez anos de existência, já é um fato, mas precisa

1. Graduada em Jornalismo e mestra em Comunicação pela USP, especialista em Mediação de Processos de Docência Online, Doutora em Sociologia (UnB) e pós-doutora em Ciência da Informação, com estudo sobre a Lei de Acesso à Informação. É professora associada da UnB, membro do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania do Ceam/UnB e docente do curso de Comunicação Organizacional da FAC/UnB. É coordenadora do Núcleo de Direitos Animais da UnB.

2. Doutora em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professora do Departamento de Comunicação Social da Ufes e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Territorialidades.

3. Professora do Instituto Federal de Brasília (IFB). Doutora e mestra em Comunicação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas pela UFSM.

4. Mestra em Comunicação pela Universidade de Brasília. Graduada em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Cursos Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É jornalista da UnB, instituição na qual foi secretária de Comunicação e editora do portal da universidade.

5. Mestre em Design pela Universidade de Brasília. Especialista em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas de Uberlândia-MG. Graduada em Comunicação Social com ênfase em Publicidade, Propaganda e Marketing pela Universidade de Uberaba. É professora executiva da Fundação Getúlio Vargas de Brasília e Tenente Publicitária da Força Aérea Brasileira no Centro de Comunicação Social da Aeronáutica.

6. Bacharel em Comunicação Organizacional e mestra em políticas de comunicação pela UnB. Atua como produtora cultural na Secretaria de Comunicação da Universidade de Brasília.

7. Doutora e mestra em Comunicação pela Universidade de Brasília. Especialista em Assessoria de Comunicação e Marketing e formada em Comunicação Social, habilitação em Jornalismo, pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina. Servidora pública, jornalista na UnB.

de uma contínua reflexão sobre as suas origens, os seus excessos e faltas e os seus rumos para não ser ignorada pelos cidadãos, que não a usam por desconhecimento, desconfiança ou falta de meios materiais, como computadores e internet, ou desconstruída por organizações públicas ou governos que temem a transparência, o questionamento e até o diálogo com a população.

Neste capítulo final, faremos uma breve síntese das principais contribuições desenvolvidas pelos autores e pelas autoras deste livro para aperfeiçoar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), resguardar a sua efetividade e torná-la, de fato, um instrumento para se pensar a relação entre Estado e sociedade, entre cidadãos e governos, entre organizações públicas e usuários.

As origens da LAI brasileira foram tardias, já que o país foi somente o 90º do mundo a adotar uma norma específica para o acesso a informações públicas. Embora a Constituição de 1988 fosse clara quanto à necessidade de os governos prestarem contas de seus atos, foram necessários aproximadamente 25 anos para a aprovação da lei. Essa demora tem várias justificativas e está associada a resistências culturais e políticas, como elucidaremos a seguir.

Tristes Trópicos

No começo, era uma sociedade ainda pouco conhecida por nós, formada pelos povos primeiros que aqui habitavam; depois, era a colonização, a escravidão, o patriarcado, a destruição da natureza, a violação dos direitos dos povos indígenas, o roubo de suas vidas e de seus bens. Como ensina o historiador paulista Caio Prado Jr., em *a Formação do Brasil Contemporâneo* (2011), um clássico de 1942 que ultrapassou 20 edições, havia um sentido da colonização brasileira: a busca de lucro como fim e justificativa para todos os meios, fundamentada em uma estrutura social rígida e hierarquizada. De fato, para Prado Jr., a colônia estava dividida em dois grupos: os elementos orgânicos, que cumpriam a função de dar lucro à metrópole - os senhores de escravos e as pessoas escravizadas -, e os elementos inorgânicos, cuja existência precária era apenas um acidente, os

homens brancos pobres, os agricultores de subsistência, os vadios que viviam de bicos ou expedientes e os que o autor chamou de desclassificados, por estarem à margem do núcleo escravista, embora ainda assim fossem dependentes dele.

A metrópole apenas interessava-se pelos resultados trazidos pela monocultura de exportação. Para isso, exigia um alto retorno dos senhores de engenho, que raramente era atingido, pois as condições climáticas, a oscilação das safras, a corrupção e a sonegação impediam esse sucesso. Não se estabelecia nenhuma forma de diálogo entre metrópole e colônia, ao contrário, de um lado, vinham ordens, decretos, normas, exigências e cobranças, que se materializavam em mais impostos, de outro, omissão e silêncio. Da mesma forma, não se falava com as pessoas escravizadas, já que a lógica era a da chibata e do pelourinho, e os desclassificados não tinham voz nem vez, eram emudecidos pela violência estrutural do sistema.

As promessas da República não se concretizaram em vencer esse silêncio atávico: os governos mandavam e desmandavam, a população, conforme sua classe social e status, obedecia ou fingia obedecer. Parte significativa da população não se enquadrava na ordem social, estava à margem, vítima de todas as formas de violência, tendo suas vidas abreviadas pela fome e pelas doenças, em um total abandono do Estado. Nesse aspecto, a informação pública não era produzida, arquivada, disponibilizada e compartilhada. A lógica era de segredo de Estado ou de cultura de segredo, na qual somente quem estivesse mais próximo do poder poderia usufruir de informações privilegiadas para balizar suas ações.

As organizações públicas constituíram-se à luz dessa cultura de segredo ou sigilo. Informar à sociedade era descartável e até arriscado, pois poderia motivar críticas aos atos do governo e desvendar privilégios das elites econômicas e políticas. Já a sociedade, sobretudo as classes mais vulneráveis, vivia à margem dessas informações, esforçando-se para não chamar a atenção sobre si, receosa dos desmandos dos poderosos, vendo no Estado e principalmente na segurança pública um mecanismo de opressão.

A efetivação de uma outra perspectiva na qual o acesso à informação pública se torna essencial como decorrência do direito à informação é uma construção que atravessa séculos. Mas é no pós-guerra, quando começam a ser construídas as bases para a formação de uma sociedade global, com a criação de organismos e compromissos transnacionais, como a Organização das Nações Unidas e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que a questão do direito à informação é tomado como um dos pilares de uma sociedade democrática contemporânea. O Artigo 19 da DUDH (UNICEF, [s.d.]) afirma:

Artigo 19. Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

No Brasil, o processo de construção do acesso à informação é mais lento do que em outros países em função das condições políticas encontradas na segunda metade do século XX, especialmente entre os anos de 1964 a 1985, em que o país esteve sob ditadura militar. O direito de acesso às informações públicas foi uma entre outras garantias que o Estado autoritário cerceou. Essa época foi marcada por sigilo às informações, pela censura e pela supressão das liberdades democráticas como um todo, males que, ainda hoje, há quem tente regenerar. Após o declínio do período militar, com a vitória das forças democráticas e progressistas, a Constituição de 1988 concebe o Estado Democrático de Direito, assegurando-se a todos, no artigo 5º, o direito de acesso à informação pública. Com isso busca-se também a construção de uma sociedade aberta⁸ e pluralista quanto às questões do Estado.

As resistências políticas posteriores à Constituição de 88 também retardaram a criação e aprovação da LAI brasileira. Alguns setores acreditavam que ela poderia evocar fantasmas da ditadura de 1964, como personagens e ações deixados no esquecimento no processo de redemocratização do país. O medo do desvendamento do passado tornava essa lei potencialmente perigosa.

8. O processo de interpretação constitucional não cabe somente ao Tribunal Constitucional e demais órgãos do judiciário, mas a todos os membros da sociedade, "não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus Clausius* de intérpretes da Constituição" (HABERLE, 1997, p.13).

Excessos e faltas

Os esforços de movimentos sociais e a mobilização de várias categorias profissionais, como jornalistas, advogados, psicólogos e gestores públicos egressos de mecanismos mais transparentes de seleção, como concursos, e as pressões de organismos internacionais contribuíram para a criação da LAI, promulgada em novembro de 2011, pela ex-presidente Dilma Rousseff, e sua entrada em vigor em maio de 2012. Beneficiada por seu início tardio, já que se aproveitou dos exemplos das legislações de outros países, a norma brasileira mostrava-se bem completa, mas aparentemente havia duas grandes limitações: no corpo da Lei, a ausência de uma instância recursal externa ao Estado; e no processo de sua implementação no plano federativo, a demora das regulamentações estaduais.

Considerada referência entre as legislações de acesso à informação no mundo (MICHENER, 2011), a norma mexicana, por exemplo, estabeleceu a criação de uma instância recursal autônoma, que hoje atua na fiscalização da aplicação da Lei de Acesso e na proteção de dados pessoais. No Brasil, os recursos às negativas ou a incompletude das informações são apreciados no âmbito da Controladoria-Geral da União, quando se trata de informação referente ao poder executivo federal, e, nos outros casos, pelas instâncias máximas dos demais poderes, ou entes, quando diz respeito a estados e municípios. Este trâmite tende a fragilizar o efetivo direito recursal, uma vez que as decisões podem sofrer o impacto dos interesses corporativos internos aos órgãos ou dos interesses políticos. Última instância administrativa recursal na administração federal, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é composta por representantes de nove ministérios, mas não inclui nenhum representante da sociedade civil ou organização não-governamental. Nos estados, a composição segue a mesma lógica.

Uma expectativa em relação à implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil girava em torno de maior utilização dos dados públicos e interesse em relação a eles por parte de jornalistas e veículos de comunica-

ção. Isso, entretanto, só ocorre com mais intensidade quando ganha vigor o jornalismo de dados, marcando uma série de iniciativas ocorridas na segunda metade da segunda década (anos 10). No entanto, pode-se afirmar que essa interação ainda é baixa e tem sido dificultada nos últimos anos, principalmente, em âmbito federal, seja porque as instituições governamentais qualificam a informação como de interesse pessoal, seja pela simples negativa ou pelo repasse incompleto de dados.

Os órgãos jornalísticos muitas vezes procuram abreviar o caminho para a obtenção de dados enviando seus pedidos de informação às assessorias de imprensa. Estas por sua vez, em algumas situações, tendem a redirecionar a busca da informação para os sistemas da LAI, apenas com vistas a dificultar o acesso à informação, já que algumas solicitações são vistas com desconfiança por aqueles gestores e servidores que ainda atuam numa cultura de propriedade dos dados públicos, a chamada cultura do pen drive, em que o agente público se coloca como detentor e guardião de informações de interesse público. O instituto da Lei de Acesso ampliou o debate sobre transparência na administração pública brasileira, porém, ultrapassar o ideário discursivo de transparência para práticas efetivas de interação com os diferentes atores da sociedade ainda se apresenta como desafio. Registrando uma média de 100 mil pedidos de informação anuais, de acordo com o Relatório de Pedidos de Acesso à Informação 2020,⁹ totalizando quase cerca de 866.636 pedidos no período de 2013 a 2020, o Brasil está em 6º lugar mundial em direito de acesso à informação e em 16º lugar em promoção do acesso no *ranking* mundial¹⁰ do *Centre for Law and Democracy*¹¹, – acesso aos dados integrais pelo QR code (Figura 1).

9. Cf.: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>. Acesso em 09 set. 2020

10. Cf.: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Brazil>. Acesso em: 14 ago. 2021. Classificação Global do Direito à Informação pela *Centre for Law and Democracy*.

11. O *Centre for Law and Democracy* é uma organização sem fins lucrativos, com sede em Halifax, Nova Scotia - Canadá, que avalia a Lei de Acesso à Informação no mundo. O RTI Rating (rti-rating.org) é a principal ferramenta global para avaliar a força das estruturas jurídicas nacionais para acessar informações mantidas por autoridades públicas (ou o direito à informação, RTI). É amplamente utilizado por organizações intergovernamentais, defensores de RTI, reformadores, legisladores e outros. Disponível em: <https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/>. Acesso em: 09 set. 2020.

Figura 1 - QR CODE - Classificação global do direito à informação pelo *Centre for Law and Democracy*



Fonte: Global Right to Information Rating (2022)¹².

Apesar da boa colocação, ainda pode-se considerar baixa a busca de informações por meio da LAI se comparada ao universo de quase 149 milhões de cidadãos votantes no Brasil, em 2018. Mesmo cientes dos obstáculos e dos desafios na implantação da LAI, é possível verificar a desproporção de pedidos de informação em relação à população eleitoral ativa, que expressa sua manifestação política por meio do voto e cobra uma gestão pública de qualidade, mas ainda não percebe os dados abertos disponíveis como uma ferramenta de controle social que dá aporte ao comando dessa gestão pública.

Ameaças à LAI

Desde que Dilma Rousseff, presidenta da República que sancionou a LAI, foi extraída do seu posto por um processo (ainda discutível) de *impeachment*, ocorrido em 2016, registram-se iniciativas para reduzir o alcance da Lei. O método mais usado está na própria LAI, que estabelece, em seu Artigo 31, inciso I, sigilo de 100 anos para informações pessoais e prevê em seu Artigo 23 a classifi-

12. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/>.

cação de graus diferentes de sigilo para questões consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado¹³.

Em pesquisa realizada nos anos de 2019 e 2020 sobre a desclassificação de documentos desde 2013, Antunes (2021, p. 74) constatou que “as três Forças Armadas brasileiras - Exército, Marinha e Força Aérea - já desclassificaram pelo menos 394,4 mil documentos, o que representa 90,4% de todo o universo de documentos que perderam o sigilo neste período em instituições federais”. A informação sobre a desclassificação indica, em contrapartida, em quais esferas do Estado se concentra a maior parte dos documentos colocados sob sigilo. Após a desclassificação, muitos documentos ainda permanecem em sigilo por decisão das instituições que os mantêm, ou são apresentados de forma incompleta, procedimento que o autor denomina de desclassificação vendada:

Uma desclassificação vendada, em resumo, é aquela que 1) fragmenta as informações, de forma que, mesmo desclassificadas, são incompreensíveis por falta de contexto e de acesso ao processo completo; 2) mantém tarjas sobre partes fundamentais do documento, sendo que, em alguns casos, mantém até mesmo o nome de quem classificou e os motivos rasurados e 3) não correlaciona de forma clara o motivo da classificação do documento como sigiloso e o conteúdo do documento (ANTUNES, 2021, p. 74).

Mesmo que a premissa principal da LAI seja o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção, e que tenha buscado extinguir a previsão do *sigilo eterno* existente em legislações anteriores, este volta com mais ênfase por meio de outra estratégia: a de classificar a informação como pessoal, o que assegura 100 anos de prateleira, sem acesso público. Como não há critérios claros de classificação, muitas questões têm sido enquadradas como informação pessoal para ganhar a vantagem dos 100 anos de silêncio.

13. **Ultrassegreta:** 25 anos (prorrogável uma vez e somente pode ser atribuída pelo Presidente da República, seu vice, ministros de Estado, chefes de missões diplomáticas e comandantes das Forças Armadas); **Secreta:** 15 anos (pode ser atribuída por titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) e **Reservada:** 5 anos (qualquer autoridade do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) de nível 5 ou superior, um cargo comissionado de livre nomeação).

O abuso do sigilo tem sido frequente e marcante nos dois últimos governos federais, tornando-se quase uma rotina a partir de 2019, quando se inicia a gestão de Jair Bolsonaro. Temas de natureza política e de caráter público ganham a redoma do sigilo, como ações relacionadas à vacina contra a covid-19, visitas oficiais, aplicação de recursos públicos, atividades políticas de generais, entre outros.¹⁴

O que deveria ser transparente e amplamente divulgado tem sido ocultado e censurado. Levantamento nos dados disponíveis no Painel de Acesso à Informação¹⁵, realizado pelo veículo jornalístico Congresso Foco (2022)¹⁶, mostra que a recusa de prestar informações sob alegação de sigilo aumentou 663,08% durante o governo de Jair Bolsonaro (PL) em relação ao governo de Dilma Rousseff (PT). Na vigência da LAI durante o governo Dilma, 2,6% dos pedidos foram enquadrados como sigilosos; no governo de Michel Temer, 18,57% receberam a chancela de sigilosos e no de Jair Bolsonaro, 19,84%.

Alguns exemplos recentes bem ilustram os dados registrados no Painel de Acesso à Informação. Em janeiro de 2022, o colunista Guilherme Amado, da revista Época, teve negado o seu pedido de acesso à carteira de vacinação de Bolsonaro, feito por meio da Lei de Acesso à Informação. Segundo a assessoria da Presidência da República, um decreto de sigilo de 100 anos foi editado alegando que os dados “dizem respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem” do presidente¹⁷.

Outro caso também embasado na “brecha” da LAI é o das gestões do Ministério das Relações Exteriores para liberação do médico Victor Sorrentino, apoiador do presidente Jair Bolsonaro, detido no Egito em maio de 2021 por fa-

14. Cf.: <https://www.extraclasse.org.br/politica/2021/08/governo-bolsonaro-abusa-do-sigilo/>
<https://oglobo.globo.com/politica/planalto-decreta-sigilo-em-informacoes-sobre-visitas-temer-21952929> <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/12/20/governo-decreta-sigilo-de-gasto-com-transicao.htm>

15. O Painel de Acesso à Informação é mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), disponível em <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022

16. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/acesso-negado-a-informacoes-sobre-a-presidencia-por-sigilo-aumentou-66308/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

17. Disponível em: <https://noticias.r7.com/prisma/r7-planalto/cartao-de-vacinacao-de-bolsonaro-tera-sigilo-por-ate-100-anos-11012021>. Acesso em: 20 abr. 2022

zer piadas de cunho sexual a uma vendedora, no Cairo¹⁸. Ainda sob a alegada proteção à intimidade, o Itamaraty decretou sigilo de 100 anos nos documentos relacionados às negociações que realizou para a liberação do médico pelas autoridades egípcias. Também está sob sigilo por 100 anos o processo que o Exército promoveu para apurar a participação do general Eduardo Pazuello, ex-ministro da Saúde, num ato político junto com o presidente Jair Bolsonaro, em maio de 2021. Neste caso, não há uma atribuição formal de sigilo, mas a adoção de um preceito legal, que é a alegação de privacidade de informação pessoal e uma conduta considerada tradicional na corporação, segundo informou o Ministério do Exército em nota à imprensa¹⁹.

Em abril de 2022, as visitas de pastores evangélicos suspeitos de atuarem como intermediários de verbas públicas no Ministério da Educação (caso que gerou a demissão do ex-ministro Milton Ribeiro) também foram inicialmente colocadas sob sigilo de 100 anos pelo Gabinete de Segurança Institucional do Governo Federal. Diante da repercussão negativa da decisão, e do alegado posicionamento contrário da Controladoria Geral da União em relação ao sigilo manifestado, o governo reconsiderou a decisão. Outro fato que está sob sigilo por cinco anos são os relatórios e documentos sobre a visita do presidente Jair Bolsonaro à Rússia, em fevereiro de 2022, dias antes do início da guerra entre Rússia e Ucrânia.

O primeiro governo a testar a via legislativa para reduzir o alcance da LAI foi o de Jair Bolsonaro. Em 23 de janeiro de 2019, por meio do Decreto nº 9690, assinado pelo vice-presidente, general Hamilton Mourão, o Executivo tentou mudar as regras para a classificação das informações ultrassecretas e secretas, ampliando o quadro de autoridades que poderiam classificá-las. Diante das reações negativas na sociedade civil e no Congresso Nacional, o governo recuou pouco mais de um mês depois, quando foi assinado por Jair Bolsonaro o Decreto nº 9716, de 26 de fevereiro de 2019, revogando o anterior.

18. Disponível em: <https://crusoe.uol.com.br/diario/itamaraty-decreta-sigilo-de-100-anos-para-caso-de-medico-bolsonarista-presno-no-egito/>. Acesso em: 20 abr. 2022

19. Cf.: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/08/exercito-atribui-a-lei-sigilo-de-100-anos-em-processo-sobre-ida-de-pazuello-a-ato-com-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2022.

Outra tentativa de enfraquecer a LAI por meio de recurso legal é registrada em julho de 2020, com a edição da Medida Provisória nº 928/2020, que estabelecia a suspensão dos prazos de resposta para os pedidos de informação feitos à administração pública, durante a pandemia de covid-19. O Supremo Tribunal Federal (STF) derrubou por unanimidade a MP por considerar que os dispositivos “genéricos e abusivos” nela contidos restringiam o princípio da publicidade do Estado ao criar empecilhos ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação.²⁰

A omissão de informações não tem sido uma regra durante esses 10 anos de existência da LAI, já que 99,60% dos pedidos de informação recebem algum tipo de resposta, segundo o Painel da CGU, mas nem todas são completas ou sem viés. Em 2021 uma investigação feita pelo jornal ‘Estado de São Paulo’²¹ constatou que o Palácio do Planalto tem orientado os ministérios a avaliar o “risco político” e a omitir informações nas respostas aos pedidos feitos por meio da LAI.

Esse breve histórico demonstra que a implementação da LAI não está plenamente assegurada. Apesar do apoio que vem encontrando em esferas governamentais e na sociedade civil, e do seu enraizamento nos preceitos de um projeto democrático, ainda encontra muitas resistências e inimigos que investem na ampliação das áreas de sombra sobre a informação pública.

Uma política de Estado

A fragilidade das políticas públicas na transitoriedade dos governos é um grande desafio a ser vencido, já que “podemos associar as políticas públicas como ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções públicas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade” (DIAS; MATOS, 2012, p. 61). Sob este aspecto, as políticas públicas devem ser institucionalizadas em nível de Estado e não de governo para

20. Cf.: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/21/mps-que-mudaram-regras-trabalhistas-e-acesso-a-informacao-perdem-validade>.

21. Cf.: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-frauda-lei-de-acesso-a-informacao-por-risco-politico,70003843822>. Acesso em: 20 abr. 2022.

que as ações sejam efetivas e os resultados sejam alcançados a longo prazo. Dessa forma, ainda configura-se como um problema que o ciclo das políticas públicas – agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação (SARAVIA, 2006) – ultrapasse especificamente um período de governo e se constitua como agenda para a qual foi criado. Isso porque ela é “[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] A razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECHCHI, 2012, p. 2).

Um problema público é concebido pelos impactos causados a uma determinada comunidade e região, sobretudo pelas implicações sociais e pelos históricos que carregam consigo. Por esse motivo, se uma política pública é pensada para combater um problema público, entende-se que seu ciclo de existência deve ser um processo contínuo que não dura quatro ou oito anos, período correspondente a uma ou duas gestões dos governantes. Uma política pública precisa atravessar os interesses políticos e de promoção do dono da pasta para compor as ações do Estado a fim de promover melhorias relacionadas ao problema público identificado. A LAI não passa imune por essa armadilha. Esta política pública de comunicação tão relevante para a transparência e para o acesso à informação, que já soma 10 anos de existência, desde sua criação tem sido, como demonstrado nos parágrafos anteriores, empregada para fins diversos da sua índole e dos seus ditames, que é promover a informação pública e não a censura.

Nesse sentido, é fundamental continuar defendendo os preceitos da LAI e que as transformações dessa política pública sejam empregadas com o objetivo de acompanhar as mudanças históricas e sociais, evitando, por outro lado, que seja utilizada em benefício de governantes ou de governos. Na Constituição Federal, no que tange aos direitos e garantias fundamentais, está previsto que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível

vel à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988). Essa é a agenda constitucional que potencializou a criação da LAI, já que além de direito do cidadão, é dever da administração pública promover “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” e ainda “a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988).

Há de se considerar ainda a potencialidade das tecnologias da informação para que os dados de interesse público sejam divulgados. A LAI assegura que, para além da solicitação, a publicidade seja ampla mesmo sem motivação do cidadão. Nesse sentido, investir em infraestrutura da informação e gerenciamento de dados é fundamental para potencializar o acesso. Outro ponto a se destacar é a linguagem, ou seja, o teor da informação. Muitas vezes, o vocabulário empregado pela administração pública não é de amplo conhecimento da população. Nesse aspecto, é fundamental que as informações, ainda que publicizadas, tenham um conteúdo compreensível e acessível. Estes aspectos também garantem à LAI longevidade e fortalecem a política perante a sociedade e as organizações.

De forma a viabilizar essa agenda e dirimir um problema público acerca da publicidade dos atos administrativos e, para além disso, disponibilizar ao cidadão informações de interesse público, a LAI é um ato democrático que precisa ter sua legitimação assegurada com o propósito de transparência na administração pública e de controle social.

Sobretudo, é urgente o protagonismo da sociedade civil, a divulgação dos desmandos contra a LAI e as ações articuladas de entidades que discutem o direito à informação e à comunicação para evitar retrocessos, como os que têm acontecido com a proteção de informações pessoais, que têm sido tratadas sem a observância do que está previsto na LAI: a proteção da informação apenas quando esta for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Um futuro para a LAI

Pensar na longevidade da Lei nº 12.527 é enfrentar quatro desafios:

a) O desafio educacional

Os operadores da LAI devem continuamente ser treinados – e sensibilizados – para reconhecer a importância da transparência para legitimar atos democráticos. Ao manusear cada arquivo, devem ter em mente não somente o aspecto técnico, mas também ético-político de sua atuação. Essa educação para a transparência é fundamental para que as respostas às demandas dos cidadãos sejam, de fato, efetivas e não apenas formais ou burocráticas e para que a transparência ativa seja otimizada por meio de sítios eletrônicos de fácil compreensão e acessibilidade.

Educar para a transparência é também levar a LAI para as escolas, debatendo com os estudantes conceitos como participação, cidadania, responsabilidade social e o papel do Estado e do cidadão. Dessa forma, familiarizados com a lei, podem se tornar adultos que valorizem a transparência como um recurso para evitar a corrupção, aperfeiçoar políticas públicas e promover o diálogo do Estado com a sociedade.

b) O desafio da padronização e condições tecnológicas

É fundamental buscar, na medida do possível, a padronização da LAI entre organizações semelhantes, de mesmo porte e do mesmo âmbito, por meio de normas claras, compartilhadas publicamente e conhecidas pelos servidores e pelo público. A busca dessa padronização se dá de duas formas: a regulamentação da lei em todos os âmbitos e poderes e o oferecimento de condições aos órgãos públicos, como equipamentos, conexão à internet e uma boa formação dos servidores.

Também deve-se priorizar o acesso da população à internet, visto que ele hoje é condicionado por critérios como escolaridade, renda, domicílio rural ou urbano, equipamentos e conhecimento básico para acessar os dados públicos, analisá-los e compreendê-los. Ainda , segundo o IBGE, quase 30% da população ainda não tem acesso à Internet e desse total sem acesso, 19% é da área rural.

c) O desafio da fiscalização

Aprimorar as ferramentas e os meios dos órgãos públicos que têm o papel de fiscalização da LAI é parte primordial para a sua efetividade. As controladorias têm exercido um papel pioneiro nesse aspecto, e por isso devem ser reconhecidas e fortalecidas com acréscimo no orçamento e ampliação do pessoal. Sugere-se também a criação de agência ou instituto regulador complementar com a presença hegemônica de diversos setores da sociedade civil para analisar recursos de negativas de acesso, a fim de prevenir e evitar a endogenia das decisões, que acabam por beneficiar os órgãos públicos em detrimento dos cidadãos. Com essa instância reguladora, o acesso a informações públicas pode deixar de ser, gradativamente, uma política de um governo e se torna uma política de Estado.

d) O desafio da divulgação

Fazer campanhas sobre a existência da LAI e a sua importância é necessário para ampliar o conhecimento de todos os atores sobre ela, evitando que se restrinja a um nicho da comunidade, normalmente composto por quem tem instrução e renda elevadas. No entanto, as campanhas oficiais são escassas e pouco assertivas em ampliar o conhecimento do cidadão sobre a LAI e seus benefícios na governança eletrônica. Não se concebe uma norma legal que surge como meio de combate ao sigilo, mas que frequentemente é tratada de forma sigilosa e não aberta e plural nos meios de comunicação de massa.

Vencidos esses desafios, por meio do aperfeiçoamento da LAI será possível ampliar o seu escopo e abrangência, incluindo organizações que não são públicas, mas de grande interesse público, como times de futebol, igrejas, ONGs e outras formas de organização social e produtiva, além de se definir com clareza os limites, muitas vezes tênues, entre informações públicas e privadas. A norma pode, finalmente, se tornar um grande passo para a construção de um país mais democrático e, portanto, mais justo.

Referências

ANTUNES, L. F. T. **Desclassifica. T. tarjadasi o sigilo de documentos das foronstrução de um país mais democrático e, portanto, mais justo.st**. Rio de Janeiro: Fundaoso Getelio Vargas, Escola de Administranstrução de um país mais democráti

BRASIL. Constituição. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 19 abr. 2022.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

PRADO JR., Caio. (2000), **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000, 20ª. edição.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria das políticas públicas. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. 1.v.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

Links

IBGE. Uso da Internet, televisão e celular no Brasil. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/20787-uso-de-internet-televisao-e-celular-no-brasil.html>. Acesso em: 24 abr. 2022

Centre for Law and Democracy. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 24 abr. 2022. Acesso em: 24 abr. 2022

A equipe organizadora

Alessandra Durante

Mestra em Design na Universidade de Brasília. Especialista em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas de Uberlândia-MG. Graduada em Comunicação Social com ênfase em Publicidade, Propaganda e Marketing na Universidade de Uberaba. Certificada em Ouvidoria pela Escola Nacional de Administração Pública. É professora executiva da Fundação Getúlio Vargas de Brasília e Tenente Publicitária da Força Aérea Brasileira no Centro de Comunicação Social da Aeronáutica.

Dirlene Barros

Graduada em Biblioteconomia e Especialista em Gestão de Arquivos pela Universidade Federal do Maranhão, Mestra em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba, Doutora em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. É professora Adjunta do Departamento de Biblioteconomia da Universidade Federal do Maranhão. Chefe do Departamento de Biblioteconomia/UFMA e desenvolve pesquisas na área da Lei de Acesso à Informação.

Elen Gerales

Graduada em Jornalismo e mestra em Comunicação pela USP, Especialista em Mediação de Processos de Docência Online, Doutora em Sociologia (UnB) e Pós-doutora em Ciência da Informação, com estudo sobre a Lei de Acesso à Informação. É professora associada da UnB, membro do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania do Ceam/UnB e docente do curso de Comunicação Organizacional da FAC/UnB. É coordenadora do Núcleo de Direitos Animais da UnB. Tem mais de 200 orientações entre graduação, especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado. Seus temas de pesquisa são Lei de Acesso à Informação, Comunicação Pública e Direitos Humanos e Animais.

Gabriela Kaya

Mestranda em Ciência da Informação e Bacharela em Comunicação Organizacional pela Universidade de Brasília (UnB), possui especialização em Relações Internacionais pela IBMEC-SP. Atua como Assessora Técnica na *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). E-mail: tyemikaya@gmail.com

Georgete Medleg

Professora associada da Universidade de Brasília. Pós-doutorado na *Université de Paris X* (2008-2009) e doutora (1998) em História Contemporânea pela *Université de Paris (Paris IV - Sorbonne)*. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UnB (2014/2015) e diretora de Pós-Graduação do Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade de Brasília (2009/2012). Professora Visitante Sênior no *CNRS/Institut des Sciences Sociales du Politique/École Normale Supérieure* (2019/2020) como bolsista no âmbito do Programa de Internacionalização Capes-Print.

Gisele Pimenta

Doutora e Mestra em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Assessoria de Comunicação e Marketing e formada em Comunicação Social, habilitação em Jornalismo, pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina. Servidora pública, jornalista na UnB. Trabalhou na Empresa Brasil de Comunicação (EBC) como editora do programa *A Voz do Brasil* e como editora de mídias sociais.

Helen Lopes

Mestra em Comunicação pela Universidade de Brasília. Graduada em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Coursou Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É jornalista da UnB, instituição na qual foi secretária de Comunicação e editora do portal da universidade.

Karoline Marques

Bacharela em Comunicação Organizacional e Mestra em políticas de comunicação pela UnB. Atua como produtora cultural na Secretaria de Comunicação da Universidade de Brasília.

Katia Belisário

Professora Associada do curso de Comunicação Organizacional da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), doutora em Jornalismo e Sociedade pela Universidade de Brasília (UnB), com estágio pós-doutoral em Mídia e Gênero no *Media, Communication and Sociology Department* da Universidade de Leicester, Reino Unido, e no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Práticas de Consumo da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). É líder do grupo Gênero, Comunicação e Sociabilidade (Gecom/CNPq) e membro do grupo *Gender & Media* da Universidade de Leicester.

Luma Poletti

Jornalista, doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília, com período de pesquisa na Universidad Pedagógica Nacional, no México. Pesquisadora do Laboratório de Políticas de Comunicação da UnB e do Observatório da Mídia (Ufes).

Mônica Tenaglia

Professora Adjunta da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-doutorado (2019-2020) e doutorado (2019) em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB), com período de pesquisa na *University of Texas at Austin*, Estados Unidos. Mestra em Arquivologia pela *University College London* (UCL), Inglaterra. Foi analista de documentação na Comissão Nacional da Verdade (CNV).

Paulo Victor Melo

Doutor em Comunicação e Culturas Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), realizando pós-doutorado no Labcom - Laboratório de Comu-

nicação e Artes da Universidade da Beira Interior, em Portugal. Coordenador do Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania (CCDC/UFBA). Vice-coordenador do GP Comunicação Antirracista e Pensamento Afrodiaspórico da Intercom (Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação). Coordenador do GT Políticas e Governança da Comunicação da Compolítica (Associação Brasileira de Pesquisadores/as em Comunicação e Política)

Rafaela Caetano

Professora do Instituto Federal de Brasília (IFB). Doutora em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre em Comunicação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Ricardo Belinski

Bacharel em Jornalismo e em Administração. Mestre em Gestão da Informação pela Universidade Federal do Paraná e em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Atua como Administrador na Universidade Federal do Paraná desde 2012. Pesquisador na interface Comunicação, Educação e Administração.

Ruth Reis

Doutora em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professora do Departamento de Comunicação Social da Ufes e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Territorialidades.

As autoras e os autores

Alaor José da Silva Júnior - Gestor Governamental de Tecnologia da Informação do Estado de Goiás, Gerente de Inovação (STI/SEDI) e Coordenador do Laboratório de Inovação Goiás (LIGO). Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), MBA em Gerenciamento de Projeto pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Pós-graduado em Informática Pericial pelo Instituto de Pós-graduação e Graduação (IPOG), Graduado em Ciência da Computação pela UFG.

Ana Beatriz Lemos da Costa - Doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília (PPG/FAC-UnB), servidora pública do Tribunal de Contas da União e pesquisadora na área temática de Poder e Processos Comunicacionais.

Ana Cláudia Ribeiro - Doutoranda e Mestra em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduada em Biblioteconomia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora Coordenadora da A Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Rio Grande do Norte.

Ana Cristina de Albuquerque - Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Estadual de Londrina (PPGCI/UEL). Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”(UNESP/Marília).

Ana Flávia Dias Zammataro - Doutoranda em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI) da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestra em História Social e Graduada em História e em Arquivologia pela UEL.

Andrew Flinn - Reader in Archival Studies and Oral History and Vice Dean for Postgraduate Research in the Arts and Humanities Faculty at University College London (UCL).

Anna Petherick - Professora do Departamento de Políticas Públicas e Diretora do Programa da Fundação Lemann da Universidade de Oxford, completou seu MPhil (Governo Comparado) e DPhil (Política) na mesma Universidade.

Azilton Ferreira Viana - Doutorando e Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador em Direitos Humanos e População LGBT. Graduado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas Gerais.

Bruno Morassutti - Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Especialista em Direito Processual Civil e Direito Público. Advogado, cofundador e coordenador de advocacy na Fiquem Sabendo.

Bruno Rolim - Superintendente de Governo Aberto da Controladoria-Geral do Estado de Goiás, Pós-graduado em Ouvidoria Pública pela CGU/Organização dos Estados Ibero-americanos, Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB).

Calebe Mello Cerqueira - Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB), Pós-graduando em Governo Digital pela Verbo Jurídico, atualmente atua como gerente de Disseminação de Dados Públicos na Controladoria Geral do Estado de Goiás.

Camila Giovana Ribeiro - Licenciada e Bacharela em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo. Licenciada em Pedagogia

pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL). Pós-graduanda em Gestão Pública Municipal Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL). Graduanda em Arquivologia pela UNIASSELVI. Atualmente é diretora do Núcleo de Normas Técnicas do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

Carlo José Napolitano - Livre-Docente em Direito à Comunicação, Professor Associado da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP/Bauru), Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação.

Daniela Francescutti Martins Hott - Analista Legislativo - Arquivista lotada na Coordenação de Acessibilidade da Câmara dos Deputados, Doutoranda em Ciência da Informação na Universidade de Brasília (UnB), Mestra em Ciência da Informação pela UnB. Graduada em Arquivologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Danilo Borges Garcia Carvalho - Mestre em Agronegócios pelo Consórcio entre a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal de Goiás (UFG) e a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Gestor de Finanças e Controle, Superintendente de Participação Cidadã na Controladoria-Geral do Estado de Goiás e Ouvidor-Geral do Estado.

Diego Ramalho Freitas - Bacharel em Gestão Público pelo Centro Universitário IESB, Pós-graduando em Master em Liderança Pública no Centro de Liderança Pública (CLP) e Subcontrolador de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

Edmilson Alves dos Santos Júnior - Bacharel em Biblioteconomia e Ciência da Informação pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP/

Marília) e Doutorando em Ciência da Informação no 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).

Eliezer Pires da Silva - Arquivista e Especialista em História do Brasil pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), no convênio estabelecido com a UFF. Doutor em Memória Social pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). É arquivista do Arquivo Nacional e professor efetivo do Departamento de Arquivologia da UNIRIO.

Erika Cruz da Silva Tinôco - Bacharela em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PGCINF) da Universidade de Brasília.

Fabiano Ribeiro Bueno - Gestor Governamental de Tecnologia da Informação (TI) do Estado de Goiás e Gerente de Governo Digital, Pós-graduado em Governança de TI pelo Instituto de Pós-Graduação e Graduação (IPOG), Graduado em Processamento de Dados pela Universidade Estadual de Goiás (UEG).

Fernando Oliveira Paulino - Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), presidente da Federação Brasileira de Associações Científicas e Acadêmicas da Comunicação (SOCICOM) e vice-presidente da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIC).

Francisco Eduardo Gonçalves - Bacharel em Jornalismo pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutorando na Faculdade de Comunicação (FAC) da UnB.

Francisco Verri - Graduado em Jornalismo pelo Centro de Ensino Superior de Maringá, (CESUMAR), Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Comunica-

ção da Universidade de Brasília (UnB) e docente no curso de Comunicação e Multimeios da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Francisco Weliton Oliveira Araujo Souza - Pesquisador do Programa de Aperfeiçoamento, Pesquisa e Estudos em Arquivos (PAPEArq) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Bacharel em Arquivologia pela UFRGS, servidor público da Prefeitura de Esteio/RS como auxiliar administrativo.

Germana Plácido Mendes - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Graduada em Jornalismo pela Faculdade Estácio de São Luis.

Gilda Olinto - Doutora em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora permanente do PPGCI IBICT/UFRJ. Graduada em Sociologia e Política pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro. Mestra em Ciência Política pela University of Michigan.

Gillian Leandro de Queiroga Lima - Professor Adjunto do Departamento de Fundamentos e Processos Informacionais do Instituto de Ciência da Informação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Ciência da Informação e Doutor em Difusão do Conhecimento pela UFBA.

Henrique Moraes Ziller - Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), Bacharel em Comunicação Social, Pós-graduado em Marketing e Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

Iara Milreu Lavratti - Bacharela e licenciada em Ciências Sociais e Mestra em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP/Marília). Doutoranda em Ciências Sociais na UNESP/Marília.

Idayane da Silva Ferreira - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Graduada em Jornalismo e Especialista em Assessoria de Comunicação Empresarial e Institucional pela UFMA.

Isabela Costa da Silva - Doutora e Mestra em Ciência da Informação e Bacharel em Arquivologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente, é servidora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), onde atua como Arquivista e Gerente de Gestão de Documentos.

Isabele Batista Mitozo - Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Mestra em Comunicação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Ívina Flores Melo - Bacharel em Arquivologia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra e Doutora em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCINF) da Universidade de Brasília (UnB). Servidora do Ministério da Saúde, ocupando a função de Tecnologista em Ciência e Tecnologia, especialidade gestão da informação e do conhecimento.

Ivonete da Silva Lopes - Professora no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutora em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com Pós-doutorado no Department of African & African Diaspora Studies (University of Wisconsin- Milwaukee).

Janara Sousa - Docente na Faculdade de Comunicação (FAC) na Universidade de Brasília (UnB), Brasil. Pós-doutora em Comunicação pelo Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, da Universidade do Minho, Portugal. Doutora em Sociologia e Mestra em Comunicação pela UnB.

Jean Marcel Caum Camoleze - Historiador pelo Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio (CEUNSP), Mestre e Doutor em Ciência da Informação Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”(UNESP/Marília). Atualmente é coordenador de Acervos da Casa do Povo e Casa Sueli Carneiro e colaborador dos arquivos do MST, Uneafro e Instituto Vladimir Herzog.

Jefferson Rodrigo da Silva – Mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), trabalhou com o e-SIC na Força Aérea Brasileira, em São Paulo/SP, no ano de 2012, e no Exército Brasileiro, em Manaus/AM, de 2014 a 2022.

Jéssica Botelho - Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É pesquisadora no Atlas da Notícia e colaborou com o projeto Achados e Pedidos na Fiquem Sabendo em 2021.

João Augusto Pinto Vianna - Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera. Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Auditor de Controle Externo e Coordenador da Receita Municipal do Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

Jonas da Silva Gomes Júnior – Doutor em Sociedade e Cultura na Amazônia e Mestre em Comunicação Social, ambos pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Professor do curso de Relações Públicas da Faculdade de Informação e Comunicação (FIC) da UFAM. Trabalhou com o e-SIC no Exército Brasileiro, em Manaus/AM, de 2014 a 2017.

José Antonio da Silva - Doutor em Ciência da Informação e Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Ges-

ção Pública pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Analista da Fundação Casa de Rui Barbosa, ora em exercício no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFF e Professor de Administração da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

José Gustavo Corrêa - Mestre em Ciência da Informação 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). Bibliotecário do Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ). Diretor do Grupo de Profissionais em Informação e Documentação Jurídica do Rio de Janeiro.

Josemar Henrique de Melo - Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor do Curso de Arquivologia da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e tem participado como membro efetivo do Conselho Municipal de Transparência da cidade de João Pessoa.

Júlia Monnerat Barbosa - Doutora e Graduada em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Mestra em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora adjunta na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

Jullyana Luporini de Souza - Historiadora e Mestra em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP). É integrante do coletivo de Arquivo e Memória do MST, do Conselho de Acervos da Casa do Povo e do Grupo de Estudos de História e Economia Política (GMARX-USP).

Kátia de Oliveira Rodrigues - Professora Adjunta do Departamento de Fun-

damentos e Processos Informacionais do Instituto de Ciência da Informação (UFBA). Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Letícia Telles Barreto - Graduada em Jornalismo pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e Pós-Graduada em marketing pela Universidade de São Paulo (USP) – trabalhou com o e-SIC no Exército Brasileiro, em Manaus/AM, nos anos de 2015 e 2016.

Lorrane Cristina Passos Sezinando - Arquivista e Mestra em Gestão de Documentos e Arquivos pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). É Técnica em Documentação – Arquivista da Seção de Iconografia da Fundação Biblioteca Nacional.

Lucileide Andrade de Lima do Nascimento - Doutora em Ciências da Informação pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestra em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Docente do Departamento de Biblioteconomia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Luiz Fernando Toledo - Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e Mestrando em Jornalismo de Dados na Universidade de Columbia (Nova York). Jornalista, diretor da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e cofundador da Fiquem Sabendo.

Makutla Mojapelo - Lecturer in Archival Science and a PhD candidate at the University of South Africa. In 2020 he was one of the International Council on Archives's new active professionals.

Marcos Lindenmayer - Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestrando em Administração Pública na Universidade de Brasília (UnB), Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União e Chefe de Gabinete da Ouvidoria-Geral da União.

Maria Blassioli Moraes - Graduada e Mestra em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Doutoranda em Ciência da Informação na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Marília).

Maria Guiomar da Cunha Frota - Mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professora Associada da UFMG. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Memórias da repressão e da resistência e justiça transicional no Cone Sul.

Maria Leandra Bizello - Historiadora, Mestra e Doutora em Multimeios pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-doutora em Ciência da Informação pela Universidade do Porto, Portugal. Professora do curso de Arquivologia do Departamento de Ciência da Informação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Marília).

Maria Vitória Ramos - Jornalista pela Faculdade Cásper Líbero, cofundadora e diretora da Fiquem Sabendo, coordenou o monitoramento socioambiental do projeto Achados e Pedidos em 2020 e 2021. É *alumni do International Visitor Leadership Program virtual “Transparency and Accountability in Government”*, do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

Marta Leandro da Mata - Doutora e Mestre em Ciência da Informação e Bacharel em Biblioteconomia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita

Filho" (UNESP/Marília). Docente do Departamento de Biblioteconomia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Matheus Ramalho Orlando - Doutorando em Comunicação na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP/Bauru). Mestre em Comunicação e jornalista pela mesma instituição.

Maura Leal da Silva - Mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo e Doutora em História pela Universidade de Brasília (UnB). Professora adjunta da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

Monique Menezes - Mestre e Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professora Associada do Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Mpho Ngoepe - Professor of Archival Science and Director of the School of Arts at the University of South Africa. He has also worked for the Auditor General South Africa, as well as the National Archives of South Africa.

Nayara Figueiredo de Negreiros - Bacharela em Direito pela Faculdades Estácio de Teresina. Mestranda em Ciências Políticas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Normaci Correia dos Santos Sena - Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bibliotecária na Câmara Municipal de Salvador.

Pablo Gomes - Doutorando e Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Instituto Federal do Maranhão.

Patrícia Nascimento Silva - Professora da Escola de Ciência da Informação (ECI) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Gestão e Organização do Conhecimento pela UFMG. Possui mais de 15 anos de experiência na área de Sistemas de Informação. Integra a Comissão Editorial da Revista Docência do Ensino Superior e a Diretoria de Inovação e Metodologias de Ensino (GIZ/PROGRAD/UFMG).

Paulo Ferracioli - Pesquisador de pós-doutorado (bolsista CAPES) no Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT), vinculado a LEMEP. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Comunicação pela mesma instituição. Jornalista e advogado.

Pepe Tonin - Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford e Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

Raymundo das Neves Machado - Professor Associado do Departamento de Fundamentos e Processos Informacionais do Instituto de Ciência da Informação (UFBA). Doutor em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) em convênio com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Ricardo Costa Rossi - Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”(UNESP), tecnólogo em processamento de dados no Centro Universitário de Rio Preto (UNIRP). Atua como Professor de ensino superior/médio do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, atuou como facilitador da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP).

Rodrigo Rabello - Professor adjunto da Faculdade de Ciências da Informação da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”(UNESP).

Rogério Luís Massensini - Diretor da Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (UTRAMIG), Doutor e Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Especialista em Gestão Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e Historiador pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH). Vasta experiência no setor público e participação em Congressos, com artigos e capítulos de livros publicados.

Rosale de Mattos Souza - Professora Adjunta C4 do Departamento de Arquivologia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos (PPGARQ); Especialização em História do Brasil pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Mestrado e Doutorado em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Rosane Leal da Silva - Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professora Associada da Universidade Federal de Santa Maria e na Universidade Franciscana e pesquisadora na Antonio Meneghetti Faculdade. Coordenadora do Núcleo de Direito Informacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Advogada.

Sales Augusto dos Santos - Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), com Pós-doutorado na Brown University (2012-2013) e na University of Wisconsin Milwaukee (UWM). Professor Visitante no Departamento de Ciências Sociais (DCS) da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Sandra Schmitt Soster - Publicitária e arquiteta pela Universidade de Cruz Alta,

(UNICRUZ), Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora Nomads.usp e LabAm na Universidade Federal de Goiás (UFG). Colaboradora Pet Saberes Indígenas Universidade Federal de São Carlos (USFCar) e LavMuseus (UFG). Membro iPatrimônio, REPEP e Icomos. Presidente do Comitê Brasil, do projeto internacional “Reconecte-se com sua cultura” Gestora de GLAM & Cultura do Wiki Movimento Brasil.

Sonia Troitiño - Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo (USP), tem experiência na área de Ciência da Informação, com ênfase em Arquivologia. Pesquisa e atua profissionalmente nos eixos temáticos patrimônio documental, políticas arquivísticas, avaliação e organização de acervos, identificação e tipologia documental.

Taís Seibt - Doutora em Comunicação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), líder do Núcleo de Estudos em Jornalismo de Dados e Computacional - DataJor (CNPq/IDP). Jornalista e gerente do projeto WikiLAI na Fiquem Sabendo, colaborou com o *Achados e Pedidos* em 2020.

Tatiana Stroppa - Doutora em Direito pelo Programa de Pós-graduação stricto sensu – Instituição Toledo de Ensino, Professora do Curso de Direito do Centro Universitário de Bauru (ITE-SP) e da Faculdade Iteana de Botucatu/SP, Vice-Coordenadora do GT Políticas e Governança da Compólitica, Advogada.

Terezinha Elisabeth da Silva - Residência pós-doutoral em Ciência da Informação na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Doutora em Multimeios pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Mestra em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Docente do Programa de Pós-Graduação em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados e do Programa

de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI) da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Thiago Gomes Eirão - Doutor e Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB). Docente do Programa de Pós-Graduação em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados.

Tiago Valêncio de Melo - Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e Assessor da Subcontroladoria de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do estado de Goiás

Welington Batista Pereira - Mestrando em Ciências da Informação na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Graduado em Administração pela Faculdade São Geraldo (FSG). Administrador na Ufes, lotado na Ouvidoria/ Serviço de Informação ao Cidadão.

Wilson Roberto Veronez Júnior - Bacharel em Arquivologia, Mestre e Doutorando em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”(UNESP/Marília).

As entrevistadas e os entrevistados

Carmela Zigoni - Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (PPGAS/UnB). Mestre em Antropologia Social (PPGAS/UnB) e bacharela em Ciências Sociais (UFMG). Assessora Política no Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

Marcia Marques - Professora do curso de Jornalismo da Faculdade de Comunicação (FAC) da Universidade de Brasília (UnB), doutora em Ciência da Informação e mestra em Comunicação pela UnB. Pesquisadora do campo de formação de competências para a informação e a comunicação em redes digitais. Integra o grupo de pesquisa Gestão da Memória do Jornalismo e é vice-líder do grupo Gênero, Comunicação e Sociabilidade.

Pedro Dallari - Foi integrante da Comissão Nacional da Verdade (CNV), relator e coordenador da Comissão entre novembro de 2013 e sua finalização, em dezembro de 2014. Doutor e Livre-Docente em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP, onde é professor titular e diretor do Instituto de Relações Internacionais, bem como coordenador do Centro Ibero-Americano e da Cátedra José Bonifácio. Foi juiz e presidente do Tribunal Administrativo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e membro do Conselho Diretor do Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Perrine Canavaggio - Arquivista, pesquisadora e Conservadora-geral honorária do Patrimônio da França. Foi chefe do Serviço dos Arquivos da Presidência da República francesa, de 1974 a 1994. Foi assessora do diretor dos Arquivos da França e Secretária geral adjunta do Conselho Internacional dos Arquivos (ICA).

Reginaldo Lopes - Deputado federal por Minas Gerais e líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal. É economista e pós-graduado em Gestão de Pequenas e Microempresas pela Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ).

Apoio:

