



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**

**GABRIELA VIEIRA DOS SANTOS**

**POR UM BRASIL TRANSPARENTE: ESTUDO SOBRE OS EFEITOS DA LEI DE  
ACESSO A INFORMAÇÃO NOS SÍTIOS DAS SECRETARIAS DA FAZENDA DOS  
ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL.**

**SALVADOR**

**2016**

GABRIELA VIEIRA DOS SANTOS

**POR UM BRASIL TRANSPARENTE: ESTUDO SOBRE OS EFEITOS DA LEI DE  
ACESSO A INFORMAÇÃO NOS SÍTIOS DAS SECRETARIAS DA FAZENDA DOS  
ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL.**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência da Informação da Universidade Federal da Bahia para obtenção do título de mestre em Ciência da Informação.

Linha de pesquisa: Políticas e Tecnologias Da Informação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Maria Teresa Navarro de Britto Matos.

SALVADOR

2016

**GABRIELA VIEIRA DOS SANTOS**

**POR UM BRASIL TRANSPARENTE: ESTUDO SOBRE OS EFEITOS DA LEI DE  
ACESSO A INFORMAÇÃO NOS SÍTIOS DAS SECRETARIAS DA FAZENDA DOS  
ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, do Instituto de Ciência da Informação, da Universidade Federal da Bahia (PPGCI/UFBA), como requisito parcial para aprovação no curso de Mestrado em Ciência da Informação.

**BANCA EXAMINADORA**

**Profa. Dra. Maria Teresa Navarro de Britto Matos - Orientadora**

Doutora em Educação

Universidade Federal da Bahia

**Prof. Dr. Othon Fernando Jambeiro Barbosa**

Doutor em Comunicação

Universidade Federal da Bahia

**Profa. Dra. Lídia Maria Batista Brandão Toutain**

Doutora em Filosofia

Universidade Federal da Bahia – UFBA

## AGRADECIMENTOS

Neste momento recordo a cena final do filme *Into the Wild* (2007), dirigido por Sean Penn, que revela a frase “*happiness only real when shared*”, que em português quer dizer, a felicidade somente é real quando compartilhada.

Por isso, compartilho e agradeço:

Primeiramente, a Deus por estar presente na minha vida em todos os momentos, guiando meu coração e dirigindo meus passos, fortalecendo minha fé com bênçãos.

Em seguida, Dona Vanda, que me ensinou a aprender e sempre priorizou a educação. Todas as vezes que o mundo inteiro dizia não, sempre disse sim ao meu coração. Tudo é por ela, para ela e com ela.

Ao meu pai, que me ensinou a lutar pelos meus objetivos.

Às minhas irmãs, fontes de inspiração e força.

Às crianças da minha vida, as luzes do meu caminho e as razões do meu sorriso mais sincero.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Teresa, por toda atenção, paciência e dedicação dispensada a esta pesquisa.

Ao Professor Othon e a Professora Lídia, membros da banca, cujas colaborações foram essenciais para a finalização desta pesquisa.

Aos colegas do PPGCI, pelos momentos valiosos de trocas e aprendizados. Em especial, a Cleyciane, cuja calma e serenidade desperta o melhor em mim.

Aos professores do PPGCI, em especial à Prof<sup>a</sup>. Jussara que me ajudou e incentivou a dar os primeiros passos no Mestrado.

Ao Leandro, da Controladoria Geral da União, por todas as dicas para enfrentar os desafios da temática que escolhi.

Aos colegas de trabalho pela torcida, especialmente à Rozilene, que confiou no meu objetivo e me apresentou com ensinamentos que só a experiência é capaz de proporcionar. Obrigada por me ensinar que cada um oferece aquilo que carrega dentro de si, assim entendi porque algumas pessoas são felizes e outras não.

Ainda que eu fale as línguas dos homens e dos anjos, se não tiver amor, serei como o sino que ressoa ou como o prato que retine.  
Ainda que eu tenha o dom de profecia e saiba todos os mistérios e todo o conhecimento, e tenha uma fé capaz de mover montanhas, mas não tiver amor, nada serei.  
Ainda que eu dê aos pobres tudo o que possuo e entregue o meu corpo para ser queimado, mas não tiver amor, nada disso me valerá.  
O amor é paciente, o amor é bondoso.  
Não inveja, não se vangloria, não se orgulha. Não maltrata, não procura seus interesses, não se ira facilmente, não guarda rancor.  
O amor não se alegra com a injustiça, mas se alegra com a verdade.  
Tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.  
O amor nunca perece; mas as profecias desaparecerão, as línguas cessarão, o conhecimento passará.  
Pois em parte conhecemos e em parte profetizamos; quando, porém, vier o que é perfeito, o que é imperfeito desaparecerá.  
Quando eu era menino, falava como menino, pensava como menino e raciocinava como menino. Quando me tornei homem, deixei para trás as coisas de menino.  
Agora, pois, vemos apenas um reflexo obscuro, como em espelho; mas, então, veremos face a face.  
Agora conheço em parte; então, conhecerei plenamente, da mesma forma como sou plenamente conhecido.  
Assim, permanecem agora estes três: a fé, a esperança e o amor.  
O maior deles, porém, é o amor.

(1 Coríntios 13. Bíblia Sagrada. 12ª Ed. NVI)

SANTOS, G. V. **Por um Brasil transparente**: Estudo sobre os efeitos da Lei de acesso à informação nos sítios das Secretarias da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal. 134f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação - Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia (UFBA) - Salvador, 2016.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a situação dos sítios das secretarias da fazenda nos 26 Estados Brasileiros e no Distrito Federal, após a regulamentação da Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Para a realização dessa pesquisa foram percorridas três etapas. A primeira é o estudo de elementos como sociedade, estado, informação, gestão pública e transparência para construção do arcabouço teórico, relevante para o entendimento do desenvolvimento da pesquisa. A segunda é a coleta de dados para averiguação das conformidades com base em um roteiro de observação estruturada com os requisitos da Lei de acesso, detalhadas na metodologia. A terceira compreende a interpretação dos dados encontrados. Esta pesquisa se situa nesta relação de construção entre o papel do Estado e da Sociedade, a importância da informação e da transparência na Gestão Pública, cujos resultados demonstraram que as Secretarias da Fazenda estão fazendo esforços para cumprir a lei, mas ainda encontram grandes dificuldades para adaptar-se a essa nova realidade cultural. Dos 27 sítios analisados, apenas três não atingiram nem metade da pontuação total atribuída aos requisitos avaliados. Para explicar este cenário, buscou-se verificar possíveis variáveis que alteram os resultados desta pesquisa, como o desenvolvimento da infraestrutura das telecomunicações, o crescimento das TICS, o nível de alfabetização digital dos usuários brasileiros, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB).

**Palavras-Chave** – Lei de Acesso a Informação (LAI). Estado. Sociedade. Informação. Gestão Pública. Transparência.

SANTOS, G. V. **By a transparent Brazil** : study of the effects of information access law in the websites in the Treasury Office of the states and the Federal District. Salvador: UFBA, 2016. 134f. 2016. Thesis (Master's Degree) - Post Graduation Program in Information Science - Institute of Information Science - Universidade Federal da Bahia (UFBA) - Salvador, 2016.

### **ABSTRACT**

This research aims to analyze the situation of the websites of the Treasury Office in the 26 Brazilian states and the Federal District, after the regulation of the Access to Public Information Law (Law No. 12,527, of 18 November 2011). To carry out this research, three stages were followed. The first is the study of elements such as society, state, information, public administration and transparency, to build the theoretical framework, relevant for understanding the development of research. The second is the collection of data for investigation of compliance based on an observation structured script with the requirements of the access law, detailed in the methodology. The third comprises the interpretation of the data found. This research lies in this relationship building between the role of the state and society, the importance of information and transparency in public management, the results showed that the Secretariats of Finance are making efforts to comply with the law, but still find it very difficult to adapt to this new cultural reality. Of the 27 sítios analyzed, only 3 did not reach even half of the total score assigned to the assessed requirements. To explain this scenario, we sought to identify possible variables that alter the results of this research, the development of telecommunications infrastructure, the growth of ICT, the level of digital literacy of Brazilian users, the Human Development Index (HDI) and Gross Domestic product (GDP).

Keywords - Access to Information Act (LAI). State. Society. Information. Public administration. Transparency.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sítios na Internet das Secretarias da Fazenda dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal	65
Quadro 2 – Roteiro de observação	68
Quadro 3 – Endereços e telefones das unidades	81
Quadro 4 - Procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados	83
Quadro 5 - Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso	89
Quadro 6 – Ranking IDHM 2010	96
Quadro 7 - Produto Interno Bruto das Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2010	97



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Percentual de pessoas que utilizaram a Internet por Grandes Regiões, em 2014	94
Tabela 2 - Percentual de pessoas que utilizaram a Internet segundo os grupos de anos de estudo, em 2014	94

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução das taxas de homicídio de mulheres (por 100 mil). Brasil. 1980/2013	47
Figura 2- Políticas Públicas e Políticas governamentais	49
Figura 3 - Ciclo de políticas públicas	50
Figura 4 - Banner seção acesso à informação	78
Figura 5 – Registros de competências	79
Figura 6 – Estrutura Organizacional	80
Figura 7 – Horários de atendimento ao público	82
Figura 8 – Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	85
Figura 9 – Ferramenta de pesquisa de conteúdo	86
Figura 10 - Divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação	88
Figura 11 - Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	91
Figura 12 - Serviço de informações ao cidadão	92
Figura 13 - Link para acesso ou Decreto que regulamenta a Lei de Acesso à informação no Estado	93
Figura 14 – Percentual de pessoas que utilizaram a internet, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita – Brasil 2013-2014	95
Figura 15 – Análise de conformidade dos requisitos avaliados	98
Figura 16 – Análise de conformidade dos requisitos avaliados combinado com o IDH - 2010	98
Figura 17 - Correlação entre IDH e Transparência	99
Figura 18 – Correlação entre o PIB e Transparência	100

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Art. – Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria Geral da União

CRIDI - Grupo de Estudos sobre Cultura, Representação e Informação Digitais.

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICI - Instituto de Ciência da Informação

PIB - Produto Interno Bruto

LAI – Lei de acesso a informações

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGCI - Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

TIC - Tecnologia de Informação e Comunicação

UFBA - Universidade Federal da Bahia

## **Sumário**

1 INTRODUÇÃO .....	13
2 SOCIEDADE, ESTADO E INFORMAÇÃO .....	17
2.1 SOCIEDADE.....	17
2.2 ESTADO.....	28
2.3 INFORMAÇÃO.....	38
3 GESTÃO PÚBLICA .....	42
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	47
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO .....	51
4 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....	56
4.1 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA – UM DIREITO OU UM DEVER? .....	56
4.2 COMENTÁRIOS SOBRE A LAI .....	57
4.3 O PAPEL DAS TICS E A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL.....	61
5 METODOLOGIA DA PESQUISA .....	63
5.1 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA .....	65
5.2 ELABORAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....	66
5.3 COLETA DE DADOS.....	75
5.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	76
6 RESULTADOS .....	77
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
REFERÊNCIAS .....	105
ANEXO.....	113

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 já garantia o direito de acesso à informação, no inciso XXXIII do seu artigo 5º, mas apenas em 2011 o Brasil adotou uma Lei de Acesso à informação que regulamenta o acesso das informações geradas e guardadas pelos entes públicos. A lei destaca a importância da ampla divulgação das informações, independente das solicitações, pois são de interesse público e o uso da internet como veículo obrigatório para os entes públicos, exceto os municípios com menos de 10.000 habitantes.

Através do uso que o governo faz das tecnologias de informação e comunicação (TIC), principalmente a internet, é possível proporcionar uma divulgação maior das informações, assim como estabelecer contato com o cidadão de forma direta, proporcionando agilidade e aproximação do fluxo de informações. Por convenção acadêmica, adotamos a palavra sítios, a tradução abreviada da palavra *websites*, que designa um conjunto de páginas na rede.

Estudos apontam que essas novas tecnologias possuem potenciais além dos limites tecnológicos, estabelecendo uma aproximação direta dos cidadãos e do Estado, como por exemplo, através de maior transparência nos gastos públicos, de fiscalização dos políticos eleitos ou no “poder” de opinar sobre os assuntos que competem a interesses coletivos, contribuindo assim na melhoria da cidadania. Segundo Jambeiro e outros (2008) essa aproximação através da prestação de serviços públicos ou disponibilização de informações públicas apenas serão efetivas, se as entidades públicas respeitarem as habilidades, os níveis de conhecimento, o senso crítico dos cidadãos, a disponibilização de conteúdo estruturado e de fácil acesso, com a finalidade de atender as necessidades dos usuários em geral. E assim, as demandas por transparência e participação do cidadão no controle social das ações do Estado, ganham destaque na política e na gestão pública.

Vislumbrando a função do Estado como entidade política criada para gerir o bem comum e a importância da atuação social com ênfase no monitoramento das políticas públicas, a sanção da Lei de acesso à informação vai além de um instrumento jurídico: é o início de uma mudança cultural no país. E assim a informação que sempre existiu e permeou as relações políticas, econômicas, financeiras e sociais, destaca-se como elemento integrador na construção da relação do Estado com a Sociedade.

A Secretaria da Fazenda (SEFAZ) se constitui um órgão estratégico e essencial para o funcionamento da gestão pública, responsável por promover a gestão tributária e financeira, supervisionar, coordenar e executar a política tributária e fiscal do Estado por esse motivo é importante observar a adequação dos sítios das Secretarias da Fazenda às exigências da lei de

acesso à informação.

Nesse sentido, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a exigência de ações planejadas e transparentes que evitem o desequilíbrio das contas públicas e com a Lei de Acesso à informação (LAI), que impõe aos órgãos e entidades públicas a divulgação do maior número de informações do interesse da Sociedade, o tema ganha notoriedade e ocupa os espaços de discussões na Academia, pois ainda que existam instrumentos legais que possibilitem o acesso à informação, maior controle das ações dos entes públicos e até mesmo a criação de canais de interação entre o governo e os cidadãos, a realidade ainda parece adversa quando as mídias anunciam casos de corrupção e falta de compromisso com o cidadão, negando o direito de obter ou acessar informações públicas.

Com essa crescente demanda por transparência, destaca-se o objetivo geral dessa pesquisa, cuja proposta é analisar os efeitos da LAI após sua regulamentação nos sítios das Secretarias da Fazenda das unidades da federação. Para que esse objetivo seja alcançado, foram estabelecidos requisitos com base na LAI e nas recomendações da Controladoria Geral da União, com a finalidade de analisar se as informações estão sendo divulgadas de maneira satisfatória, resultando na contribuição para o desenvolvimento da transparência das informações públicas.

Pretende-se que todos tenham acesso às informações e que possam utilizá-las e entendê-las de maneira adequada, garantindo assim a transparência nas ações dos entes públicos. Para tal, espera-se que os sítios das Secretarias da Fazenda estejam de acordo com as boas práticas de usabilidade e em conformidade com a LAI. No tocante às informações, espera-se que estejam disponíveis, sejam verdadeiras e permitam uma clara compreensão de todos os elementos que possam influenciar nas decisões dos interessados.

A situação que inspirou a pesquisa foi a sanção da Lei de Acesso a Informação (LAI), com vigência a partir de maio de 2012 e a evolução da absorção das Tecnologias de informação e comunicação pelos órgãos públicos, que estão sendo cada vez mais pressionados pela sociedade para divulgar a maior quantidade possível de informações, considerando também a qualidade destas, como uma forma de prestação de contas mais efetiva pelos seus atos.

Outra inspiração desta pesquisa é o Programa Brasil Transparente, criado pela CGU para auxiliar estados e municípios na implementação da LAI, que prevê entre várias ações, a promoção de campanhas de disseminação da Lei de Acesso e o acompanhamento nas adaptações dos sítios institucionais.

A realização desse estudo dentro do Programa de Pós Graduação em Ciência da

Informação justifica-se pela essência interdisciplinar dessa pesquisa, característica ímpar do Programa, que permite o estudo das múltiplas conexões entre Computação, Sociologia, Estatística, História e Ciência da Informação, com foco na Sociedade, no Estado, na internet e na informação.

Esta pesquisa se propõe a percorrer o árduo caminho de remontar a história de Aristóteles até a contemporaneidade para explicar a origem da Sociedade, do Estado e entender a importância da informação no contexto atual. Muitos encontram obstáculos na própria literatura diversa e, muitas vezes, complexa para entender a narrativa da Sociedade e do Estado, esse percurso revela-se necessário, pois atravessar a história é entender melhor os problemas e encontrar feixes de luz para a transformação atual necessária. Esta pesquisa não esgotou todos os caminhos nem todos os autores importantes da idade medieval até a idade contemporânea, mas remonta a história a partir daqueles que fazem parte da linha de raciocínio necessária para o entendimento, ainda que básico, da relevância de cada elemento.

O propósito desta pesquisa se situa nesta relação de construção entre o papel do Estado e da Sociedade, a importância da informação e da transparência na Gestão Pública, cujos resultados demonstraram que as Secretarias da Fazenda estão se moldando para cumprir a lei e adaptar-se a essa nova realidade cultural. Dos 27 sítios analisados, apenas 3 não atingiram metade da pontuação total atribuída aos requisitos avaliados. Para explicar este cenário, buscou-se verificar possíveis variáveis que alteram os resultados desta pesquisa, como o desenvolvimento da infraestrutura das telecomunicações, o crescimento das TICS, o nível de alfabetização digital dos usuários brasileiros, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB). Sendo a transparência o produto dos requisitos analisados, fez-se necessário uma verificação estatística do IDH e do PIB resultando na correlação fraca entre eles, não sendo possível atribuir aos índices à responsabilidade na alteração do nível de transparência nos sítios avaliados.

Conforme observado ao longo desta pesquisa, as Secretarias da Fazenda devem assumir sua função de prover informações econômicas, financeiras, políticas e fiscais elaborando políticas públicas com foco no desenvolvimento das competências informacionais dos usuários, no aprimoramento dos sítios institucionais e não apenas no acesso. Espera-se que seja do interesse do Estado e de toda Sociedade, o uso da educação como ferramenta para alimentar a consciência política, cidadã e, sobretudo, ética para que seja efetiva a mudança cultural depositada na Lei de acesso à informação.

Esta pesquisa está estruturada em 7 capítulos, conforme abaixo:

Capítulo 1 – Introdução, cujo propósito é contextualizar o tema pesquisado, explicitar o objetivo

e as justificativas para a realização desta pesquisa.

Capítulo 2 - Sociedade, Estado e Informação, é uma revisão da literatura com destaque para a remontagem da história para entender a origem da Sociedade e do Estado e a importância da informação como elo principal entre ambos.

Capítulo 3 – Gestão Pública estuda os modelos de administração pública brasileira e demonstra a importância das políticas públicas como ferramentas essenciais para a mudança do cenário social.

Capítulo 4 – Lei de Acesso à Informação apresenta o estudo dos principais artigos da lei e reflexões a respeito dos direitos e deveres inerentes aos cidadãos e ao Estado, assim como o papel das TICs e a importância do controle social.

Capítulo 5 - Metodologia da Pesquisa descreve todo o caminho percorrido com a criação do instrumento para coleta dos dados e o procedimento metodológico aplicado.

Capítulo 6 – Resultado demonstra os dados coletados com o auxílio de gráficos para entender melhor como as unidades da federação estão atendendo aos requisitos analisados, correlacionando a possíveis variáveis que podem ou não explicar o comportamento da transparência nesses sítios.

Capítulo 7 – Considerações Finais revela as elucubrações que resultaram deste estudo.

Ao final, seguem as referências e os anexos que alicerçaram esta pesquisa.



## 2 SOCIEDADE, ESTADO E INFORMAÇÃO

### 2.1 SOCIEDADE

*Do rio que tudo arrasta se diz que é violento.  
Mas ninguém diz violentas  
As margens que o comprimem. (BERTOLT BRECHT)*

Ao pensar em sociedade engendra-se a formação atual, um grupo de seres humanos habitando determinado espaço formando um coletivo. Logo em seguida, questiona-se a origem desta e de que maneira organizou-se e evoluiu ao longo de toda a história.

Durante muitos anos, Aristóteles<sup>1</sup> observou o funcionamento do homem para então conhecer o mundo, sendo responsável pelas explicações filosóficas mais tradicionais sobre as questões em torno da vida social. Através do estudo do homem, da sua natureza e potencialidades, influenciou não apenas a filosofia da época, mas todo o pensamento político e histórico assim como muitas outras áreas. Para ele, a formação da Sociedade é a consequência das relações entre os indivíduos que formavam famílias, e famílias somadas constituíam vilas e, à medida que estas aumentavam, estabeleciam novas formações, como cidades e posteriormente, Sociedade. Na medida em que indivíduos constituem famílias e estas são as bases para a formação da Sociedade, este é o resultado da natureza humana, o homem como ser naturalmente político.

A sociedade que se formou da reunião de várias aldeias constitui a Cidade, que tem a faculdade de se bastar a si mesma, sendo organizada não apenas para conservar a existência, mas também para buscar o bem-estar. Esta sociedade, portanto, também está nos desígnios da natureza, como todas as outras que são seus elementos. [...] Bastar-se a si mesma é uma meta a que tende toda a produção da natureza e é também o mais perfeito estado. É, portanto, evidente que toda Cidade está na natureza e que o homem é naturalmente feito para a sociedade política. (ARISTÓTELES, 2000, p.4)

Para os filósofos da Idade Moderna<sup>2</sup>, como Hobbes<sup>3</sup>, a sociedade surge através de contratos, por vontade das partes e não por acaso com a junção das famílias, como imaginava Aristóteles. Para os filósofos modernos, o homem possui natureza individual e viviam isoladamente; posteriormente, agruparam-se e passaram a viver em Sociedade, e é a partir desta surge a base da teoria do Contrato Social. Esta natureza individual não lhe permite

---

<sup>1</sup> Notável filósofo grego que viveu entre 384 – 322 a.C.

<sup>2</sup> Idade Moderna período marcado pelas revoluções sociais, de 1453 a 1789.

<sup>3</sup> Thomas Hobbes matemático, filósofo inglês e teórico político autor da famosa obra *Leviatã* (1651). Viveu entre 1588 – 1679.

garantias para uma convivência pacífica com os outros, garantias que só a Sociedade e o Estado proporcionam. Na concepção de Hobbes, o homem em seu estado natural vive em constante guerra, pois é movido pelas suas paixões e ambições geradoras de conflitos em busca apenas da sua autossatisfação, contrariando Aristóteles, que acreditava no estado natural do homem como um estado harmônico:

É certo que há algumas criaturas vivas, como as abelhas e as formigas, que vivem socialmente umas com as outras (e por isso são incluídas por Aristóteles entre as criaturas políticas), sem outra orientação a não ser os julgamentos e apetites particulares, nem linguagem por meio da qual possam indicar umas às outras o que consideram adequado para o benefício comum. Assim, talvez haja alguém interessado em saber por que a humanidade não pode fazer o mesmo. (HOBBS, 2003, p.145)

Para Hobbes, o homem é um ser apolítico em busca da sua própria superioridade, competindo pelos bens materiais ou pela sua honra; diferentemente das abelhas e formigas que não diferenciam o individual do coletivo e acabam promovendo o bem comum. Ademais, as abelhas e as formigas não possuem racionalidade para analisar o processo de administração de suas atividades, virtude do homem, que muitas vezes utiliza-a como ferramenta para propagar maldades e guerras. Para Hobbes, o homem é um ser em estado de tensão que o impede de exercer a “reta razão” e por isso, é necessário um contrato que determine um ser superior capaz de evitar que cada um julgue a sua própria razão como correta:

Quando homens que se julgam mais sábios do que todos os outros clamam e exigem a razão como juiz, apenas procuram que as coisas sejam determinadas, não pela razão de outros homens, mas pela sua própria, e isso é tão intolerável na sociedade dos homens como é no jogo, uma vez escolhido o trunfo, usar como trunfo em todas as ocasiões aquela série de que se têm mais cartas na mão. Pois com isso nada mais fazem do que tomar por reta razão cada uma das paixões que sucedem dominá-los, e isto nas suas próprias controvérsias, revelando a sua falta de reta razão pelo fato de reclamarem dela. (HOBBS, 2003, p.40)

Hobbes estava em consonância com Maquiavel, pois este também acreditava que os homens possuem natureza insidiosa:

Porque o objetivo do povo é mais honesto do que o dos poderosos; estes querem oprimir e aquele não ser oprimido. Contra a hostilidade do povo o príncipe não se pode assegurar nunca, porque são muitos; com relação aos grandes, é possível porque são poucos. O pior que um príncipe pode esperar do povo hostil é ser abandonado por ele (MAQUIAVEL, 1998, p.55)

Neste trecho, Maquiavel explica que o Príncipe não pode desconsiderar a opinião do povo, pois são mais numerosos do que outros poderosos, assim como também não deve confiar no homem, pois com a natureza má, não se pode esperar bondade e paz, não sendo

possível acreditar numa sociedade justa onde reina a paz. No entanto, é mais confiável e vantajoso, para manter-se no poder, ser eleito pelo povo do que ir contra ele. Para Maquiavel é mais fácil governar quando se é temido do que quando amado, pois se as pessoas o temem, dificilmente irão rebelar-se contra a ordem, em virtude disso, o príncipe deve ser “cruel”.

Ao contrário do que pregava Hobbes, Aristóteles acreditava que a finalidade de se viver em sociedade é para promover o bem estar coletivo onde cada indivíduo a partir da sua vivência junto ao coletivo desenvolve virtudes:

O fim da sociedade civil é, portanto, viver bem; todas as suas instituições não são senão meios para isso, e a própria Cidade é apenas uma grande comunidade de famílias e de aldeias em que a vida encontra todos estes meios de perfeição e de suficiência. É isto o que chamamos uma vida feliz e honesta. A sociedade civil é, pois, menos uma sociedade de vida comum do que uma sociedade de honra e de virtude. (ARISTOTELES, 2000, p.38-40)

A Reforma Protestante, iniciada por Martinho Lutero<sup>4</sup> no século XVI, foi um marco histórico que revolucionou o pensamento religioso e político da época, do questionamento da autoridade da Igreja e as relações com os governantes, à acumulação de riquezas pelas igrejas e o desejo da nobreza de evitar o pagamento dos impostos instituídos, a mudança no paradigma da salvação, alocando a responsabilidade ao indivíduo pela análise da sua consciência, iniciou uma nova era, caracterizada pelo uso da razão e do avanço das ciências, a Idade Moderna.

Na Idade Medieval, a filosofia cristã pregava a salvação individual marcada por uma tradição individualista, homens como servos de Deus e os reis, os escolhidos por Deus para serem portadores de poderes divinos. Com a chegada da Idade Moderna marcada pelas revoluções sociais, o individualismo se manteve, mas com motivos baseados na razão, onde o contratualismo ganhou força e disseminou a igualdade entre todos, reforçando também a individualidade marcada principalmente na garantia da propriedade, que não é algo compartilhado, mas um legítimo direito de todos, limiar da importância da criação do Estado e suas leis. (MASCARO, 2002, p. 36–37).

Em crítica, Rousseau<sup>5</sup> declara que a sociedade nasceu, formalmente, como um ato de instituição da sociedade privada: “O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu, e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditar” (ROUSSEAU, 1999, p. 87).

<sup>4</sup> Ícone da Reforma Protestante, Monge e Professor de Teologia, viveu entre 1483 - 1546

<sup>5</sup> Jean-Jacques Rousseau teórico político e filósofo da Era do Iluminismo, viveu entre 1712 - 1778.

A propriedade privada, segundo Rousseau (1999), é o principal causador da desigualdade entre os homens, pois desperta em si o instinto competitivo e insidioso à medida que seus interesses cruzam os interesses de outros. Em sua obra o Contrato Social (1999), considera que o homem em seu estado natural é bom e que ao adquirir propriedades, este passa a viver em sociedade, aflorando e absorvendo a corrupção dos homens e a violência:

Ora, nada é mais terno que o homem em seu estado primitivo, quando, disposto pela natureza a igual distância da estupidez dos brutos e das luzes sinistras do homem civil, e impelido tanto pelo instinto quanto pela razão de proteger-se do mal que o ameaça, é limitado pela piedade natural de fazer mal a alguém sem motivo, ou mesmo depois de alcançado por algum mal. Porque segundo o axioma do sábio Locke: não haveria afronta se não houvesse propriedade. (ROUSSEAU, 1999, p.206)

Para Rousseau, a mudança do estado natural para a sociedade implica na aceitação dos direitos civis e no abandono dos direitos individuais para fazer parte de um coletivo, aprimorando sua consciência racional e tornando-se cidadão. E apenas um Contrato Social baseado na razão pode “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja contra toda força comum, a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, apenas obedeça a si próprio, e se conserve tão livre quanto antes”. (ROUSSEAU, 1999, p. 32)

Apesar de viverem em momentos distintos, Rousseau almejava uma “razão” para que o contrato fosse eficaz, que pode ser observada na obra *Ética a Nicômacos* de Aristóteles. Aristóteles define que a “reta razão” está intimamente ligada ao uso das faculdades intelectuais e morais, pois para agir com retidão, honestidade, justiça etc. é necessário obter a prática destas, não depende unicamente da vontade, mas da prática constante das características virtuosas. E conclui: “Portanto, somente uma pessoa totalmente insensata poderia deixar de perceber que as disposições de nosso caráter são o resultado de uma determinada maneira de agir”. (ARISTÓTELES, 2003, p. 58).

Conforme Mascaro<sup>6</sup>, todas essas teorias filosóficas modernas possuem um ponto em comum, que a Sociedade Civil é um momento superior do convívio originário de natureza. E sobre esta fase natural, Mascaro conclui:

Estando os homens em estado natural, lá encontram liberdade sem controles, mas este pouco vale, no pensamento filosófico dos modernos, porque não há garantia de liberdade racional e da salvaguarda dos direitos naturais. A vontade livre de viver em sociedade gera um contrato, e este impõe um respeito mútuo às regras racionais. Como os homens são, em natureza, iguais, o contrato social também é estabelecido em bases iguais. Todos os

---

<sup>6</sup> Alysson Leandro Mascaro jurista e filósofo do direito brasileiro.

homens, assim, possuem princípios que igualmente devem ser resguardados, porque, quando se associaram contratualmente, valia cada qual o mesmo que o outro. Começa a nascer daí a ideia dos direitos naturais do homem, que é a tônica da filosofia política dos modernos. (MASCARO, 2002, p. 35)

Este é o objetivo do contrato proposto por Rousseau, garantir a liberdade de todos, cedendo os direitos individuais em favor da liberdade coletiva.

Sob a égide da razão, da liberdade e da igualdade, os indivíduos protagonizaram autonomia, resultando no progresso científico e no aumento da produção industrial formando a Sociedade Capitalista. Em torno disto, pairava a ideia de que o capitalismo garantia a liberdade civil, bem como a igualdade entre os cidadãos, que se reuniam não mais por acidente como julgava Aristóteles, mas sim em torno da livre vontade de cada um, como já posto por Hobbes e Rousseau. A partir disto, novos pensadores foram surgindo, entre estes destacam-se Marx e Durkheim.

Karl Marx acreditava no papel libertador da razão e na construção de uma sociedade mais justa junto com os ideais iluministas da época, porém a história que se desenrolava diante dos seus olhos era diferente daquilo que acreditava. O capitalismo oferecia uma falsa liberdade aos indivíduos, e na sua principal obra “O Capital”, Marx revelou as contradições do capital e da liberdade burguesa. Marx começou a observar o homem, não mais na ótica individualista como os filósofos anteriores e sim, o homem dentro do sistema de produção e nas relações sociais. Para ele, a sociedade deve ser observada a partir do seu histórico:

A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas das classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, mestre de corporação e oficial, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada, uma guerra que termino sempre, ou por uma transformação evolucionária da sociedade inteira, ou pela destruição das suas classes em luta. (MARX, 2002, p.4)

Marx (2004) reflete a respeito da produção e do valor da mercadoria produzida pelo trabalhador. A mercadoria é produzida para satisfação e o valor desta, segundo Marx, é determinado pelo valor do trabalho que a produziu, e assim, para que duas mercadorias distintas tenham o mesmo valor, é necessário que exista algo em comum entre elas, este comum é a igualdade do trabalho que as produziram. Para Marx, o valor do trabalho para produzir determinada mercadoria é calculado a partir das horas e dias dedicados a essa produção. E se os trabalhadores possuem capacidades diferentes e maneiras distintas de trabalharem, então esta produção, não pode ultrapassar o tempo médio de trabalho necessário,

dadas condições sociais e habilidades normais. Marx não considera o valor do trabalho de um único indivíduo, para ele o importante é a média social.

A ideia de igualdade impulsionava o mercado, onde o trabalho produzia a igualdade das mercadorias, resultando na igualdade dos seus produtores. No Regime feudal esta igualdade não era permitida, pois imperava o domínio da classe privilegiada e com o capitalismo, a relação de escravidão não existia mais, provocando assim uma reestruturação na esfera política. Com os ideais iluministas, o Absolutismo não era mais conciliável com o liberalismo necessário para a circulação das mercadorias. As revoluções burguesas baseadas no iluminismo e no racionalismo filosófico representaram a queda do chamado antigo regime e de todo o autoritarismo centrado na figura do rei. A burguesia construiu um Estado onde predominasse a igualdade e a liberdade individual, sem os entraves impostos pela figura do Rei ou da Igreja. Após esta etapa, a burguesia ganhou a liberdade para comercializar e os camponeses e servos também se tornaram livres.

A condição essencial da existência e da supremacia da classe burguesa é a acumulação da riqueza nas mãos dos particulares, a formação e o crescimento do capital; a condição de existência do capital é o trabalho assalariado. Este baseia-se exclusivamente na concorrência dos operários entre si. O progresso da indústria, de que a burguesia é agente passivo e inconsciente, substitui o isolamento dos operários, resultante de sua competição, por sua união revolucionária mediante a associação. Assim, o desenvolvimento da grande indústria socava o terreno em que a burguesia assentou o seu regime de produção e de apropriação dos produtos. A burguesia produz, sobretudo, seus próprios coveiros. Sua queda e a vitória do proletariado são igualmente inevitáveis. (MARX, 2002, p.8)

Para Marx, com a liberdade garantida pelo sistema político da época, os homens poderiam também trocar suas mercadorias, mas essa troca não representava a satisfação do homem e, sim, o alcance do objetivo da própria mercadoria. Surge então a primeira contradição desta liberdade proporcionada pelo Capitalismo, pois o homem ao mesmo tempo em que tem liberdade e igualdade jurídica para promover a troca das suas mercadorias, é obrigado a atender o objetivo da sua própria produção. O objetivo da mercadoria é o de ser vendido, já que os produtores criam mercadorias sem valor para si e sim para atender a necessidade de outros. Para Marx, o dinheiro não resolve as contradições de valores entre o valor ao produzir a mercadoria e o valor que esta mercadoria adquire ao ser posta a venda, mudando apenas o patamar da situação, que se antes era valor de uso e valor de troca, agora passa a ser

mercadoria e dinheiro. O mesmo ocorre com os serviços: vender a força de trabalho iguala o trabalhador a um escravo, pois pertencem ao senhor ou ao capitalista. Marx deixa claro que a única diferença entre o trabalhador e o escravo é a liberdade de estar separado dos meios de produção, onde o escravo pertencia a terra e os trabalhadores podem vender sua força de trabalho a qualquer outro senhor. Uma outra contradição constatada por Marx é esta liberdade do capital que proporciona uma falsa liberdade, que explora e oprime, ou seja, a liberdade apenas para a classe dominante. A sociedade capitalista não apenas produz a sensação de liberdade, mas garante também a circulação de mercadorias e a relação de agentes independentes, garantindo também a classe trabalhadora, a realidade de lutar por condições iguais. (PRADO, 2010).

Ao descortinar esta realidade, Marx entende a Sociedade através da sua divisão social do trabalho e é no proletariado que Marx atribui o papel de transformar a sociedade capitalista, pois:

De todas as classes que ora enfrentam a burguesia, só o proletariado é uma classe verdadeiramente revolucionária. As outras classes degeneram e perecem com o desenvolvimento da grande indústria; o proletariado, pelo contrário, é seu produto mais autêntico (MARX, 2002, p.7)

No contexto da Revolução Francesa e na ascensão da Revolução Industrial, Émile Durkheim<sup>7</sup> acreditava que Marx desenvolveu uma obra coesa, mas com essência conflituosa. Para ele, uma premissa básica para análise da Sociedade é o entendimento do conceito de fato social, que significa “toda maneira de agir fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou ainda, que é geral na extensão de uma sociedade dada, apresentando uma existência própria, independente das manifestações individuais” (Durkheim, 2007, p.13). Ou seja, a sociedade não é um agrupamento de indivíduos dotados de razão muito menos a união de famílias como pregavam autores anteriores, para ele, é uma síntese determinada pelo todo, quando separado em partes deixam de ser Sociedade e deixam de adquirir peculiaridades que só são condescendentes em coletivo.

Para Durkheim (2007) é no todo que está a explicação para os fenômenos sociais, na união das consciências particulares, no processo de ação, reação e fusão umas sobre as outras, e com isso resultam uma realidade nova que é a consciência da sociedade. Para o autor, o

---

<sup>7</sup> Viveu entre 1858 – 1917. Sociólogo Francês considerado o pai da Sociologia Francesa, na qual umas suas principais preocupações era o reconhecimento da Sociologia como ciência.

indivíduo é forçado a seguir as normas existentes na Sociedade, normas que regulam as suas ações dentro da sociedade, essas normas são os fatos sociais, ou seja, essa coerção sofrida para corresponder às regras que são impostas desde o nascimento.

Os fatos sociais vão sendo estabelecidos com o passar do tempo, constituindo a maneira de ser e agir, como por exemplo: as roupas usadas, a circulação de mercadorias, a religião, o sistema de comunicação, o sistema financeiro etc., tudo isto caracteriza a sociedade. Quintaneiro (2003, p.63) endossa:

Apesar de seu caráter ser mais ou menos cristalizado, tanto as maneiras de ser quanto de agir são igualmente imperativas, coagem os membros das sociedades a adotar determinadas condutas e formas de sentir. Por encontrar-se fora dos indivíduos e possuir ascendência sobre eles, consistem em uma realidade objetiva, são fatos sociais.

Os fatos sociais estão postos na sociedade e a cada novo membro inserido essas normas são ensinadas e repassadas, resultado de características externas. Para Durkheim (2011), a educação é a principal causa dessa transformação social. Quando uma criança é educada, seja na escola ou no ambiente familiar, ela é ensinada a agir e a pensar conforme os ditames enraizados na Sociedade, comportamento diferente destes são anomalias que são corrigidas com punições. Quintaneiro (2003, p.64) adverte:

Por isso a educação “cria no homem um ser novo”, insere-o em uma sociedade, leva-o a compartilhar com outros de uma certa escala de valores, sentimentos, comportamentos. Mais do que isso, nasce daí um ser superior àquele puramente natural. E se as maneiras de agir e sentir próprias de uma sociedade precisa ser transmitidas por meio da aprendizagem é porque são externas ao indivíduo.

Na perspectiva de Durkheim (2007), é papel da Sociologia, como ciência, estudar os fenômenos que conduzem a jornada da Sociedade através da coação sofrida pelo indivíduo, para seguir os ditames da Sociedade desde o seu nascimento, ensinado a preservar e obedecer todas essas condutas sociais. Ele atenta para esta atmosfera que não pode ser modificada de acordo com a própria vontade, sendo que esta realidade pode ser diferente apenas se todos os indivíduos concordarem com uma nova “moral”, uma nova conduta que resulte em um novo fato social.

Para Durkheim (2011) a coação ocorre e a maioria dos indivíduos não sente, pois se consideram parte da Sociedade e todas as condutas e normas são entendidas como cláusulas para conservar a sua própria sobrevivência, tudo que se manifesta de bom dentro dela, reverbera de bom para os seus integrantes e assim o pensamento coletivo se sobressai ao



individual. Em consonância com as teorias de Rousseau, Durkheim (2007) evidencia a importância da passagem do homem do seu estado natural para fazer parte da Sociedade, adquirindo direitos e deveres para o bem comum. Para Quintaneiro (2003 p. 68), esses direitos e deveres são regras morais que possuem uma autoridade dentro de cada um, ainda que cumpri-las demande um grande esforço, e “por isso eleva-nos acima de nossa própria natureza”. Além disso, a prática da vida em Sociedade, não carrega em si apenas a obrigação de viver em coletividade, carrega também a satisfação de desfrutar hábitos e interesses comuns, diminuindo ainda mais a individualidade.

Durkheim (2007) sabia que era impossível uma Sociedade unânime, homogênea, pois nem todos os indivíduos possuem consciência moral, adjacente à reta razão almejada por Aristóteles, virtude capaz de impedir qualquer ato que ofendesse ou desmoralizasse a própria coletividade, mas acreditava na moral como elo para garantir a sociedade estruturada e funcional como um sistema que regula seus próprios integrantes.

Em relação à divisão de classes proposta por Marx, Durkheim (2007) argumenta que a Sociedade está constituída de maneira naturalmente desigual e isso reflete as desigualdades sociais, caracterizando uma anomalia social. Para ele, o principal exemplo dessa desigualdade é a herança, bens transferidos para sucessores independente da sua força de trabalho, ou seja, sem nenhum mérito para merecê-lo. O autor sugere que a solução seria igualar ao máximo as condições sociais dos indivíduos para manter a regularidade do sistema, através da conduta moral.

Para Durkheim, os indivíduos também se beneficiam com a submissão as normas da Sociedade, pois a ação coletiva desperta o melhor em cada um, ou seja, a própria essência de ser humano. “De fato o homem só é homem porque vive em sociedade”. (DURKHEIM, 2011, p.58)

Para que esta seja verdadeira, entende-se que a soma da moral de todos os indivíduos tem maior valor do que a moral de cada um, pois para viver em Sociedade é preciso dominar as vontades próprias, pensar no outro, desenvolver a solidariedade e é na Sociedade que este desafio é posto a prova.

A moral resulta da vida em comum. De fato, é a sociedade que nos faz sair de nós mesmos, que nos obriga a considerar interesses diferentes dos nossos, que nos ensinou a dominar os nossos ímpetos e instintos, a sujeitá-los a leis, a nos reprimir, privar, sacrificar, subordinar os nossos fins pessoais a fins mais elevados. (DURKHEIM, 2011, p.59)

Durkheim (2007) revela que os homens possuem sentimentos que os aproximam em situações críticas, como por exemplo, atentado contra a honra, contra a liberdade ou imagem; a partir disso, cria no próximo, sentimentos similares que os unem, inspirando sentimentos de revolta e desejo de justiça. Isso fica claro à medida que refletimos sobre os comportamentos desesperadores e que causam sofrimento ao observar a dor do outro. Durkheim utilizou termos atuais, afinal o sentimento é de repulsa quando qualquer direito básico do ser humano é infringido ou a maneira que adotam-se brigas ao entrar em contato com críticas injustas e maldosas a respeito de outrem. Quintaneiro (2003, p.88) conclui que este “é um dos elementos mais relevantes da Sociologia de Durkheim: o lugar do indivíduo na sociedade moderna, sua relação com o Estado, à proteção de seus interesses e a criação de seus direitos”.

Além dos autores já mencionados, Bobbio acrescenta ricas contribuições para o entendimento da origem e do desenvolvimento da Sociedade. Em sua obra Estado, Governo e Sociedade - Para uma teoria geral da política, Bobbio dialoga com muitos autores para determinar a construção da sociedade civil redefinindo o conceito de Estado. No primeiro momento o autor apresenta em quais sentidos os termos estado e sociedade civil, são utilizados, causadores de muitas confusões até hoje. Não é do interesse desta pesquisa adentrar essa discussão de caráter histórico, filosófico e político, sendo necessária, a leitura da obra de Bobbio em epígrafe.

Em resumo, Bobbio relata que essa distinção faz parte do cotidiano e que por muitos anos a expressão sociedade civil foi utilizada para designar um conjunto de instituições e normas que atualmente chamamos de Estado.

O estado faz a sociedade ou a sociedade faz o estado? Para Bobbio esta pergunta não tem resposta, dado que os dois convivem com suas contradições e por isso não são passíveis de conclusão. Um estado sem sociedade é um estado totalitário e uma sociedade sem estado significa o fim do estado.

Estes dois processos representam bem as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa: do cidadão que através da participação ativa exige sempre maior proteção do Estado e através da exigência de proteção reforça aquele mesmo Estado do qual gostaria de se assenhorear e que, ao contrário, acaba por se tornar seu patrão. Sob este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna. (BOBBIO, 2007, p. 51-52)

Bobbio enfatiza os conceitos contrastantes, de sociedade civil apresentados por Marx, que considera como “conjunto de relações econômicas constitutivas da base material” e por Gramsci que denomina de sociedade civil toda “a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através da hegemonia, obter o consenso”. Ou seja, para Marx cujo foco estava nas relações de produção conforme visto anteriormente, todos aqueles que fazem parte da sociedade e que se relacionam economicamente estão de acordo com a sociedade civil. Para Gramsci, por sua vez, fazem parte da sociedade civil aquele grupo que se destaca pela sua representatividade, que busca a hegemonia e se destaca perante os outros.

Bobbio relembra a obra de Thomas Paine, que ajudou a preparar o terreno para a declaração de independência dos Estados Unidos em 1776, declarando os direitos dos homens e demonstrando o papel do Estado e da Sociedade:

A sociedade é produzida pelas nossas necessidades, e o governo, pela nossa maldade; a primeira promove positivamente a nossa felicidade, unindo as nossas afeições, enquanto o segundo o faz negativamente, refreando os nossos vícios. A primeira encoraja o intercâmbio, o segundo cria distinções. A primeira é uma patrocinadora, o segundo, punitivo. (PAINE, 2005, p.27)

Para Paine, o mal, caracterizado como o Estado (na época da monarquia) foi criado pela própria Sociedade “para suprir a falta de virtude moral”, visto que a mesma não tem capacidade de se autorregular e é composta por indivíduos injustos.

Para Bobbio, o homem é naturalmente bom e em consequência disto, a Sociedade é boa, mas para a sua própria conservação e prosperidade, necessita eleger um elemento superior capaz de utilizar o poder coativo. Para ele, a denominação “Sociedade civil” advém das relações sociais diferente das relações políticas, conforme assinalado por Hegel e Marx.

Bobbio (2007, p.36) aprofunda a discussão, “[...] a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão”. Dentro desse conflito existe o Estado e as classes sociais, ou mais especificamente, os movimentos sociais, as associações, as organizações que representam ou se declaram representantes da sociedade. Bobbio (2007, p.37) ainda menciona o papel dos partidos políticos, que parecem ter seu lugar dividido entre o estado e a sociedade, pois, “um dos modos mais frequentes de definir os partidos políticos é o de mostrar que eles cumprem a função de selecionar, portanto de agregar e de transmitir, as demandas provenientes da sociedade civil e destinadas a se tornar objeto de decisão política”.

Bobbio relata que a “ingovernabilidade” de uma sociedade aumenta de acordo com a incapacidade do Estado de corresponder as suas demandas, e cita o exemplo da crise fiscal. Bobbio ainda descreve considerações importantes que devem ser atentadas pelos dirigentes políticos atuais, principalmente nas crises, pois, “a solução de uma grave crise que ameaça a sobrevivência de um sistema político deve ser procurada, antes de tudo, na sociedade civil, na qual podem ser encontradas novas fontes de legitimação e, portanto novas áreas de consenso.” (BOBBIO, 2007, p.38). Para o autor a opinião pública sempre deve ser a melhor resposta já que é para ela que o governo deve ser direcionado, uma vez que:

Sem opinião pública — o que significa mais concretamente sem canais de transmissão da opinião pública, que se torna "pública" exatamente enquanto transmitida ao público —, a esfera da sociedade civil está destinada a perder a própria função e, finalmente, a desaparecer. No limite, o Estado totalitário, que é o Estado no qual a sociedade civil é inteiramente absorvida pelo Estado, é um Estado sem opinião pública (isto é. com uma opinião apenas oficial). (BOBBIO, 2007, p.38)

Neste trecho, Bobbio já introduz a importância da informação chegar até a sociedade, pois sem informação a sociedade não pode emitir opinião e sem opinião a sociedade e o estado perde a sua própria finalidade.

## 2.2 ESTADO

*Na verdade o tempo lança à frente todas as coisas e pode transformar o bem em mal e o mal em bem (MAQUIAVEL)*

Refletir sobre o Estado nos imerge numa antiga e valiosa discussão a respeito da sua finalidade, por isso estudá-lo é essencial para o desenvolvimento de uma análise crítica apta a vislumbrar as verdadeiras necessidades dos indivíduos e a real função exercida pelo mesmo.

Ao longo da História, percebe-se que o Estado sofreu diversas transformações, produto das relações econômicas, sociais e culturais de cada época. Para o entendimento da evolução das teorias e críticas feitas à figura do Estado, faz-se necessário compreender o contexto histórico em que muitos pesquisadores, filósofos e historiadores desenvolviam seus estudos.

O período da Idade Moderna é caracterizado por intensas mudanças nas relações sociais e mercantis, na qual existia a figura de um rei cuja autoridade estava baseada na divindade, na vontade de Deus para com os homens. Aquele escolhido para governar, assim deveria fazer, pois foi escolhido para ser o rei, enquanto isso, aqueles que não tiveram a mesma sorte deveriam obedecer às vontades do rei e assumirem a condição de servos.

O Estado-Nação, como conhecemos hoje, começa a surgir na Idade Moderna a partir das transformações já apresentadas que ocorreram no período. A emergência da burguesia e o despertar das consciências individuais após a Reforma, acabaram por colocar em xeque muitas das premissas que vinham da idade média a respeito da legitimidade dos governantes, pressionando para mudanças estruturais na forma como o Estado representaria essas mudanças sociais.

Para Maquiavel<sup>8</sup>, considerado o precursor da ideia de Estado, os fins justificam os meios e com isso o governante eleito poderia ser qualquer indivíduo capaz de assumir o poder para o bem ou para o mal, desta surge à base do maquiavelismo. Em seu livro, *O príncipe*<sup>9</sup>, Maquiavel relata de que maneira o príncipe deve fazer para conquistar e manter o poder:

O quão louvável é que um príncipe honre a sua palavra e viva de uma forma íntegra, cada qual o compreenderá. Todavia, a experiência nos faz ver que, nestes nossos tempos, os príncipes que mais se destacaram pouco se preocuparam em honrar as suas promessas; que, além disso, eles souberam, com astúcia, ludibriar a opinião pública, e que, por fim, ainda lograram vantagens sobre aqueles que basearam as suas condutas na lealdade. Assim, devemos saber que existem dois modos de combater: um, com as leis; o outro, com a força. O primeiro modo é o próprio do homem; o segundo, dos animais. Porém, como o primeiro muitas vezes mostra-se insuficiente, impõe-se um recurso ao segundo. Por conseguinte, a um príncipe é necessário saber valer-se dos seus atributos de animal e de homem. (MAQUIAVEL, 1998, p.99)

Para Maquiavel, os homens possuem natureza falsa e desleal e o príncipe não deve confiar em outrem, apenas parecer simpático e aparentar possuir qualidades para garantir a aceitação pública e lançar mão da força, do mal, quando for preciso. Rousseau reafirma a teoria de Maquiavel quando tenciona que:

"Os reis desejam ser absolutos, e de longe lhes bradamos que a melhor maneira de o serem consiste em se fazerem amar por seus povos. Esta máxima é muito bela e verdadeira em certo sentido. Infelizmente, sempre rirão disso nas cortes. O poder oriundo do amor dos povos é sem dúvida o maior, mas precário e condicional; os príncipes jamais se contentarão com ele. Os melhores reis desejam ser malvados, quando lhes apetece, sem cessarem de serem os senhores. Por mais que se esforce um orador político em adverti-los de que a força do povo é a sua própria e de que seu maior interesse deve consistir em que o povo seja florescente, numeroso, temível, eles sabem perfeitamente que tal coisa não é verdadeira" (ROUSSEAU, 1988, p.77-8)

<sup>8</sup> Nicolau Maquiavel, nascido em Florença, na Itália em 3 de maio de 1469 e morreu em 22 de junho de 1527. Autor do livro, *O príncipe*.

<sup>9</sup> Cortina faz menção a qual deveria ser a correta tradução do título do Livro: "Primeiramente, para o fato de que a tradução correta do título de sua obra seria "Dos principados" ou "Sobre os principados" e não "O príncipe", como se tornou clássica. O próprio Maquiavel, em sua carta, diz que pretende abordar o tema da soberania dos principados, mostrando quantas espécies de principados havia, de que forma eram adquiridos e mantidos e como acontecia de serem perdidos." (CORTINA, 2000, p.167)

Para Cortina (2000) cada um faz o seu juízo de valor, a partir da leitura do livro *O príncipe*, de acordo com os seus interesses e necessidades.

Percebe-se que Maquiavel demonstrou como a política funcionava naquela época e de que maneira os interessados se mantinham no poder. Para ele, não existia a efetiva preocupação em cuidar do povo nem com os direitos individuais, todas as virtudes dos governantes eram apenas para dar a impressão de reis bondosos e piedosos, para se manterem no poder, estabelecendo assim grande confronto entre o comportamento cristão e a ética burguesa. Essa opinião está coadunada com Rousseau, que retoma em seu livro *O Contrato Social* (obra que fortalece a proeminência do Estado) uma leitura positiva do livro de Maquiavel. Para Cortina (2000) fica claro que o texto de Maquiavel é utilizado de acordo com os interesses de cada um.

Em virtude dos seus ensinamentos Maquiavel ganhou força e espaço com os déspotas, contrariando a Igreja, que julgava o mesmo como estimulador da violência e contrário aos princípios de Cristo. Maquiavel foi duramente criticado pela Igreja e por muitos outros que caracterizam a sua obra como um manual de instruções para se manter no poder utilizando de todos os meios para se justificar os fins, para outros como Rousseau, Maquiavel demonstrou ao povo como funcionava a prática da política naquela época, da prática dos atos que se fazem mas não se falam. Para Cortina (2000, p.191) “Rousseau verá *O príncipe* como uma "sátira à tirania" dos príncipes, como um texto que, fingindo ser o príncipe seu interlocutor, dirige-se, na verdade, ao povo para denunciar o jogo de poder dos príncipes”.

Na época medieval, a corrente religiosa pregava a salvação individual, como já foi relatado anteriormente; com a chegada da época moderna, o individualismo também se manteve, mas por motivos diferentes: não mais pela fé e sim pela racionalidade. O Estado, utilizando leis formais e morais, surge em função dos direitos individuais, da garantia da liberdade e da propriedade, para suprir as necessidades da Sociedade.

A Filosofia foi fundamental para explicar a nova relação vigente na época, a postura do governante e dos seus governados, o desenvolvimento da burguesia, a organização da relação de produção que deixou de ser feudal e passou a se desenvolver com a circulação dos bens, o crescimento da manufatura, a garantia da propriedade privada e do individualismo, todos esses caracterizam os primeiros passos para o nascimento do capitalismo.

Para o filósofo alemão Immanuel Kant<sup>10</sup>, o papel do Estado era garantir o exercício da liberdade de cada indivíduo e, se todos os homens tivessem boa vontade, viveriam em paz, pois concordariam com uma lei universal, baseada na razão. Esta boa vontade está intrinsecamente ligada ao dever e a razão, todos possuem dentro de si e só precisavam agir de boa vontade para encontrá-la. Para Kant, a natureza em sua perfeição criou o homem com todas as virtudes necessárias para existir além do seu instinto animal, por isso tem a capacidade de discernir a razão dentro de si, bastando apenas agir por dever, ou por boa vontade, que para Kant é aquilo que é moralmente bom, ou seja, agir sem influências de nenhuma inclinação, com foco apenas na boa intenção.

Kant declarava que nada poderia ser superior além da razão, pois a justiça não estava no Estado e sim dentro de cada um, visto que “qualquer ação é justa se for capaz de coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal, ou se na sua máxima a liberdade de escolha de cada um puder coexistir com a liberdade de todos de acordo com a lei universal” (KANT, 2003, p.76-77).

É notória a instabilidade da teoria de Kant, pois não estava de acordo com a realidade, apenas em um ideal utópico pode-se vislumbrar um mundo onde todas as pessoas possuem boa vontade, agem de acordo com a razão e concordam com uma lei universal capaz de impedir qualquer confronto entre elas. Em compensação os escritos de Kant servem até os dias atuais para basear toda a doutrina do Direito.

Kant reconhece a necessidade do Estado nos casos em que a sociedade necessita de uma figura que seja capaz de exercer o poder de coerção a um indivíduo que aja de maneira contrária a sua razão, causando danos aos outros e beneficiando a si próprio.

O cenário político vivido por Kant era a época da ascensão da burguesia, com os ideais iluministas pulverizados por toda Alemanha. O iluminismo criticava o poder da igreja e pregava o uso da razão baseados nos ideais de liberdade, fraternidade e igualdade.

Outro fator histórico que proporciona maior reflexão para Kant é a Revolução Francesa (1789-1799), movimento que modificou a história política do país. Nesta época, a França era regida sob o poder monárquico e em meio à crise financeira, desordem administrativa e gastos excessivos, a sociedade começou a questionar a teoria do direito divino, na qual os reis eram escolhidos por Deus e possuíam todo o poder em mãos. Existiam “3 grupos” na Sociedade Francesa, o clero – os representantes de alto escalão da igreja, a nobreza – pessoas que viviam às custas dos feudos herdados e a burguesia – a maior parte

---

<sup>10</sup> Filósofo da Idade Moderna que viveu entre 1724 – 1804.

camponeses sem terra, proletários, comerciários explorados pelos impostos que sustentavam o clero e a nobreza, estes possuíam isenção de tributos. Os ideais iluministas e as reflexões de Kant proporcionaram embasamento para burguesia criticar toda a estrutura política e social que era imposta naquela época. Após o fim da Revolução Francesa, com a queda do absolutismo<sup>11</sup> francês em consequência da tomada do poder político pela burguesia, os ideais franceses estavam pulverizados em toda a Europa.

Neste período, com a unificação da Prússia, Hegel<sup>12</sup> ganha notoriedade com a sua reflexão sobre o Estado, que para ele é o elemento mais importante, pois reúne toda a dimensão de universalidade e razão superior a individualidade:

O Estado, como realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si: esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que em serem membros do Estado têm o seu mais elevado dever. (HEGEL, 1997, p.217)

Neste parágrafo em epígrafe, Hegel diz que “o Estado [...] é o racional em si e para si”, ou seja, Hegel teorizava que o Estado se basta a si mesmo e que não precisava da boa vontade dos indivíduos para se legitimar, contrariando as teorias de Kant. Hegel também estava contrário aos ideais de Rousseau, pois o “basta em si”, pressupõe que o Estado também não precisava do acordo entre os indivíduos, visto que a liberdade possui seu valor extremo dentro dele e a verdadeira finalidade dos indivíduos é a satisfação da vida coletiva. O pensamento de Hegel é norteador pelos ideais iluministas, por isso baseia-se na legalidade, com indivíduos que compõem uma sociedade organizada cuja finalidade é a liberdade.

Se na época de Kant, lutavam contra os ideais do Absolutismo, cujos interesses eram contrários aos da classe burguesa, quando esta toma o poder em meados do século XIX, percebe-se que a Sociedade civil não é mais necessária.

Hegel rompe com todas as teorias criadas até aqui, pois para ele nem o individualismo, fator essencial para revelar a racionalidade dos indivíduos, nem a própria vontade dos indivíduos, base do contratualismo de Rousseau, são capazes de alcançar a superioridade do Estado e para ele, esses elementos são inferiores e serviram apenas como momentos históricos, uma forma de evolução social. Para Hegel não pode existir a dicotomia entre o que

<sup>11</sup> O absolutismo é a forma de governo caracterizado pela concentração do poder nas mãos do Rei ou do Monarca, que possui os três poderes (executivo, legislativo e o judiciário) em si.

<sup>12</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel, filósofo alemão que viveu no período de 1770 a 1831.



é realidade e apenas abstração, nem aquilo que pode ser considerado ciência e opinião, como outros filósofos divagaram, por isso, o Estado comporta a família e a sociedade, superando-as.

Hegel (1997, p.225-226) elucida:

É o Estado a realidade em ato da liberdade concreta. Ora, a liberdade concreta consiste em a individualidade pessoal, com os seus particulares, de tal modo possuir o seu pleno desenvolvimento e o reconhecimento dos seus direitos para si (nos sistemas da família e da sociedade civil) que, em parte, se integram por si mesmos no interesse universal e, em parte, consciente e voluntariamente o reconhecem como seu particular espírito substancial e para ele agem como seu último fim. Daí provém que nem o universal tem valor e é realizado sem o interesse, a consciência e a vontade particulares, nem os indivíduos vivem como pessoas privadas unicamente orientadas pelo seu interesse e sem relação com a vontade universal; deste fim são conscientes em sua atividade individual.

A família é o primeiro momento de necessidade até a consciência do Estado. A família é o primeiro contato do espírito com o mundo exterior, adquirindo sensibilidade e identidade em relação ao outro. Após a superação da família, a segunda etapa é a formação da sociedade civil, a superação da individualidade para uma disposição coletiva, visto que por si só, a sociedade não conseguiria manter os interesses privados e garantir os direitos coletivos.

Para Hegel, a criação da constituição era a plena demonstração da racionalidade do Estado. Desde a Grécia antiga, os gregos já enxergavam a constituição como elemento essencial para uma sociedade organizada, de maneira a separar os poderes e organizar o governo. Em Hegel, a constituição assume um papel formal jurídico de limitação do poder e de estabelecimento de leis para cumprimento de obrigações:

A constituição política é, em primeiro lugar, a organização do Estado e o processo da sua vida orgânica em relação consigo mesmo. Neste processo distingue o Estado os seus elementos no interior de si mesmo e os desenvolve em existência fixa. Em segundo lugar, o Estado é, enquanto individualidade, uma unidade exclusiva que tem, por conseguinte, um procedimento em relação a outros. Volta para o exterior o seu organismo diferenciado e nesta determinação situa no interior de si mesmo os seus termos diferenciados na idealidade que lhes é própria. (HEGEL, 1997, p.243-244).

Aristóteles também contribui a respeito da constituição política:

Para bem conhecer a Constituição dos Estados e suas espécies, é preciso em primeiro lugar saber o que é um Estado, pois nem sempre se está de acordo se se deve imputar fatos ao Estado ou aos que o governam, quer como chefes únicos, quer num grupo menos numeroso do que o resto da Cidade. Ora, o Estado é o sujeito constante da política e do governo; a constituição política não é senão a ordem dos habitantes que o compõem. Como qualquer totalidade, o Estado consiste numa multidão de partes: é a universalidade dos cidadãos. (ARISTÓTELES, 2000, p.27)

Ademais, Hegel acreditava que a guerra é um elemento fundamental para o desenvolvimento do estado:

Até na guerra como situação de violência e contingência, como situação não-jurídica, subsiste uma ligação que é a de os Estados mutuamente se reconhecerem como tais. Nesta ligação valem eles um para o outro como existentes em si e para si, de tal modo que a guerra se determina como algo de transitório. Implica ela, portanto, o seguinte caráter concordante com o direito: até na guerra, a possibilidade da paz é preservada; os parlamentares são, por exemplo, respeitados e, em geral, nada é feito contra as instituições internas de cada Estado, contra a vida familiar do tempo de paz nem contra as pessoas privadas. (HEGEL, 1997, p.306)

Para Hegel a guerra reforçava entre os Estados e entre os indivíduos o ideal de justiça no qual os povos estabeleciam vínculos e a burguesia reforçava suas atividades econômicas. Com isso, Hegel contrariava o projeto de paz dos modernos, principalmente de Kant, no qual ainda faz ressalvas e críticas:

Nota - Em certo tempo, falou-se muito da oposição entre a moral e a política, e da exigência de a primeira dirigir à segunda. Apenas devemos mostrar que o bem do Estado tem uma legitimidade muito diferente da do bem dos indivíduos e da substância moral, que o Estado adquire imediatamente a sua existência, quer dizer, o seu direito em algo de concreto e não de abstrato. É esta existência concreta, e não as numerosas ideias gerais consideradas como mandamentos morais subjetivos, que o Estado pode erigir em princípio da sua conduta. A crença na chamada injustiça inerente à política, na chamada oposição entre a política e a moral, está fundada em falsas concepções da moralidade subjetiva, da natureza do Estado e da sua situação do ponto de vista moral subjetivo. (HEGEL, 1997, p.305)

Em seus escritos, Hegel (1997, p.233), declarou que “o Estado é a vontade divina como espírito presente ou atual que se desenvolve na formação e organização de um mundo”, ou seja, o Estado é a vontade divina e não a vontade dos indivíduos, demonstrando confusão entre o papel do Estado e da Religião. Hegel foi alvo de muitos julgamentos e ficou conhecido como Aristóteles moderno e apesar destes, demonstrou que uma crítica baseada na prática, e não na utopia, serve para iluminar a solução dos problemas filosóficos e sociais do mundo atual.

Um dos principais críticos da sua obra foi Marx, cuja oposição estava clara, pois não era interessante conhecer o mundo a partir do indivíduo, na discussão da sua natureza, ou quais as virtudes essenciais, o homem se difere dos animais quando começa a produzir por si mesmo os meios de vida, produzindo seus meios de vida de acordo com as condições materiais de produção. Com isso, Marx insere o homem no polo produtor, rompendo com as

tradições idealistas e materialistas: para ele, a compreensão humana deve partir da sua produção, do seu trabalho, da prática, da *práxis*<sup>13</sup>.

[...] resumidamente, assim: na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. (MARX, 2008, p.47)

Com esse argumento, Marx contrariava toda a teoria de Hegel e de Kant, pois não consideraram que a Sociedade é dividida em classes e que a própria história demonstra uma mudança de paradigma, na qual as relações econômicas (e produtivas) explicam a trajetória da humanidade, não de acordo com a consciência ou as crenças.

Para Marx, ao contrário de Hegel, o Estado não é o suprassumo da justiça e da racionalidade, é o conjunto das relações de produção que formam a estrutura econômica da sociedade. O Estado é um produto da Sociedade no qual as classes com interesses econômicos divergentes necessitam de um poder alocado acima da Sociedade, mas apenas para efeitos de aparência, para contornar os conflitos criados pelas lutas das classes. Para Engels<sup>14</sup> (1984, p.191),

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é "a realidade da idéia moral", nem "a imagem e a realidade da razão", como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Nesse contexto, Engels afirmava que o Estado foi criado para intermediar conflitos e de maneira geral, a classe dominante é a classe que mais detém poder político e econômico e assim o Estado se converte a essa classe dominante e acaba por oprimir aquela classe desprovida. Em virtude disso, toda a teoria de Hegel e Kant, em volta do Estado como

<sup>13</sup> A noção de *práxis* remonta ao mundo grego, à divisão das atividades humanas, fundamentalmente três: *práxis*, *poiésis* e *theoria*. Tais noções foram desenvolvidas por Aristóteles e influenciaram o vocabulário de Marx. (MASCARO, 2002, p.99)

<sup>14</sup> Friedrich Engels - coautor de diversas obras de Karl Marx.

detentor da superioridade e da justiça cai por terra, e agora a vida social não era mais regida por um contrato e sim por luta de classes.

Nesta mesma obra, Engels discute a respeito da origem e da necessidade do Estado como figura de poder para reduzir os conflitos entre classes:

Portanto, o Estado não tem existido eternamente. Houve sociedades que se organizaram sem ele, não tiveram a menor noção do Estado ou de seu poder. Ao chegar a certa fase de desenvolvimento econômico, que estava necessariamente ligada à divisão da sociedade em classes, essa divisão tornou o Estado uma necessidade. Estamos agora nos aproximando, com rapidez, de uma fase de desenvolvimento da produção em que a existência dessas classes não apenas deixou de ser uma necessidade, mas até se converteu num obstáculo à produção mesma. As classes vão desaparecer, e de maneira tão inevitável como no passado surgiram. Com o desaparecimento das classes, desaparecerá inevitavelmente o Estado. A sociedade, reorganizando de uma forma nova a produção, na base de uma associação livre de produtores iguais, mandará toda a máquina do Estado para o lugar que lhe há de corresponder: o museu de antiguidades, ao lado da roca de fiar e do machado de bronze. (ENGELS, 1984, p.195)

A fim de enriquecer ainda mais esta discussão a respeito do surgimento e do papel do Estado, Bobbio e Bourdieu fizeram importantes contribuições.

Ainda em sua obra, *Estado, Governo e Sociedade*, Bobbio (2007), preocupado com a distinção correta dos limites entre sociedade civil e estado, assinala que sob a ótica do naturalismo e do contratualismo, o Estado realiza o papel de protetor dos direitos da vida, da propriedade e da liberdade.

Sob influência de Maquiavel, Bobbio (2007, p.50) esclarece que “o Estado não pode ser de modo algum assemelhado a uma forma de sociedade”, em razão de que quando Maquiavel aborda o Estado, seu objetivo é demonstrar o poder que se exerce sobre os habitantes de um determinado território e das estratégias utilizadas por indivíduos ou grupos para adquirir ou manter, nesse sentido o Estado não é o “Estado-sociedade” e sim, o “Estado-máquina”.

A respeito do nascimento do Estado, Bobbio (2007) retoma a proposta de Adam Ferguson, onde o Estado nasce no início da Idade Moderna, ou seja, a passagem da vida primitiva, selvagem para a vida civil, onde civil está correlacionado aos termos cidadão e civilizado.

Bobbio (2007) também faz a releitura de Rousseau e Engels, no qual o Estado nasce com a instituição da propriedade privada e assim surge à divisão do trabalho, em seguida, com a divisão do trabalho surge à sociedade, que dividida em classes faz emergir o Estado, que para ele, a “sua função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia” (BOBBIO, 2007, p.74).

Em sua obra *Razões práticas*, Bourdieu também teceu importantes considerações a respeito do papel do Estado, conforme demonstrado a seguir.

Para Bourdieu, o principal poder do Estado é a sua legitimação perante a Sociedade civil, essa legitimação é dada pela produção e imposição das suas “categorias de pensamento”, repercutidas principalmente na Escola.

Bourdieu (1996) dispõe do pensamento de Thomas Bernhard, afirmando que “a escola é a escola do estado”, na qual todos os indivíduos nela inseridos são transformados para serem “cúmplices” do Estado.

[...] o Estado me fez entrar nele obrigatoriamente, como fez com todos os outros, e me tornou dócil em relação a ele, Estado, e fez de mim um homem estatizado, um homem regulamentado e registrado e vestido e diplomado e pervertido e deprimido, como todos os outros. Quando vemos homens, só vemos homens estatizados, *servidores* do Estado, que, durante toda sua vida, servem ao Estado e, assim, toda sua vida servem à contra-natureza. (BERNHARD, 1988, p.34 apud BOURDIEU, 1996, p.112)

Nesse contexto, para Bourdieu (1996) o Estado reproduz as suas intenções dentro dos ensinamentos proporcionados pelas escolas, desde uma nova correção ortográfica até o imperativo de um novo imposto são decisões que afetam o cotidiano de todos, causando a impressão, que são mudanças necessárias e naturais.

Bourdieu (1996) introduz o conceito de campo do poder, algo diferente de campo político, caracterizado como um espaço de força entre os diferentes tipos de capital, no qual um dos agentes ou instituição possui uma quantidade de capital suficientemente maior que os outros para ocupar a posição dominante no interior de seus campos respectivos. Nessa ótica, o Estado é o agente que possui o capital informacional em quantidade suficientemente para ocupar a posição de dominação no campo do poder.

Utilizando o conceito de Estado de Weber, Bourdieu (1996, p.106) deduz que o Estado é uma incógnita que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente, ou seja, para ele o Estado cria os mecanismos de propagação das suas próprias regras para obter a legitimação perante a sociedade e contra ela, utiliza da violência física e simbólica para garantir a sua conservação.

Bourdieu (1996) acrescenta que o Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital: o capital de força física, capital econômico e capital cultural no sentido de informacional. Em suma, o Estado concentra a maior parte de todos os tipos de capitais e com isso reforça a sua legitimidade de exercer o poder sobre os outros, conforme a teoria do campo de poder explicada anteriormente.

Adentrando a Ciência da Informação e para alcançar a proposta almejada por esta pesquisa, interessa a concepção de Bourdieu a respeito do capital cultural no sentido informacional, onde o autor ressalta:

O Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma unificação teórica. Situando-se do ponto de vista do todo, da sociedade em seu conjunto, ele é o responsável por todas as operações de totalização, especialmente pelo recenseamento e pela estatística ou pela contabilidade nacional, pela objetivação, por meio da cartografia, representação unitária, do alto, do espaço, ou simplesmente por meio da escrita, instrumento de acumulação do conhecimento (por exemplo, com os arquivos) e de codificação como unificação cognitiva que implica a centralização e a monopolização em proveito dos amanuenses ou dos letrados. (BOURDIEU, 1996, p. 105)

Bourdieu correlaciona à concentração do capital econômico associado ao capital informacional, no qual os Estados desde sempre preocupavam-se em realizar pesquisas para controlar a quantidade de exércitos, automóveis, soldados etc. cujos resultados são informações estratégicas que seriam usadas com o intuito de unificar o mercado cultural, ou seja, de controlar o máximo de informações possíveis. Para Bourdieu (1996, p.109), o Estado “é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder, onde a dominação do capital é a chave para condicionar a posição de um indivíduo ou um grupo num campo”.

Diante da importância dos capitais simbólicos demonstrados por Bourdieu, para fins desta pesquisa é interessante adentrar o conceito de informação e entender de que maneira a mesma está situada na relação sociedade e estado.

### 2.3 INFORMAÇÃO

*"Aqueles que pensam ter sozinhos os dons da inteligência e da palavra, e um espírito superior, quando os vemos de perto mostram-se inteiramente vazios! Mesmo que nos tenhamos por muito sábios, é sempre proveitoso aprender ainda mais, e não teimar em juízos errôneos..." (SÓFOCLES)*

A palavra informação é originada no latim, pelo verbo “*informare*”, que significa formar, criar, construir. Diante de uma palavra tão complexa é aceitável que a tarefa de conceituá-la seja difícil, no entanto, por se tratar de uma palavra com sentido interdisciplinar, cada disciplina trata a informação da melhor maneira que se adapta aos seus interesses.

Muitos pesquisadores da Ciência da Informação (CI) (CAPURRO E HJORLAND, 2007; BARRETO, 2002; GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2010) já se incumbiram de revelar quais as possíveis definições, classificações e até mesmo o processo de origem e chegada da informação em seu receptor (emissor-canal-receptor). Sendo essa pesquisa originada pelo

campo da Ciência da Informação e considerando o caráter maleável da palavra informação, utiliza-se a informação no sentido informativo, visto que:

Informação é qualquer coisa que é de importância na resposta a uma questão. Qualquer coisa pode ser informação. Na prática, contudo, informação deve ser definida em relação às necessidades dos grupos-alvo servidos pelos especialistas em informação, não de modo universal ou individualista, mas, em vez disso, de modo coletivo ou particular. Informação é o que pode responder questões importantes relacionadas às atividades do grupo-alvo. A geração, coleta, organização, interpretação, armazenamento, recuperação, disseminação e transformação da informação deve, portanto, ser baseada em visões/teorias sobre os problemas, questões e objetivos que a informação deverá satisfazer. (CAPURRO, 2007; 187 – 188)

No contexto desta pesquisa, entende-se que é pouco relevante discutir qual o conceito correto para a palavra informação, importante é a própria informação em si e o que esta representa no contexto utilizado, em consonância com a argumentação de Buckland, Capurro (2007, p.192) afirma que “Exatamente do mesmo modo que qualquer coisa pode ser simbólica, (...) qualquer coisa pode ser informativa/ informação”, logo, o objetivo é estudar o papel da informação e seu caráter informativo na relação entre Sociedade e Estado.

A informação sempre existiu e sempre permeou as relações políticas, econômicas, financeiras e sociais. Nesse contexto e de acordo com os parágrafos anteriores, entende-se que a informação é o elo de poder entre a sociedade civil e o Estado, que conforme explicitado por Bourdieu, os diferencia pela quantidade de informação que cada um possui.

Jardim também segue essa mesma linha de raciocínio, e concorda que Estado e informação são elementos inextricáveis:

(...) o Estado moderno constitui-se numa das maiores e mais importantes fontes de informação. Seu complexo funcionamento relaciona-se diretamente com a sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. (JARDIM, 1999, p. 29)

O Estado é por legitimidade informacional e usa o controle sobre a informação para produzir e reproduzir o seu poder, e assim com a absorção das novas tecnologias de informação e comunicação, o Estado conhece cada vez mais sobre os indivíduos, enquanto os mesmos sabem cada vez menos sobre o Estado. Um exemplo emblemático dessa observação são os impostos. Todos os anos milhares de pessoas no Brasil são obrigadas a declararem as receitas e as despesas realizadas no ano anterior, para suprirem a necessidade de informação do Estado, o chamado IRPF (imposto de renda sobre pessoa física) e com isso o Estado obtém informações sobre quanto o indivíduo ganhou e gastou naquele período. Não é pertinente discutir a legitimidade dos impostos no Brasil, mas esse exemplo serve para demonstrar o quanto o Estado exige da Sociedade, enquanto esse sabe cada vez menos sobre o Estado.

O surgimento e o desenvolvimento da internet fazem parte da história social de apropriação e transformação do papel da informação na sociedade. A história da internet no Brasil se confunde com a história da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), uma das pioneiras a implementar a rede no nosso país. Em 1975, o Ministério das Comunicações reservou à Embratel<sup>15</sup> o monopólio da instalação e exploração dos serviços de comunicação de dados no País. A Embratel iniciou seu serviço de acesso à internet via linha discada em dezembro de 1994, através de um teste com um pequeno grupo de usuários. (CARVALHO, 2006). Desde então, não imaginamos mais a vida sem a interação entre os meios de comunicação. Nesta perspectiva, a sociedade contemporânea vem modificando seus valores sociais, os estilos de vida e os comportamentos, modificando também o cenário político, agregando novas demandas societárias, com forte impregnação cultural, como ecologia, diferenças étnicas, religiosas, orientação sexual dentre outras temáticas que são incorporadas no dia-a-dia da política (ORTIZ, 2008).

Pierre Lévy, em seu livro *Cibercultura* (2000), redesenha esse panorama de interação com a internet e aborda o conceito de ciberespaço: como o meio de comunicação que surge através da interconexão mundial dos computadores, incluindo também o universo de informações e os seres humanos que navegam e alimentam esse universo. Castells (2005, p.20) chama de Sociedade em rede.

[...] uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes. A rede é a estrutura formal. É um sistema de nós interligados. E os nós são, em linguagem formal, os pontos onde a curva se intersecta a si própria. As redes são estruturas abertas que evoluem acrescentando ou removendo nós de acordo com as mudanças necessárias dos programas que conseguem atingir os objetivos de performance para a rede.

Com a apropriação das tecnologias de informação e comunicação, a sociedade civil vem ganhando “força” no âmbito político e cultural, podendo reivindicar suas insatisfações e garantir um controle maior das ações do governo na sociedade, conforme já demonstrado por vários pesquisadores (BORGES, 2011; SILVA, 2005).

A informação em seu caráter político, social e econômico, são peças essenciais para que o indivíduo possa exercer plenamente a cidadania na sociedade contemporânea. E assim, para fazer uso da informação, torna-se necessário que ela exista que seja divulgada e que esteja disponível aos seus interessados. Entende-se também que o Estado provedor dessas

---

<sup>15</sup> Vide portaria nº 301, de 03 de abril de 1975.



informações no ciberespaço, deve utilizar as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação para proporcionar o máximo de satisfação à sociedade, onde quantidade não supõe qualidade, nem a quantidade e o alcance das informações tem como consequência necessária a democracia.

Assim como o Estado, o indivíduo também deve utilizar as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação, participando e acompanhando ativamente das decisões, proporcionando melhorias no modelo democrático brasileiro.

Para que o Estado possa garantir o direito do acesso à informação, a promulgação da Lei de Acesso a Informação vai além de um instrumento jurídico, trata-se do início de uma grande mudança cultural no país. É indiscutível que não é apenas uma lei que irá transformar a cultura e todas as relações econômicas, políticas e sociais no Brasil, mas é um passo para a mudança. Mudança necessária com todos os agentes, da sociedade e do Estado, pois de nada adianta a criação de leis que possibilitam o cidadão acompanhar e monitorar as ações do governo se as informações são difusas ou se o cidadão não demonstra interesse em saber quais os caminhos percorridos pelo seu dinheiro, por exemplo.

A informação como insumo básico para manutenção do capitalismo, em seu caráter político, social e econômico é a garantia da continuidade do Estado e do desenvolvimento da Sociedade civil. São nessas possibilidades de reflexões que residem às questões práticas-discursivas da informação nos limites das transformações sociais.

### 3 GESTÃO PÚBLICA

*Perguntar-se-me-á se sou príncipe ou legislador, para escrever sobre política. Se eu fosse príncipe ou legislador, não perderia meu tempo em dizer o que é preciso fazer; eu o faria ou me calaria. (ROUSSEAU)*

Conforme observado anteriormente, segundo o Contrato Social concebido por Rousseau, os homens se organizam politicamente para que nenhum interesse individual prevaleça sobre os interesses coletivos e é por intermédio do governo na figura do Estado que essas possibilidades são concretizadas. Uma das principais funções do governo é a gestão “da coisa pública” com o objetivo de atender as necessidades da sociedade.

Primeiramente, deve-se distinguir o conceito de “gestão” de “administração”, assim como o papel do “gestor” do papel do “administrador”, que apesar de distintos, muitas vezes, convergem entre si. Para Osorio (2005), gerir é mais do que administrar, implicando em mudanças de paradigmas conceituais, teóricos e pragmáticos. A gestão deve funcionar dentro da realidade administrativa, de tal maneira que o papel do administrador é visto como “instrumento de realização da vontade do legislador, sem espaço à liberdade”. Já o gestor é visto como gerente, uma espécie de administrador com mais responsabilidades e ambições, no qual se exigem resultados e maior atenção à ética institucional.

Ao longo dos anos o Brasil vivenciou diversos modelos de gestão (patrimonialista, burocrático e o gerencial) na administração pública. A maior crítica destacada pelos estudiosos da área é a duvidosa evolução desses modelos, pois observa-se apenas uma mudança de caráter teórico com acumulação das mesmas práticas (SECCHI, 2009; SOUZA, 2006).

A seguir, discorre-se de maneira geral sobre o panorama dos modelos vivenciados no Brasil, com intuito de demonstrar a importância de como a gestão pública modifica os valores, a cultura e a qualidade de vida da sociedade, sem a intenção de esgotar o assunto.

O primeiro modelo de gestão pública foi experienciado durante o período colonial, com a chegada de Dom João VI e sua corte, carregando o modelo patrimonialista herdado pelo Estado Absolutista da Europa. No Estado Absolutista, de acordo com o que já foi apresentado nas páginas anteriores, a principal característica é a relação de dominação entre servos e reis, dominação aceita, pois expressava a vontade do Divino. Este modelo de gestão determinava que a população trabalhasse para atender as necessidades dos seus governantes provocando confusão entre bens públicos e privados. A partir das revoluções seguintes, com

destaque para a Francesa, a Industrial e o advento do capitalismo, os ideais democráticos exigiram uma administração mais eficiente.

O modelo seguinte foi o burocrático, instituído pelo governo de Vargas (1930), marcado pela rigidez no atendimento as formas legais com esperança de exterminar os resquícios da cultura patrimonialista. Osório (2005, p.5) destaca que neste período “a obediência a processos formalmente corretos do ponto de vista jurídico seria mais importante que o atendimento a resultados”. Desta maneira, neste modelo de gestão, o poder estava concentrado na formalidade das normas e na burocracia, cujo objetivo era a modernização e a reforma da administração pública, deixando para trás as tradições. Segundo Drummond *et al* (2012, p.3):

A institucionalização deste modelo está fundamentada nos estudos de Max Weber (1864-1920), o qual considera que as organizações podem tornar-se mais eficientes a partir da implementação de normas bem definidas. O raciocínio burocrático reside na ideia de ordenamento e dominação legitimada pela existência de normas (Weber, 1999). Este modelo apresenta alguns elementos essenciais, dentre eles: a estrutura de autoridade impessoal; hierarquia de cargos altamente especificada; descrição de cargos com claras esferas de competência e atribuições; seleção com base em qualificação técnica; remuneração fixa compatível com a hierarquia de cargos; o cargo como única ocupação do burocrata; promoção baseada em sistema de mérito; separação entre os bens públicos e privados do burocrata; e controle sistemático do cargo.

Na teoria, a eficiência organizacional é o ponto central da administração burocrática, carregando em si a obediência às normas, a preocupação com a alocação de recursos e até mesmo a qualidade dos recursos humanos - a escolha do profissional adequado para atendimento as formalidades, exigindo assim uma maior profissionalização entre os trabalhadores, e assim uma significativa melhoria no serviço público.

Nesta fase, o Estado além de exercer seu papel coercitivo, ajudou a desenvolver grandes instituições, como o Banco do Brasil, a Companhia Vale do Rio Doce<sup>16</sup> e muitas Universidades, assumindo uma nova postura, adotando planejamentos econômicos, o desenvolvimento da ciência e a promoção da educação e da justiça social. Um marco interessante que merece destaque foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o objetivo de criar e executar políticas direcionadas para a gestão de funcionários públicos, adotando medidas como admissão por concursos e capacitação

---

<sup>16</sup> Privatizada em 1997 no governo de Fernando Henrique Cardoso.

profissional, até mesmo a elaboração do orçamento público, com unidades em todos os estados para pulverizar e acompanhar a execução das normas em todo o território nacional.

De acordo com Lima Junior (1988; p.3):

A criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas: equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; e implantar, ampliar e remodelar a infra-estrutura com vistas a industrializar o país. Embora se possa entender que a implantação da administração pública visasse atender à racionalização das atividades da União e a intervenção econômica fosse uma resposta típica do mundo pós-29 — com as graves conseqüências internas que produziu —, a evolução do regime que rapidamente assumiu feições autoritárias, sustentou-se nos instrumentos institucionais de política econômica e de dominação política centralizada, objetivando respaldar o próprio regime, que era dotado de acentuada autonomia burocrática em face do conjunto das forças sociais. Essa autonomia burocrática não provinha de uma impecável eficiência racional-formal.

Por outro lado, a administração burocrática vigente nesta época dificultou os processos para atendimento das demandas da sociedade, pois não tinha foco em resultado, apenas na rigidez do desenvolvimento das etapas, tornando-o moroso e cada vez mais caro. A burocracia sempre esteve presente nas relações políticas, mas nunca serviu como ferramenta efetiva para o alcance de uma gestão pública eficiente. Para Bresser-Pereira (1996) a adoção da administração pública democrática foi uma opção esperançosa para mudança dos paradigmas adotados no patrimonialismo, porém o pressuposto de eficiência não se concretizou, pois o modelo burocrático não garantiu nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Ao contrário, demonstrou-se lento, caro e sem foco nas demandas do cidadão.

A necessidade de uma administração pública capaz de atender as demandas da sociedade, com base na qualidade da prestação do serviço público e foco redução de custos tornou o modelo gerencial a melhor alternativa durante a década de 90, principalmente na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil, o principal agitador e implementador do modelo gerencial foi o ex-ministro Bresser-Pereira<sup>17</sup>, cuja proposta tinha como objetivo reparar os danos das conseqüências causadas pelo patrimonialismo e pelo enrijecimento burocrático. Para ele, o modelo gerencial pode ser chamado de Nova Gestão Pública.

---

<sup>17</sup> No governo de Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998), quando iniciou a Reforma da Gestão Pública de 1995, e, em 1999, Ministro da Ciência e Tecnologia.

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do século vinte, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório. (BRESSER, 1998, p. 11)

Conforme Bresser-Pereira (1998), a criação de um modelo gerencial é baseada nos padrões de administração da empresa privada com o intuito de oferecer ao administrador público condições de gerenciar com eficiência as “agências públicas”. Uma outra característica proposta por este modelo é a competição, incitar a competição por melhores resultados entre os órgãos públicos.

Para Bresser-Pereira (1998) o modelo gerencial é a melhor evolução de todos os outros modelos experienciados pelo Brasil, pois é democrático, visto que se adaptaram as necessidades do Brasil, preserva o interesse público, mantendo a sociedade em contato direto com as ações públicas, atuando desde a concepção até as decisões públicas.

Em crítica a este modelo, observa-se que nem sempre os modelos experimentados em outros países se adequam a realidade brasileira. Instituir uma cultura empreendedora somada à burocracia no funcionalismo público brasileiro é uma mudança arriscada e de longo prazo na cultura e na política do Brasil. Assim como, é contraditório idealizar um modelo gerencial com base nos princípios de empresas privadas com objetivo de atender os interesses coletivos (sociais), já que o modelo privado está voltado para o desenvolvimento do indivíduo profissional com a finalidade de almejar lucros. Flexibilizar a gestão não faz dela efetivamente democrática.

O setor privado com estilo democrático e participativo é a inspiração do modelo gerencial maquiando a burocracia do modelo anterior, adaptando-o ao novo cenário, criando assim uma ilusão de que as ações são democráticas e que possuem a legitimação da sociedade, uma dominação mais sutil comparada a anterior.

Uma das principais críticas feitas a este modelo é que a proposta idealizada está distante da realidade brasileira. A confusão entre democracia e participação social é o melhor exemplo para demonstrar essa distância. O governo abre espaço para discussão com a sociedade sobre quais as demandas devem ser priorizadas na agenda para criação de políticas

públicas, porém o poder de decidir se esta demanda será efetivamente atendida está nas mãos do governo, restringindo o papel da sociedade.

Os autores citados neste capítulo merecem a atenção daqueles que desejam aprofundar-se nas mudanças econômicas, políticas e históricas do Brasil, sofridas durante os períodos das transformações da administração pública. O objetivo deste, até então, é apenas contextualizar a importância da gestão pública, demonstrando que a política é responsável pela criação/seleção dos propósitos e a administração pública deve transformar estes propósitos em ações que reverberarão na sociedade. Desta maneira percebe-se que cada modelo demonstra vantagens e desvantagens, sendo necessário atentar para os pontos focais cujas discussões sempre permeiam uma gestão pública eficiente, como a separação entre o Estado e o mercado, os bens públicos do privado e que a democracia só é verdadeira quando a sociedade participa efetivamente de todo o processo de decisão e implementação de políticas públicas, resultando no efetivo controle social.

Um dos pontos primordiais desta pesquisa é a evolução do conceito de informação e de como esta é um recurso de estratégia e planejamento, essencial no sucesso das ações do governo. Neste contexto, através da criação de dispositivos legais, o Estado exerce a sua função de gerir os negócios públicos a fim de proporcionar o bem comum dos cidadãos. Para que esta função seja realizada, o Estado precisa de recursos financeiros e o cidadão é intimado a participar de maneira involuntária com o pagamento dos tributos. Desta maneira, concretiza-se o Contrato Social proposto por Rousseau (1999), no qual a Sociedade que mantém o Estado funcionando deve requerer o retorno do seu pagamento, em serviços e produtos de qualidade e serviços eficientes e eficazes.

No entanto, a sociedade não consegue acompanhar e participar de todas as ações do governo, que muitas vezes detém a maior parte das informações e dificulta o acesso. Muitos agentes públicos possuem amplo poder de decisão sobre qual a melhor maneira de aplicar os recursos financeiros, confrontando os interesses coletivos, podendo gerar insatisfação social quando as demandas mais urgentes não são priorizadas no orçamento público.

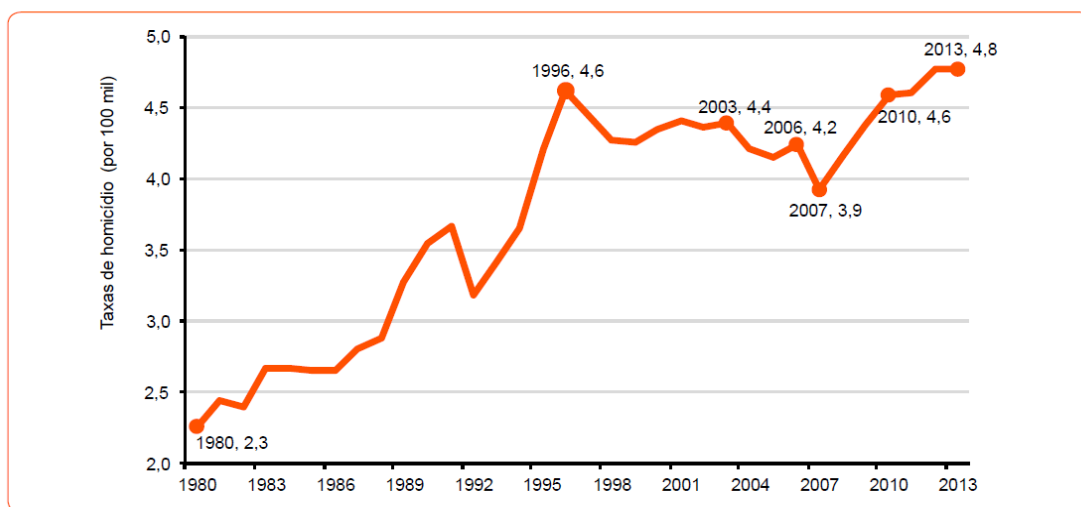
Para facilitar o entendimento dessas questões, em seguida, estuda-se a política pública como ferramenta de uma gestão eficiente e como mecanismo de controle social.

### 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma noção conceitual das políticas públicas é que são diretrizes criadas para atender as demandas da sociedade. Sabe-se que muitas necessidades populares não são priorizadas pelo governo e a falta de políticas públicas que atendam essas demandas ocasionam muitos problemas sociais confrontados atualmente. Assim como, a existência de ações e programas do governo também não garante a solução dos problemas identificados e sofridos pela sociedade. A saúde e a segurança pública são exemplos clássicos desta realidade. Existem políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal direcionadas para amenizar os problemas que envolvem a decadência da assistência médica e dos problemas com a violência e ainda assim percebe-se que não são eficientes, pois a situação continua constantemente caótica e preocupante.

Algumas demandas sociais ultrapassam as limitações de programas governamentais e ganham a forma de lei, como no caso da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006). Após a identificação do aumento de homicídios contra mulheres em todos os Estados, esta demanda ganhou forma e espaço na agenda governamental e mesmo após medidas, ações e programas de incentivo para diminuir a violência contra mulheres e para conscientização das mulheres para denunciarem e não conviverem com o medo, os problemas continuaram, como demonstra um estudo alarmante divulgado em 2015, pelo pesquisador Julio Jacobo Waiselfisz.

**Figura 1 – Evolução das taxas de homicídio de mulheres (por 100 mil). Brasil. 1980/2013**



Fonte: Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil (2015, p.12).

Desta maneira, algumas necessidades sociais são identificadas e programas são elaborados para amenizar ou extinguir os problemas e em alguns casos, a situação ainda persiste e mais ações devem ser colocadas em prática, monitoradas e avaliadas. Outras necessidades sociais não são priorizadas, pois irão concorrer com muitas outras e apenas aquelas definidas como prioridades receberão os devidos tratamentos para concluir as etapas do ciclo das políticas públicas. Elencar prioridades é uma etapa fundamental na elaboração de políticas públicas, pois o Estado tem acesso a recursos que devem ser utilizados para atender as demandas da sociedade que cada vez mais está crescendo e, em função dessa complexidade, novas exigências e problemas urgentes estão surgindo. Consoante com a opinião de Dias (2013, p.279), o objetivo das políticas públicas é: “a gestão de problemas e demandas coletivas através da utilização de metodologias que identifiquem as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas predefinidos”.

A política pública é alvo de estudo e subcampo da Ciência Política, com caráter multidisciplinar. As políticas públicas refletem em muitas outras áreas como Economia, Administração Pública, Sociologia, Antropologia, Gestão e Planejamento etc. Nesse sentido:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2009, p.26)

Existe uma discussão a respeito do conceito de política pública a partir dos seus atores, essa diferença dá origem a duas abordagens existentes. A abordagem estatista considera as políticas públicas instrumento exclusivamente governamental, ou seja, nessa abordagem o que caracteriza a política pública é a personalidade jurídica estatal. Na abordagem policêntrica ou multicêntrica existem múltiplos atores no centro da tomada de decisões. No geral, as políticas são desenvolvidas dentro do campo estatal, mas a iniciativa surge de diversos outros atores. Ademais:

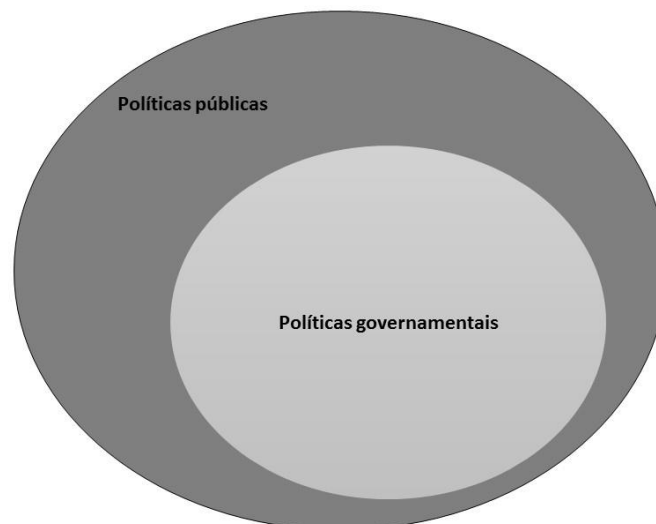
A abordagem estatista admite que atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública. Já acadêmicos da vertente multicêntrica admitem tal privilégio a atores não estatais. (SECCHI, 2013, p.6)



Para fins desta pesquisa, adota-se a abordagem multicêntrica, pois, o foco da política pública deve ser o objeto a ser solucionado: problema social, sem desvirtuar o mérito da questão com a discussão sobre os atores responsáveis pela proposta. Como já estudado anteriormente, o Estado utiliza-se da coerção para o cumprimento de determinadas ações, assim, a coerção é uma ferramenta de política pública, pois o Estado é o detentor dos recursos nacionais e da força legítima, características necessárias para a implementação de políticas fortes e amplas. Mas não é o único protagonista na elaboração das políticas públicas, já que os movimentos sociais e grupos de interesses também exercem esse papel, principalmente nos dias atuais, em que se tem mais acesso às campanhas informativas, maior transparência nas ações governamentais, cujo monitoramento e avaliação são primordiais para o sucesso das políticas públicas.

Neste ponto, estende-se a discussão para a compreensão da diferença entre política governamental e política pública, políticas públicas tratam efetivamente de problemas públicos, não pela personalidade jurídica dos atores e sim pela essência do objeto. Já as políticas governamentais, são políticas elaboradas por atores governamentais.

**Figura 2- Políticas Públicas e Políticas governamentais**



Fonte:

SECCHI, 2013, p.7

De maneira sintética e didática, as principais características das políticas públicas são:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2012, p. 36)

Segundo Secchi (2013), existem etapas que devem ser cumpridas para elaboração de uma política pública, denominado ciclo das políticas públicas:

**Figura 3 - Ciclo de políticas públicas**



Fonte: Elaborado pela autora adaptado de SECCHI, 2013, p.45.

Este ciclo demonstra as etapas percorridas para que uma demanda social seja transformada em objeto de uma política pública.

A primeira etapa é identificar o problema em meio a tantas diversidades, interesses difusos e urgências. Analisar a distância entre o real e o ideal (ou ao menos, o que deveria ser próximo ao ideal). Como já foi visto anteriormente, nem sempre todos os problemas serão identificados e priorizados, pois os recursos são limitados para o atendimento de todos os problemas. A segunda etapa é a formação da agenda. É neste momento que a sociedade consegue voz e espaço na lista dos agentes governamentais, no qual o problema identificado anteriormente ingressa na pauta de discussões. A formulação da agenda está intimamente

ligada à elaboração de alternativas, a terceira etapa, visto que nesta fase são debatidas as alternativas para resolução do problema apontado. A quarta fase é a tomada de decisão. A partir da escolha do problema e das alternativas que possibilitam a solução, são definidos metas e objetivos para serem alcançados. Na quinta fase são colocadas em prática todas as metas e objetivos traçados nas etapas anteriores, utilizando-se todos os recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos necessários para a realização das ações planejadas, a fase da implementação. A última fase é a de avaliação: nesta etapa é necessário mensurar o sucesso ou os pontos falhos da política implementada, analisando imprescindivelmente os efeitos sobre a sociedade.

É importante observar que este modelo é um recurso que serve para apoiar os interessados na realização das políticas públicas, mas não é único. Sabe-se que a construção de políticas públicas pode levar anos para concluir e, ainda assim, muitas delas podem nunca ser implementadas, seja porque outras demandas foram mais urgentes e os recursos são escassos ou porque a gestão é ineficiente.

A demanda que conseguem completar todas as etapas e ser executada exige do governo e da sociedade avaliação, monitoramento e um controle maior sobre os efeitos refletidos na população.

### **3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO**

O conceito de políticas de informação é complexo e possui diferentes pontos de abordagens com foco no Estado, na sociedade, na economia entre outros. A problematização começa pela própria indefinição de qual área do conhecimento pode defini-la e caracterizá-la visto que possui característica interdisciplinar e conforme Braman (2006), a grande dificuldade é limitar o que é política de informação e aquilo que não é.

Com o advento das tecnologias de informações e comunicações percebemos as significativas mudanças nas formas de comunicação. Segundo Castells (2000) essa mudança de paradigma de focar nos processos industriais e mecanicistas para apreciar e valorar a capacidade de criar, desenvolver, processar, obter e disseminar informações modifica também as relações entre os agentes, Estado e sociedade. Isso não supõe que a informação nunca existiu e nunca foi objeto de estudos anteriores: aqui, destacamos apenas o raciocínio de que a informação é um elemento que sempre permeou as relações humanas, mas que com o advento das TICs ganhou mais espaço e destaque nas discussões estratégicas, principalmente nos

debates sobre gestão pública, originando assim políticas de informações. E, assim, novas questões são inseridas nos processos antigos com o objetivo de reformular e criar estratégias para entender e solucionar os problemas sociais. Questões como o papel do governo na contemporaneidade, alternativas para promover um governo mais transparente, a qualificação e a educação dos cidadãos para a construção de uma sociedade crítica com voz ativa, ações para promover o engajamento público e avaliação da gestão pública, entre outras.

Nos parágrafos anteriores observa-se a importância e como se desenvolvem as políticas públicas, assim como o papel do Estado em gerir os recursos públicos pelo bem coletivo. Sendo o Estado o detentor das informações por legitimidade, é também dever do Estado tornar acessível todas as informações de interesse da coletividade, visto que o governo exerce um serviço para a sociedade e para ela deve prestar as contas. Sabe-se que muitas informações possuem caráter estratégico e também pelo bem estar social, deve-se manter em sigilo, ademais as outras informações relevantes para o pleno exercício da cidadania devem ser divulgadas, atentando para a qualidade destas. Neste contexto, para que esta disponibilização ocorra de maneira legal, o governo deve criar mecanismos formais para que esta política se torne pública e obrigatória. Para fins desta pesquisa, políticas de informação são todas as leis, normas, decretos e regulamentos que pertençam ao ciclo de produção da informação, desde a etapa da criação até o estágio da disseminação e monitoramento. Para enriquecer esta proposta, adotamos também o proposto por Jardim (2008, p.6):

Uma política de informação é mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços. É necessário que se defina o universo geográfico, administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política de informação. Da mesma forma, devem ser previstos os diversos atores do Estado e da sociedade envolvidos na elaboração, implantação, controle e avaliação dessas políticas.

Não basta estabelecer instrumentos formais generalizados, é necessário definir exatamente os limites e os parâmetros, tanto geograficamente quanto economicamente, definir os atores e de que maneira o objetivo será alcançado para que a política seja eficiente.

Na literatura existem diversas abordagens (ROWLANDS, 1996; FROHMAN, 1995, GONZÁLES DE GOMEZ, 2002) a respeito das políticas de informações, para alcançar o objetivo almejado; esta pesquisa limita-se ao entendimento das políticas de informação no âmbito das políticas públicas governamentais.

A seguir discorre-se a respeito de algumas principais políticas públicas de informação no Brasil, exceto para a última, cujo capítulo seguinte é dedicado. Ressaltam-se as principais

políticas públicas de informações, demonstrando apenas que os instrumentos legais existem, mas não necessariamente funcionam de maneira satisfatória.

Segundo Jardim (2008, p.6), “um conjunto de decisões governamentais no campo da informação não resulta necessariamente na constituição de uma política pública de informação”.

No âmbito federal, as principais políticas públicas de informação são:

- Plano Nacional do Livro – PNL
- Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL
- Política Nacional de arquivos públicos e privados
- Universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do país (Lei da biblioteca)
- Lei de Acesso à informação (LAI)

#### Plano Nacional do Livro

Instituído pela lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003, é um marco legal que autoriza o Poder Executivo a criar projetos de incentivo à leitura e acesso ao livro, determinando aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal consignar verba no orçamento para as bibliotecas manterem e adquirirem livros. Com base nas seguintes diretrizes:

- I - assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro;
- II - o livro é o meio principal e insubstituível da difusão da cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida;
- III - fomentar e apoiar a produção, a edição, a difusão, a distribuição e a comercialização do livro;
- IV - estimular a produção intelectual dos escritores e autores brasileiros, tanto de obras científicas como culturais;
- V - promover e incentivar o hábito da leitura;
- VI - propiciar os meios para fazer do Brasil um grande centro editorial;
- VII - competir no mercado internacional de livros, ampliando a exportação de livros nacionais;
- VIII - apoiar a livre circulação do livro no País;

IX - capacitar a população para o uso do livro como fator fundamental para seu progresso econômico, político, social e promover a justa distribuição do saber e da renda;

X - instalar e ampliar no País livrarias, bibliotecas e pontos de venda de livro;

XI - propiciar aos autores, editores, distribuidores e livreiros as condições necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei;

XII - assegurar às pessoas com deficiência visual o acesso à leitura. (BRASIL, 2003)

### Plano Nacional do Livro e Leitura

Instituído pelo decreto nº 7.559, de 1º de setembro de 2011, com o intuito de fomentar a leitura no país, derivado do Plano Nacional do Livro. Com base nos baixos índices de alfabetização e no déficit de práticas de leituras do Brasil comparados a outros países da América Latina, conforme divulgado pelo PNAD e pelo IBGE em 2012, este projeto tem como objetivo, conforme o Caderno PNLL.

Quatro eixos principais orientam a organização do Plano:

1. Democratização do acesso ao livro;
2. Formação de mediadores para o incentivo à leitura;
3. Valorização institucional da leitura e o incremento de seu valor simbólico;
4. Desenvolvimento da economia do livro como estímulo à produção intelectual e ao desenvolvimento da economia nacional. (BRASIL, 2011)

### Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados

Instituído pela lei nº8.159, de 8 de janeiro de 1991 com a finalidade de implementar a “política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo” (BRASIL, 2002). Como principal destaque, esta lei o Brasil passou a dispor de um Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ (órgão colegiado, atualmente vinculado ao Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República), incumbido de definir uma política nacional de arquivos e atuar como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.(JARDIM, 2008).

A Lei dos arquivos abordou conceitos como de arquivos públicos e privados, da organização e administração de Instituições Arquivísticas Públicas e do acesso e do sigilo dos documentos públicos:

Art. 1º É dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação. [...]

Art. 4º Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (BRASIL, 1991).

Jardim (1999) considera que a criação de uma política, pelo Estado, para demonstrar a sociedade que atende ao princípio da transparência é ineficaz, pois não foram criados mecanismos de interação e monitoramento pela Sociedade resultando na opacidade. Ainda segundo Jardim (2008) transparência informacional é um campo para confluência das práticas informacionais da sociedade civil e do Estado, ou seja, as práticas elaboradas pelo Estado devem ter a participação da sociedade. A opacidade é a ausência dessa interação entre o Estado e a sociedade, favorecendo o monopólio informacional pelo seu detentor.

#### Lei da biblioteca

Instituída pela lei nº 12.244 de 24 de maio de 2010, dispõe sobre a universalização das bibliotecas em todas as redes de ensino, públicas e privadas, ou seja, até 2020 todas as instituições de ensino do Brasil devem ter uma biblioteca. Conforme pesquisa realizada em 2011 pelo movimento Todos pela Educação, existiam 193.053 escolas no país e apenas 65.033 possuem bibliotecas. Até 2020, devem ser construídas no mínimo, 128.020 bibliotecas.

Esses instrumentos demonstram realidades sociais necessárias de mudanças, como a existência de pelo menos uma biblioteca em cada escola do país, é de fundamental importância para o desenvolvimento dos jovens que necessitam ter acesso à informação. A informação documentada, como por exemplo, os livros possuem uma função social: “libertadora de qualquer submissão mental ou vida imposta ao homem”. (OTLET, 1934, p. 427).

Ressalta-se a importância da criação de leis em prol da regularização dos direitos e deveres da sociedade, considerando que não necessariamente a criação de leis resulta em ações efetivas e positivas para a sociedade. Destarte, a proteção jurídica das leis garante legalmente a construção de uma democracia, ampliando a liberdade, os direitos e as garantias dos cidadãos.

## **4 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Neste capítulo discorre-se a respeito da importância do acesso à informação e em seguida discute-se os principais artigos deste importante instrumento legal e a sua relevância no desenvolvimento do controle social.

### **4.1 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA – UM DIREITO OU UM DEVER?**

Desde 1988, no inciso XXXIII do seu artigo 5º, a Constituição Federal<sup>18</sup> garante o direito de acesso à informação, como expressão da democracia que até então carecia de regulamentação que assegurasse efetivamente o acesso amplo a informações produzidas e custodiadas pela esfera pública. Depois de mais de 20 anos, o Brasil adotou uma Lei de Acesso à Informação que legitima a aplicação do artigo em epígrafe.

Dentre muitos tratados internacionais que reconhecem o acesso as informações como direito fundamental, como por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>19</sup>, que em seu artigo XIX declara a importância do direito de ter, procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, demonstrando a importância do assunto nos âmbitos internacionais, de maneira a ser considerado direito fundamental, indicador de cidadania. E também a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção - 2003<sup>20</sup>, que utilizam o acesso à informação como mecanismo de prevenção e combate a corrupção, promovendo medidas de transparência pública e participação social. Diversos estudos já rememoraram os caminhos traçados pela política até a promulgação da LAI no âmbito nacional e internacional (JARDIM, 2012; MALIN e SA, 2012).

Um exemplo marcante na história internacional do acesso à informação foi o caso Claude Reyes<sup>21</sup>, que em 2006, solicitou ao governo do Chile, informações respeito de um projeto de desmatamento que seria prejudicial ao meio ambiente. O Chile integra o grupo de países que adotam a Convenção Americana de Direitos Humanos, um acordo internacional que garante em seu artigo 13, que toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão,

---

<sup>18</sup> Conforme o artigo 5º da Constituição: "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".

<sup>19</sup> Adotada pela Assembléia Geral da ONU, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, prevê em seu artigo XIX que: Todo ser humano tem direito a liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias sem limites de fronteiras.

<sup>20</sup> A Convenção entrou em vigor internacional, bem como para o Brasil em 14 de dezembro de 2005. E em seus artigos 10 e 13 destacam a importância de garantir o acesso eficaz do público à informação, a simplificação dos procedimentos administrativos e a publicação de informações para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil.

<sup>21</sup> Caso judicial divulgado no site Artigo 19, em <http://artigo19.org/centro/esferas/detail/19>



incluindo o direito a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. O Estado negou. E no julgamento da Corte Interamericana o Chile foi sentenciado a fornecer as informações necessárias, indenizar as vítimas e adotar medidas para viabilizar o acesso à informação por meio de uma lei nacional. A partir deste caso e de muitos outros, o acesso à informação passou a ser objeto de discussões políticas nacionais e internacionais.

No Brasil, o acesso à informação pública é garantido pela Lei 12.527 de 2011, chamada Lei de Acesso à informação, ou apenas LAI. O acesso à informação pública é um direito que qualquer cidadão possui para solicitar informações produzidas ou guardadas pelo Estado. E para o Estado, é um dever garantir esse direito.

O Estado é produtor de uma grande quantidade de informações que interessam a sociedade e não deve agir como proprietário e sim como uma espécie de depositário, já que as informações produzidas e guardadas por ele foram criadas para atender as finalidades públicas. Com a LAI, ocorre uma importante mudança no paradigma do acesso à informação pública, onde o acesso passa a ser regra e não exceção.

Para que essa mudança de paradigma ocorra de maneira satisfatória, um dos elementos de sucesso é a conscientização do agente público. Sabe-se que não é fácil alterar toda a rotina dos agentes públicos cuja cultura impregnada vivenciada até então é de reter informações.

Garantir o acesso à informação é importante para aumentar a qualidade da gestão pública, estimular a transparência e criar mecanismos de *accountability* governamental e promover a participação social, dentre outros.

## **4.2 COMENTÁRIOS SOBRE A LAI**

De acordo com o artigo 1º da lei 12.527 de 2011, está subordinada a LAI, toda a administração pública: Os três poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo) dos Estados, do DF e dos Municípios, os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Além destes, também estão subordinados ao regime da LAI, entidades sem fins lucrativos que tenham recebido recursos públicos (diretamente do orçamento ou por convênios, acordos, parcerias).

No artigo 3º, a LAI determina as diretrizes que devem assegurar o direito do acesso à informação. Essas diretrizes estão de acordo com os princípios constitucionais e com a importância da divulgação das informações pelos meios de comunicação permitidos pelas facilidades tecnológicas, ainda que não tenham sido solicitadas pela sociedade, promovendo

maior desenvolvimento do controle social e fomentando a cultura da transparência na administração dos recursos públicos.

No artigo 4º, a LAI define que as informações são “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011). De acordo com alguns estudiosos (BARRETO, 2011; CAPURRO, 2007; SARACEVIC, 2011) dados e informações são categorias distintas e complementares.

A informação é definida por um processo social de interação entre o emissor e o receptor, “quando adequadamente assimilada, produz conhecimento, modifica o estoque mental de informações do indivíduo e traz benefícios ao seu desenvolvimento e ao desenvolvimento da sociedade em que ele vive” (BARRETO, 2011). Então, dados pode ser considerado como um conjunto ordenado de palavras que se transforma em informação quando modifica a consciência de um indivíduo ou de seu grupo.

O conceito de dado utilizado pela LAI aproxima-se ao adotado na área da Informática, que é a “representação convencional, codificada, de uma informação sob uma forma que permite seu processamento eletrônico” (LE COADIC, 1996).

O Acesso à informação determinado pela LAI não garante apenas o acesso a documentos físicos, garante o acesso a qualquer dado e informação contidos em diversos formatos, independente de sistemas e protocolos.

No artigo 6º, a LAI estabelece os deveres dos órgãos públicos e das entidades que recebem recursos públicos:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011).

A gestão transparente da informação supõe que não há nada que precisa ser ocultado da análise da sociedade e por isso todas as informações devem ser divulgadas (exceto aquelas que serão classificadas como sigilosa), atendendo aos parâmetros de autenticidade (aquilo que é legítimo) e integridade (aquilo que está intacto, que não foi alterado).

No processo de solicitação de acesso à informação, qualquer cidadão pode demonstrar interesse e apresentar o pedido sem necessariamente apresentar justificativas ou motivos,

conforme garante o artigo 10°. E não apenas o direito de receber a informação: a lei também determina que a informação seja primária, íntegra, autêntica e atualizada, ou seja, a informação deve ser coletada na sua origem, sem sofrer nenhuma modificação, inclusive quanto à fonte e destino. A informação também deve ser autenticada, produzida e entregue ao interessado em suas últimas versões, se for o caso.

A LAI propõe que a cultura impetrada a partir da sua vigência é que o sigilo seja a exceção e a publicidade, a regra. E para que este objetivo seja alcançado existem duas maneiras do Estado dar acesso às informações públicas:

- Transparência ativa: é a divulgação de informações por iniciativa própria do órgão público;
- Transparência passiva: é a divulgação de informações públicas a partir das solicitações da sociedade.

Adota-se um raciocínio bem simples para entender qual opção o governo deve promover com maior frequência. Se os órgãos e as entidades públicas divulgarem o máximo de informações possíveis atendendo a transparência ativa evitarão a repetição de solicitações com pedidos idênticos e assim diminuirá bastante o custo da divulgação das informações. Na transparência passiva, exigem-se custos e a resposta atende apenas a quem solicitou, enquanto a transparência ativa alcança um número maior de interessados.

Um detalhe essencial na divulgação das informações na proposta da LAI, conforme o art. 8°: “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).

Neste mesmo artigo, a LAI estabelece requisitos mínimos que devem ser divulgados e atenta para o cumprimento da LRF e também dispensa os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes, da utilização da internet para a divulgação obrigatória. Os requisitos mínimos e obrigatórios estão discriminados com maiores detalhes no capítulo da metodologia.

Outro ponto focal da LAI é a determinação obrigatória da criação do SIC, um espaço para atendimento e recebimento das solicitações de acesso à informação presencial, com funcionários capazes de atender e orientar o público quanto a LAI e os procedimentos inerentes ao recebimento das respostas e seus respectivos prazos.

Se a informação estiver disponível, a mesma deve ser entregue imediatamente ao solicitante, conforme determina o artigo 11° da LAI. E se não for possível disponibilizar a informação, os órgãos e as entidades públicas devem viabilizar em data futura ou indicar

outros meios para obter a resposta. Se ainda depois de esgotadas todas as possibilidades de recursos e a resposta ainda for negativa é direito do interessado, receber o inteiro teor da negativa, de acordo com o artigo 14º da LAI.

Alguns órgãos públicos ainda não assumiram um compromisso com a realidade determinada pela Lei de acesso, como por exemplo, o caso que foi divulgado pela Organização Não Governamental Artigo 19 (realiza pesquisa para testar os efeitos da LAI no Brasil) que exibiu em seu sítio o descaso da Polícia Militar do Estado de São Paulo<sup>22</sup> que mentiu ao fornecer a resposta para a seguinte pergunta: “Quantos policiais militares do Estado de São Paulo foram afastados, a cada mês, desde janeiro de 2011, e quais são os motivos pelos quais eles deixaram a Polícia Militar”. A primeira resposta foi que a pergunta era incompreensível. Após recurso, com exemplo e maiores detalhes, a segunda resposta mais uma vez foi que a pergunta era incompreensível. A resposta enganosa foi dada em 3ª instância, sendo necessário escrever o motivo pelo qual a solicitação está sendo feita. A resposta da Polícia Militar de São Paulo foi um resumo sobre a LAI totalmente diferente do que havia sido solicitado. Esse tipo de situação demonstra a incapacidade de alguns agentes públicos de entenderem como funciona a LAI e o papel da democracia no país, fazendo do sigilo regra.

Em relação ao custo, a LAI em seu artigo 12º determina que “O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados” (BRASIL, 2011).

O capítulo IV da LAI é dedicado às restrições de acesso à informação, pois alguns tipos de informações podem colocar em risco a segurança do país, conforme estabelecido pelo artigo 22º.

É dever do Estado, proteger as informações pessoais e sigilosas, pois “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” conforme consta no artigo 31º da LAI (BRASIL, 2011). Ademais, essas informações serão

---

<sup>22</sup> Esse texto pode ser acessado na íntegra no sítio da Artigo 19 assim como outros casos investigados <http://artigo19.org/blog/2016/04/26/policia-militar-mente-em-dados-enviados-via-lei-de-acesso-a-informacao/>

restritas pelo prazo máximo de 100 anos, a contar da data da sua produção e só podem ser acessadas:

- pela própria pessoa;
- por alguém autorizado por ela;
- por um agente público autorizado por lei;
- para prevenção e diagnóstico médico se a pessoa estiver incapaz, e exclusivamente para essa finalidade;
- para a realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público, vedada a identificação da pessoa;
- para o cumprimento de ordem judicial ;
- para defesa de direitos humanos;
- para proteção do interesse público e geral.

Algumas informações apesar de serem públicas, se divulgadas colocam em risco a segurança do país e com base nisso a LAI determinou restrição destas informações de acordo com o risco que sua divulgação causaria, conforme o artigo 23°.

O processo de classificação das informações sigilosas requer muita prudência e cautela, por isso no artigo 27° a LAI determina quais as autoridades são competentes para atenderem essa classificação e o prazo.

No âmbito federal, a LAI também prevê procedimentos para o caso em que haja descumprimento da lei, nos casos em que a informação for entregue incompleta e/ou negada sem justificativa.

### **4.3 O PAPEL DAS TICS E A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL**

Na perspectiva da Lei de acesso, a internet é uma realidade que oferece melhorias para o aprimoramento do sistema democrático. As novas tecnologias intensificaram a velocidade com que outros setores da sociedade produzem e disseminam informações. A explosão informacional nos leva a questionar se os órgãos e as entidades públicas estão obedecendo a LAI e de que maneira isso está sendo refletido na sociedade.

Nas últimas décadas, as tecnologias de informação e comunicações (TICS) revolucionaram o modo que as pessoas se comunicam e expressam suas ideias. Com ênfase na internet, a sua incorporação no regime democrático permite a visualização de novas formas de

interação entre os cidadãos e seus representantes, não esgotando a democracia no processo eleitoral.

Desde então, um grande número de estudos sobre internet e participação política foi surgindo. Diversos pesquisadores já passaram a analisar as potencialidades e barreiras oferecidas pelo seu uso (BORGES, 2011; JAMBEIRO, 2012, SILVA, 2005). Os estudos apontam que essas novas tecnologias possuem potenciais além dos limites tecnológicos, estabelecendo uma aproximação direta dos cidadãos e do Estado, como por exemplo, o governo eletrônico promovendo maior transparência nos gastos públicos, de fiscalização dos eleitos ou no poder de opinar sobre os assuntos que competem a interesses coletivos, contribuindo assim na melhoria da cidadania. Alguns pesquisadores possuem opiniões pessimistas e afirmam que a internet viola a noção de privacidade e se constitui um fator de exclusão social e destruição da liberdade (BAUMAN, 1999, VIRILIO, 1996). Para esta pesquisa, o foco não está na análise de todos os impactos causados pelo uso da internet, mas sim no fato de ser uma ferramenta mundial, considerando suas potencialidades para o exercício da cidadania, aumento da visibilidade e transparência.

O desenvolvimento da internet causou transformações sociais, possibilitando o desenvolvimento de uma rede informacional na qual o cidadão deixa de ser um agente passivo, um mero consumidor de informações e passa a ser um agente ativo, um emissor de informações. Através da absorção que o governo faz das TICS, principalmente a internet, é possível um contato com o cidadão de forma mais direta, proporcionando agilidade e aproximação do fluxo de informações, antes dominada pelo Estado. E assim, as demandas por transparência e participação do cidadão no controle social das ações do Estado ganham destaque na política e na gestão pública.

E para que a sociedade possa exercer a cidadania é necessário que a mesma conheça o seu direito de acesso à informação e saiba como usá-lo para acompanhar as ações governamentais. Entende-se que apenas entregar a informação pública em um processo mecanicista não é o suficiente para que o cidadão possa usar a informação de maneira satisfatória: é fundamental que a informação seja suficientemente clara para que possa ser compreendida por todos.

Como realça Jambeiro e outros (2012, p. 3) “Considera-se que a contribuição do cidadão na construção de um governo mais eficiente depende essencialmente do seu acesso à informação pública”. Com isso, o uso das TICS alinhado ao interesse do cidadão proporciona o acesso eficiente às informações públicas, no qual o cidadão amplia suas possibilidades de participar das discussões públicas, ganhar voz e monitorar as ações do Estado. O cidadão

pode verificar e acompanhar quais os destinos dos recursos públicos, opinar com o orçamento participativo e até mesmo denunciar más gestões e práticas que desabonam a conduta de servidores públicos. Isso tudo resulta na promoção e no fortalecimento do controle social, uma ferramenta essencial para o desenvolvimento do país com base na transparência.

## **5 METODOLOGIA DA PESQUISA**

O capítulo reúne o quadro metodológico da pesquisa. Destaca a apresentação do universo da pesquisa, além dos procedimentos utilizados para elaborar e aplicar o instrumento de coleta de dados. Ainda faz referência às limitações encontradas durante a realização da mesma.

Segundo Gil (2008), esta pesquisa, se caracteriza como descritiva, com desdobramento comparativo. Isto porque busca identificar e descrever o fenômeno pesquisado. Comparativo considerando que mais de um caso se constitui objeto de investigação. Ou seja, observa de forma sistemática e estruturada se as informações públicas de interesse coletivo ou geral que o art. 8º da LAI estabelece, encontram-se disponibilizadas proativamente nos sítios eletrônicos dos órgãos que compõem o universo da pesquisa em apreço: as Secretarias da Fazenda dos Estados brasileiros e Distrito Federal.

Gil (2008, p.17) complementa afirmando que a pesquisa científica é “o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. Tendo como objetivo analisar os efeitos da LAI nos sítios das Secretarias da Fazenda dos 26 Estados brasileiros e do Distrito Federal foram percorridas três etapas, como procedimento sistemático:

A primeira etapa corresponde ao levantamento bibliográfico acerca de conceitos como Estado, informação, sociedade civil, gestão pública, transparência informacional ativa/passiva, democracia, sociedade, usabilidade e internet. Esta fase, de acordo com Lakatos e Marconi (2003, p. 183), “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”. A construção da fundamentação teórica foi baseada em livros, artigos, teses, dissertações e notícias relacionadas aos temas de interesse desta pesquisa junto ao ENANCIB, ao Portal de Periódicos da CAPES, à Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UFBA, ao portal da CGU, entre outros. Ainda conforme Lakatos e Marconi (2003, p.183) “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

O estudo da legislação sobre transparência, para identificar os itens avaliados nos sítios, possui característica documental, conforme definição de Lakatos e Marconi (2003, p. 174), pois trata-se de coleta de dados em documentos públicos.

A segunda etapa se constituiu na elaboração do instrumento de coleta de dados nos 27 sítios das Secretarias da Fazenda dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal com base nos requisitos estabelecidos pela LAI. Entende-se que as mesmas desempenham um papel essencial para o funcionamento do sistema público dentro de cada Estado. Isto porque são responsáveis pelo auxílio ao Governo do Estado na elaboração e execução de políticas públicas econômicas e tributárias, desempenhando seu papel não apenas voltado para a arrecadação dos tributos, mas, também no controle dos gastos públicos, ou seja, controla a arrecadação de tributos estaduais e controla as despesas do Estado.

É possível afirmar, portanto, que a Secretaria da Fazenda se constitui em um órgão estratégico e essencial para o funcionamento da gestão pública. Deste modo, aliando a reflexão sobre a proposta da LAI, cuja informação deve ser disponibilizada de maneira clara e transparente, com conteúdo de linguagem compreensível e fácil acesso para os cidadãos, surge a proposta da pesquisa de analisar se os sítios institucionais das Secretarias da Fazenda dos Estados Brasileiros atendem aos requisitos da Lei nº 12.527 de 2011, que regula o acesso às informações no âmbito nacional.

A terceira etapa compreende a análise e a interpretação dos dados encontrados. Neste quesito, a pesquisa caracteriza-se como quali-quantitativa. Qualitativa, na elaboração dos itens para composição do instrumento de pesquisa, assim como no momento da observação sistemática dos sítios e na interpretação dos resultados, com a finalidade de analisar a transparência em cada um dos sítios das Secretarias da Fazenda.

Existem diversas metodologias (NIELSEN,2000; LEMOS, 2004) elaboradas para análise de interface baseada na Web. A maioria é baseada na observação de dados empíricos nos sítios existentes na web, a partir de requisitos e princípios determinados. Os dados observados são classificados em categorias específicas de acordo com a identificação e recomendação do observador. Segundo Lemos (2004) tais categorias podem ser acessibilidade, otimização, navegabilidade e tratamento de erros. Nielsen e Loranger (2000) adotaram o termo usabilidade como categoria para agrupar requisitos como clareza na arquitetura das informações, facilidade de navegação, simplicidade e conteúdo relevante.

No procedimento de análise optou-se pela análise sistemática a partir da observação direta dos dados obtidos, utilizando-se uma abordagem quantitativa, na transformação dos



itens avaliados (dados obtidos) em níveis de conformidade previamente definidos e esclarecidos nas próximas páginas.

## 5.1 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA

Conforme enunciado na “Introdução” deste trabalho, o universo da pesquisa se constitui dos sítios institucionais disponibilizados na internet das Secretarias da Fazenda dos 26 Estados federados, além do Distrito Federal, que compõem a República Federativa do Brasil. Assim, procedemos ao levantamento do endereço de cada Secretaria da Fazenda a partir do sítio institucional dos Estados e do Distrito Federal identificados e reunidos no Quadro I, a seguir apresentado.

**Quadro 1 – Sítios na Internet das Secretarias da Fazenda dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal**

SÍTIOS NA INTERNET DAS SECRETARIAS DA FAZENDA DOS ESTADOS BRASILEIROS	
ESTADO	SÍTIO NA INTERNET
BAHIA	<a href="http://www.sefaz.ba.gov.br/">http://www.sefaz.ba.gov.br/</a>
ALAGOAS	<a href="http://www.sefaz.al.gov.br/">http://www.sefaz.al.gov.br/</a>
SERGIPE	<a href="http://www.sefaz.se.gov.br/">http://www.sefaz.se.gov.br/</a>
PIAUÍ	<a href="http://www.sefaz.pi.gov.br/">www.sefaz.pi.gov.br/</a>
RIO GRANDE DO NORTE	<a href="http://www.set.rn.gov.br/">http://www.set.rn.gov.br/</a>
MARANHÃO	<a href="http://portal.sefaz.ma.gov.br/">http://portal.sefaz.ma.gov.br/</a>
PARAÍBA	<a href="http://www.receita.pb.gov.br/">http://www.receita.pb.gov.br/</a>
PERNAMBUCO	<a href="http://www.sefaz.pe.gov.br/">http://www.sefaz.pe.gov.br/</a>
CEARÁ	<a href="http://www.sefaz.ce.gov.br/">http://www.sefaz.ce.gov.br/</a>
RIO GRANDE DO SUL	<a href="https://www.sefaz.rs.gov.br/">https://www.sefaz.rs.gov.br/</a>
SANTA CATARINA	<a href="http://www.sef.sc.gov.br/">http://www.sef.sc.gov.br/</a>
PARANÁ	<a href="http://www.fazenda.pr.gov.br/">http://www.fazenda.pr.gov.br/</a>
RIO DE JANEIRO	<a href="http://www.fazenda.rj.gov.br/">http://www.fazenda.rj.gov.br/</a>
MINAS GERAIS	<a href="http://www.fazenda.mg.gov.br/">http://www.fazenda.mg.gov.br/</a>
ESPÍRITO SANTO	<a href="http://internet.sefaz.es.gov.br/">http://internet.sefaz.es.gov.br/</a>
SÃO PAULO	<a href="http://www.fazenda.sp.gov.br/">http://www.fazenda.sp.gov.br/</a>
GOIÁS	<a href="http://www.sefaz.go.gov.br/">http://www.sefaz.go.gov.br/</a>
DISTRITO FEDERAL	<a href="http://www.fazenda.df.gov.br/">http://www.fazenda.df.gov.br/</a>
MATO GROSSO	<a href="http://www.sefaz.mt.gov.br/">http://www.sefaz.mt.gov.br/</a>
MATO GROSSO DO SUL	<a href="http://www.sefaz.ms.gov.br/">http://www.sefaz.ms.gov.br/</a>
AMAZONAS	<a href="http://www.sefaz.am.gov.br/">http://www.sefaz.am.gov.br/</a>
ACRE	<a href="http://www.sefaz.ac.gov.br/">http://www.sefaz.ac.gov.br/</a>
RONDÔNIA	<a href="http://www.portal.sefin.ro.gov.br/">http://www.portal.sefin.ro.gov.br/</a>
PARÁ	<a href="http://www.sefa.pa.gov.br/">http://www.sefa.pa.gov.br/</a>
AMAPÁ	<a href="http://www.sefaz.ap.gov.br/">http://www.sefaz.ap.gov.br/</a>
TOCANTINS	<a href="http://www.sefaz.to.gov.br/">http://www.sefaz.to.gov.br/</a>
RORAIMA	<a href="https://www.sefaz.rr.gov.br/">https://www.sefaz.rr.gov.br/</a>

Fonte: Dados identificados e reunidos pela autora, 2016.

Vale lembrar que no âmbito do Poder Executivo, a Secretaria da Fazenda representa o órgão responsável em promover a gestão tributária e financeira estadual, supervisionar, coordenar e executar a política tributária e fiscal do Estado. Fato que justifica a necessidade de alinhar os sítios das Secretarias da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal às exigências da LAI, que preconiza uma cultura onde o sigilo é a exceção e o acesso é a regra. Neste contexto, deve-se favorecer a divulgação máxima das informações públicas de maneira proativa.

## 5.2 ELABORAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

O instrumento de pesquisa elaborado para proceder à coleta de dados durante a observação sistemática dos sítios na internet das Secretarias da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal foi um roteiro de observação.

O referido instrumento foi estruturado com base no art. 8º da LAI, que determina o seguinte:

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

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

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - 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. (BRASIL, 2012)

Foram acrescentados, ainda, os seguintes itens: “banner de identificação da seção “Acesso à informação” e “link ou decreto que regulamenta a LAI no respectivo Estado”, de maneira a propiciar maior facilidade no acesso das informações de interesse público. Deve-se esclarecer que os itens mencionados acima foram adotados a partir das recomendações da CGU com vistas a enriquecer a análise qualitativa, considerando a importância deste órgão, responsável em assistir a Presidência da República quanto aos assuntos relacionados à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência na gestão pública.

O roteiro de observação encontra-se estruturado no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Roteiro de observação

Roteiro de análise dos portais das Secretarias da Fazenda dos Estados Brasileiros				
<b>Período de Verificação</b>			<b>Estado</b>	
<b>Período de Revisão</b>				
<b>Endereço eletrônico do site institucional</b>				
<b>Requisitos</b>	<b>Atende</b>	<b>Atende parcialmente</b>	<b>Não atende</b>	<b>Observação</b>
1) Banner de identificação da seção “Acesso à informação”				
2) Registro das competências				
3) Estrutura organizacional				
4) Endereços e telefones das respectivas unidades				
5) Horários de atendimento ao público				
6) Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros				
7) Registros das despesas				
8) Procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados				
9) Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades				
10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade				
11) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão				
12) Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações				
13) Possibilita o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina				
14) Divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação				
15) Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso				
16) Indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do site				
17) Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência				
18) Criação de serviço de informações ao cidadão				
19) Realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.				
20) Link ou Decreto que regulamenta a Lei de Acesso a informação no Estado				
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

O roteiro encontra-se estruturado em 20 requisitos definidos determinados com base na LAI e nas recomendações da CGU. Optou-se em descrever cada um dos requisitos de forma a precisar o que norteou a coleta de dados.

### **1) Banner de identificação da seção “Acesso à Informação”**

A utilização do banner “Acesso à Informação”, em princípio, facilita o processo de busca do cidadão por informações do seu interesse, aumentando a dinâmica da interação entre o usuário e o conteúdo do sítio. As boas práticas de usabilidade determinam que os sítios devem se apresentar de maneira a proporcionar facilidade de uso e de aprendizado com o objetivo de satisfazer os interesses dos seus usuários. Sítios confusos, com grande carga de informações não atendem as expectativas do usuário.

Com o advento da internet, o uso do banner se tornou uma ferramenta alvo de propagandas. Principalmente, considerando a possibilidade de medir com precisão o retorno da propaganda, através dos cliques que eram dados nos banners. Atualmente, a presença de banners é criticada pelos usuários, em razão da publicidade na internet encontrar-se cada vez mais intrusiva. Ou seja, força os usuários a clicarem em locais indesejados. No entanto, o uso do banner ainda é muito utilizado para reforçar marcas, propagar identidade visual, facilitando o acesso do cidadão. Recomenda-se o uso consciente, com transparência e confiança do banner “Acesso à Informação” contribuindo para assegurar o acesso do usuário ao conteúdo que procura.

### **2) Registro das competências**

Neste contexto, competência pode ser entendida como atribuição. Ao clicar neste item, o cidadão deve identificar quais são as atribuições da Secretaria da Fazenda. Não apenas para empresas privadas, mas, também, para a administração pública. Considera-se importante a apresentação da missão e dos valores da instituição, a fim de demonstrar à Sociedade sua identidade organizacional. A missão é o propósito da organização. Segundo Oliveira (1999) é “a razão de ser da empresa. Conceituação do horizonte, dentro do qual a empresa atua ou poderá atuar no futuro”. Para Chiavenato (2004), a missão de uma empresa é a sua razão de ser, motivo pela qual ela foi criada e desenvolvida. Os valores de uma organização são o conjunto de princípios que norteiam as atividades da instituição.

### **3) Estrutura organizacional**

A estrutura organizacional demonstra ao cidadão de que maneira as atividades desenvolvidas são divididas e organizadas. Disponibilizar organogramas, por exemplo, facilitam o entendimento do nível hierárquico e as relações que existem na Secretaria da Fazenda.

### **4) Endereços e telefones das respectivas unidades**

Um dos princípios da usabilidade determina que os sítios devem atender às expectativas dos usuários. Expor o endereço e o telefone para que o cidadão entre em contato com as unidades é essencial para uma prestação de serviço eficiente.

### **5) Horários de atendimento ao público**

A LAI propõe que devem ser disponibilizadas todas as informações necessárias para que o cidadão entre em contato com a unidade do seu interesse. Divulgar o horário de atendimento ao público também é um dado essencial para demonstrar preocupação e respeito ao cidadão.

### **6) Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros**

Conforme a LAI e a Lei de Responsabilidade Fiscal, os órgãos públicos devem disponibilizar em tempo real as informações referentes à execução orçamentária. O guia de orientação relacionados à LAI explica que:

As informações a serem divulgadas nesse item referem-se às transferências de recursos da União realizadas pelo órgão/entidade mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, ou instrumentos congêneres com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Incluem-se nesta seção as transferências constitucionais e legais, e as transferências de renda direta ao cidadão, realizadas pelo órgão ou entidade. (CGU, 2013, p.9)

### **7) Registros das despesas**

De acordo com a Lei Complementar nº131, no artigo 48-A, os órgãos públicos devem disponibilizar todas as informações referentes aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa e da receita. Para a CGU, inclusive:

São consideradas despesas quaisquer gastos com aquisição e contratação de obras e compras governamentais. A execução financeira é a utilização dos recursos financeiros visando atender à realização dos programas, ações e projetos e/ou subatividades atribuídos às unidades orçamentárias. (CGU, 2015)

#### **8) Procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados**

Todas as informações devem estar disponíveis para garantir maior lisura aos processos de licitação. Essas informações devem ser apresentadas de maneira didática, de fácil acesso e em linguagem compreensível pelo cidadão, com canal de interação para maiores informações.

#### **9) Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades**

Conforme o artigo 8º da LAI é dever dos órgãos e entidades públicas, promoverem, independente de solicitações, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas por eles. Para a CGU:

Programas são os principais instrumentos que os governos utilizam para concretizar políticas públicas e otimizar seus recursos, sejam eles financeiros, humanos, logísticos ou materiais. Por outro lado, uma ação é um conjunto de operações, cujos produtos contribuem para os objetivos do programa governamental. A ação pode ser um projeto, atividade ou operação especial. (CGU, 2015)

#### **10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade**

A utilização de perguntas e respostas mais frequentes, possibilita ao usuário refinar sua pesquisa, além de economizar tempo consultando manuais de instruções.

#### **11) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão**

Os mecanismos de buscas propiciam maiores possibilidades de pesquisa. Se os mecanismos possibilitarem buscas avançadas, com mais de um filtro, o resultado pode ser ainda mais satisfatório.

#### **12) Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações**

Os relatórios devem ser disponibilizados em formatos abertos, sem códigos ou senhas, ou depender do uso de softwares particulares para a utilização.

Observamos que dados divulgados em .pdf ou em formato de imagem não são dados abertos, visto que podem ser visualizados, mas não permitem a gravação em outros formatos ou a sua reutilização, pois conforme afirma a CGU ( 2013, p.8):

Não adianta o poder público se responsabilizar por produzir internamente sítios e serviços como esses. O que os governos precisam fazer é redefinir seu papel como fornecedores de informação, para, assim, permitirem que a sociedade agregue novos valores com base nos dados públicos. Ou seja, esse potencial só será alcançado se os dados públicos forem abertos.

Com a base de dados em formatos abertos, muitos cidadãos ou grupos civis podem fazer reutilizações dos dados, oferecendo novas potencialidades para a Sociedade. Com isso, o Estado não pode apenas fornecer os dados para que sejam visualizados, devem também disponibilizar os dados para que possam ser reutilizados, evitando qualquer tipo de impedimento, considerando que as informações públicas pertencem à sociedade e para ela devem ser disponíveis.

Segundo a *Open Definition*, “dado aberto é o conteúdo que pode ser livremente usado, modificado e compartilhado por qualquer pessoa para qualquer finalidade” (<http://opendefinition.org/>, tradução nossa). E para não restar dúvidas, a Creative Commons, criou um manual, traduzido pela Comunidade Transparência Hacker<sup>23</sup>, que resume algumas características para que o dado disponibilizado possa ser considerado aberto:

**Disponibilidade e acesso:** o dado precisa estar disponível por inteiro e por um custo razoável de reprodução, preferencialmente por meio de download na Internet; também deve estar num formato conveniente e modificável.

**Reuso e redistribuição:** o dado precisa ser fornecido em condições que permitam reutilização e redistribuição, incluindo o cruzamento com outros conjuntos de dados.

**Participação universal:** todos podem usar, reutilizar e redistribuir, não havendo discriminação contra áreas de atuação, pessoas ou grupos (não são permitidas restrições como “não comercial”, que impedem o uso comercial, e restrições de uso para certos fins, como “somente educacional”).

**Completo:** Todos os dados públicos devem ser disponibilizados. Dado público é aquele que não está sujeito a restrições de privacidade, segurança ou outros privilégios.

**Primários:** São apresentados tal como colhidos da fonte, com o maior nível possível de granularidade, sem agregação ou modificação (por exemplo, um gráfico não é fornecido aberto, mas os dados utilizados para construir a planilha que deu origem a ele podem ser abertos).

---

<sup>23</sup> Disponível em [http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual\\_Dados\\_Abertos\\_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf)



**Atuais:** Devem ser publicados o mais rápido possível para preservar seu valor. Em geral, têm periodicidade: quanto mais recentes e atuais, mais úteis para seus usuários.

**Acessíveis:** São disponibilizados para a maior quantidade possível de pessoas, atendendo, assim, aos mais diferentes propósitos.

**Compreensíveis por máquina:** Devem estar estruturados de modo razoável, possibilitando que sejam processados automaticamente (por exemplo, uma tabela em PDF é muito bem compreendida por pessoas, mas para um computador é apenas uma imagem; uma tabela em formato estruturado, como CSV ou XML, é processada mais facilmente por softwares e sistemas).

**Não discriminatórios:** Devem estar disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de cadastro ou qualquer outro procedimento que impeça o acesso.

**Não proprietários:** Nenhuma entidade ou organização deve ter controle exclusivo sobre os dados disponibilizados.

**Livres de licenças:** Não devem estar submetidos a copyrights, patentes, marcas registradas ou regulações de segredo industrial. (CREATIVE COMMONS, 2010, p. 13-14)

Nesse sentido, para fins desta pesquisa, consideramos que, se o sítio da Sefaz disponibilizar mais de um formato (diferente de .pdf e de imagem), atende a LAI.

### **13) Possibilita o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina**

Conforme visto acima, para que os dados sejam considerados abertos devem estar disponíveis para utilização e redistribuição, sem restrição de licenças, senhas ou patentes; no máximo, pode exigir o registro da autoria quando compartilhado. Neste requisito os sítios devem disponibilizar os dados em diversos formatos abertos, sem obstáculos para leitura em programas diversos. A utilização de senhas ou códigos para acesso impossibilita a leitura em sistemas diversos. O fundamento deste requisito é que todos os dados públicos devem ser abertos, pois acessar e utilizar a informação pública é um direito do cidadão e assim o governo deve garantir dados acessíveis, atualizados e processáveis por outras máquinas.

### **14) Divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação**

De acordo com as boas práticas de usabilidade, os sítios devem ser estruturados de maneira lógica para o cidadão. As informações devem estar estruturadas de maneira com rótulos, terminologias e menus dispostos de maneira coerente e intuitiva para uso do cidadão.

### **15) Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso**

Para garantir maior transparência, as informações devem ser atualizadas em tempo real, para melhor atendimento ao cidadão. As informações possuem valor na medida em que podem ser utilizadas no período relevante, principalmente aquelas de caráter financeira, econômica e fiscal, ou seja, as informações devem ser divulgadas o mais rápido possível para que a sociedade possa acompanhar e monitorar de acordo com o interesse geral.

**16) Indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio**

O cidadão deve ter a opção de comunicar-se com o órgão em casos de dúvidas ou até mesmo para sugerir, denunciar e reclamar de algum fato identificado.

**17) Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência**

A LAI exige que os sítios desenvolvidos são de responsabilidade dos órgãos públicos e devem ser fáceis de usar, relevantes e efetivos. Com isso, foi criado o modelo de acessibilidade em Governo eletrônico (eMAG), que consiste em um conjunto de recomendações que devem ser obedecidas para que o acesso aos sítios seja conduzido de forma padronizada. Quaisquer recursos que facilitem o acesso das pessoas com algum tipo de deficiência, desde recursos de áudio e vídeo, como a visualização de caracteres em formatos especiais e ampliados atendem a este requisito.

**18) Criação de serviço de informações ao cidadão**

Em seu artigo 9º, a LAI assegura que deve ser criado um serviço de informações ao cidadão, em local com condições apropriadas para:

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

Neste item, o órgão deve explicar de que maneira o cidadão pode fazer sua solicitação de informação, seja através de formulário ou endereço para apresentar o pedido em meio físico (papel).

### **19) Realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.**

É um direito do cidadão obter as informações, participando e acompanhando ativamente das decisões, propondo melhorias no modelo de gestão. Conforme explicitado no guia de orientações da CGU (2015) “Por meio das instâncias e dos mecanismos de participação social, o Estado disponibiliza informações, esclarece dúvidas, abre debates e presta contas à sociedade sobre ações e projetos públicos de relevantes impactos ou interesse social”.

### **20) Link para acesso ou decreto que regulamenta a LAI no Estado**

É necessário deixar claro qual instrumento regulamenta a LAI no Estado. Além de todos os requisitos citados acima, registra-se a necessidade de que todos os servidores estejam preparados para atender de maneira adequada ao cidadão, com vistas a assegurar o cumprimento da LAI. A disponibilização de informações à sociedade exige uma cultura de acesso e o servidor tem um papel fundamental no processo dessa mudança, pois é responsável pelo manuseio da informação pública, desde sua produção até o seu arquivamento.

No roteiro de observação, os 20 requisitos devem ser devidamente avaliados e pontuados, em uma escala de 0 a 100, distribuída conforme abaixo:

100 – Atende

50 – Atende parcialmente

0 – Não atende

Concluída a elaboração do roteiro, iniciamos a coleta de dados nos sítios das Secretarias da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal.

## **5.3 COLETA DE DADOS**

Os dados foram coletados entre os meses de outubro e novembro de 2015, utilizando-se um microcomputador com sistema operacional Windows 8.1 64 bits, em português, com o navegador Google Chrome, versão 45.0.2454.101m. No entanto, alguns sítios, como, por exemplo, do Estado da Paraíba, recomendava o acesso por meio do navegador Internet Explorer, neste caso, versão 11.0.9600.18053.

A coleta de dados foi realizada durante a noite, após as 22:00hrs, horário que o desempenho da velocidade de acesso à internet é menos congestionado. No intuito de conferir

maior veracidade aos dados coletados, vale registrar que uma revisão foi realizada no mês de maio de 2016, com a finalidade de consolidar os dados anteriormente coletados.

Esclarece-se que a coleta de dados obedeceu às técnicas de seleção, codificação e tabulação proposta por Lakatos e Marconi (2003, p.166). A seleção realizada examinou detalhadamente os dados coletados nos sítios das Secretarias da Fazenda, a fim de evitar registros confusos e incompletos podendo comprometer o resultado final da pesquisa. A codificação é o agrupamento dos dados coletados em categorias a partir de critérios que foram pontuados, transformando os dados qualitativos em quantitativos. Em seguida, os dados coletados foram dispostos em tabelas para facilitar a análise e a comparação entre os Estados e o Distrito Federal, em conformidade com os objetivos da pesquisa.

#### **5.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA**

A utilização deste modelo é uma tentativa de gerar informações relevantes para analisar o nível de transparência nos sítios das Secretarias da Fazenda dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal e propor melhorias. Contudo, observa-se que a definição de requisitos pode ser passível de discussão, pois apesar da Lei de Acesso estabelecer exigências, a mesma é nova e existem poucos estudos para avaliar se todos os requisitos propostos são suficientes para considerar um órgão transparente.

Ressalta-se, também, que para a elaboração do roteiro de observação foi necessário a supressão do requisito V do artigo 9º da LAI, pois escaparia do escopo desta pesquisa criar ferramentas para avaliar a autenticidade das informações, além de inviabilizar a conclusão desta pesquisa no período determinado.

Outra limitação são os dados coletados, pois foram avaliados na época da pesquisa e podem sofrer alterações após a sua conclusão. Para garantir maior qualidade na análise dos requisitos foram feitas revisões dos dados analisados logo após a coleta inicial.

Conforme argumentado por Popper (1975, p. 332), o alvo dos cientistas/pesquisadores não é a busca da verdade única e absoluta, mas sim o aprimoramento das pesquisas/teorias, que assim podem ser submetidas a testes cada vez mais severos, de onde surgem fatos discrepantes, novos problemas, perguntas e hipóteses, sempre conduzindo a novas experiências. Neste sentido, esta pesquisa permeia a tentativa de criar um instrumento de acompanhamento e de geração de informações para os órgãos responsáveis pela fiscalização da transparência e para a sociedade. Para Popper (1975, p. 331) o conhecimento científico é construído testando as teorias e superando possíveis falhas:

[...] é tarefa do cientista submeter sua teoria a testes sempre novos e que nenhuma teoria deve ser declarada definitiva. Realizam-se os então com a realidade as previsões resultantes. Se isto leva a expectativas decepcionantes, a refutações, então teremos que reconstruir nossa teoria.

Ademais, todos os requisitos e pontuações podem sofrer variações a partir da observação do avaliador, pois “não há ‘fontes últimas’ do conhecimento. Toda fonte, todas as sugestões são bem-vindas; e todas as fontes e sugestões estão abertas ao exame crítico” (POPPER, 1982, p. 55).

## 6 RESULTADOS

Com o objetivo de analisar o cumprimento da LAI nos sítios das Secretarias da Fazenda dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, apresenta-se, a seguir, os resultados obtidos a partir da coleta e análise dos dados, de acordo com o procedimento metodológico descrito no capítulo 5.

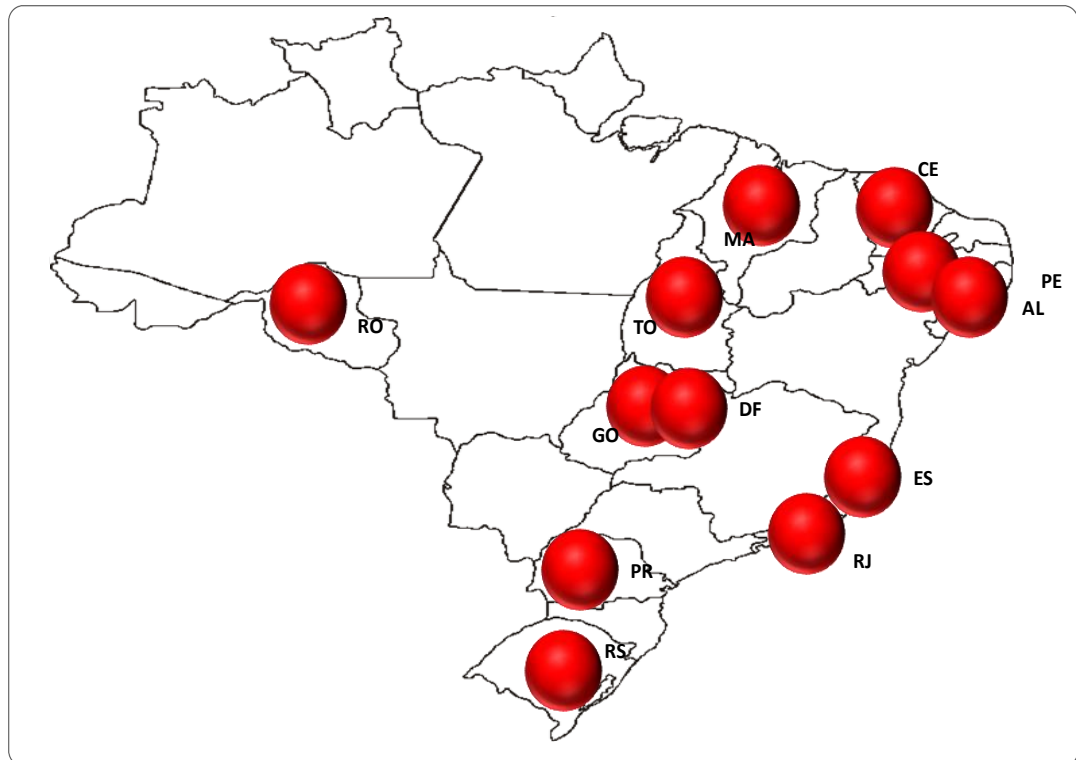
Os resultados encontram-se ordenados por requisito analisado, em seguida, apresenta-se o panorama da transparência nos respectivos sítios:

### 1) **Banner de identificação da seção “Acesso à Informação”**

O objetivo deste requisito, recomendado pela CGU, é facilitar o acesso na busca de informações relevantes para o cidadão. O uso do banner ainda é muito utilizado para reforçar a marca, no caso dos sítios das Secretarias da Fazenda, o seu uso identifica que aquela secretaria estadual se preocupa com o acesso dos seus usuários, além de demonstrar que está de acordo com a LAI.

Em todos os sítios avaliados, apenas 44% apresentaram o *banner*, conforme identificado no mapa a seguir.

**Figura 4 - Banner seção acesso à informação**



Apenas os Estados do Ceará, Pernambuco, Maranhão, Alagoas, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Goiás, Rondônia, Tocantins e o Distrito Federal dispõem de banner.

Os banners foram apresentados de maneiras diversas, em menu estático, em menu dinâmico, com cores e nomes diferentes e até no rodapé da página. Todas as opções foram consideradas em conformidade, apesar do recomendado é o banner posicionado em lugar estratégico para chamar a atenção do usuário e facilitar o seu acesso. As cores também são elementos importantes para realçar o banner, cores mais escuras não proporcionam tanta visibilidade, quanto cores acesas e quentes. Segundo Nielsen e Loranger (2000), o usuário não está disposto a perder muito tempo navegando na internet em páginas institucionais, por isso utilizam logotipos para encurtar o caminho para chegar até os dados que procuram. Ainda conforme os autores é importante manter o padrão, pois o usuário já sabe o que vai encontrar, modificar o layout ou os botões de menu diversas vezes confundem, por isso é importante manter a consistência e o padrão.

Algumas Secretarias, como a do Mato Grosso, não dispõem do banner “Acesso à informação”, mas disponibiliza o ícone do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Assim, podemos afirmar que este portal atende ao requisito do banner, pois ainda que indiretamente, encaminha para o canal de acesso à informação. Um bom exemplo é o sítio da Sefaz do

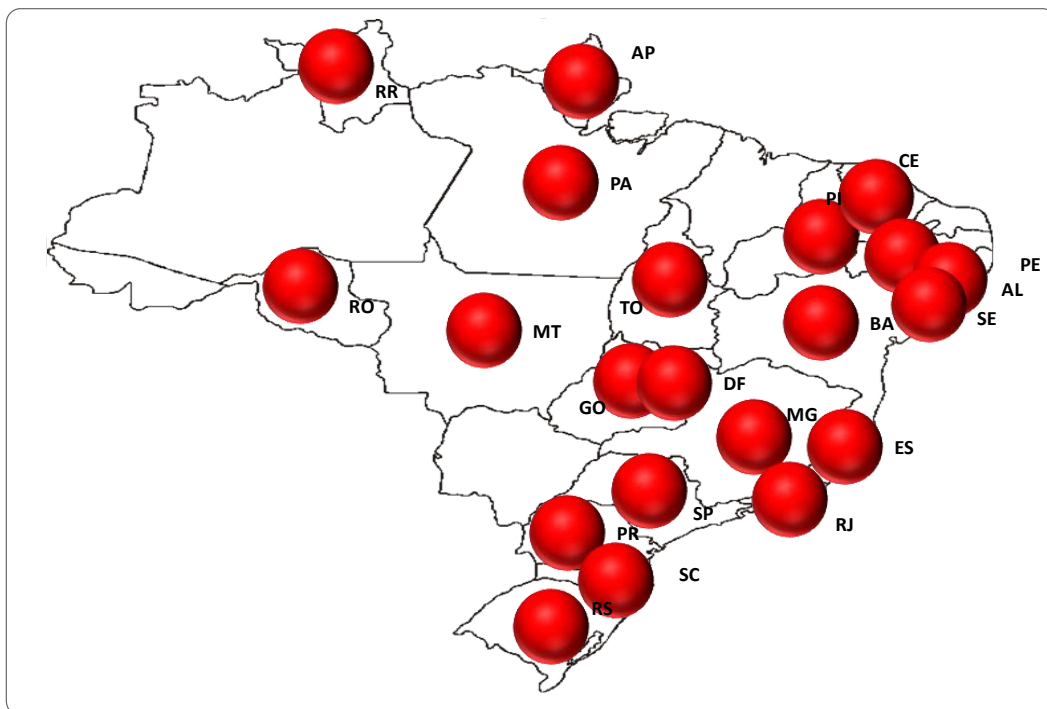
Estado de Pernambuco: ao clicar no *banner* “Acesso à Informação” o usuário é redirecionado ao sítio da LAI do Estado, diretamente no canal da Sefaz.

## 2) Registro das competências

De acordo com a LAI, este item é obrigatório. Registra quais são as atribuições da Secretaria da Fazenda e possibilita ao cidadão identificar se o seu interesse encontra-se entre as atividades inerentes a Sefaz.

Observou-se que 78% dos sítios atendem aos requisitos estabelecidos pela LAI. As competências da Sefaz são identificadas, sendo que não foram considerados a simples divulgação da lei, apenas o conteúdo disponibilizado referente a este item. Em 6 sítios não foram localizados o registro das competências da Sefaz, de maneira satisfatória: Mato Grosso do Sul, do Amazonas, do Acre, da Paraíba, do Rio Grande do Norte e do Maranhão.

**Figura 5 – Registros de competências**



Alguns sítios disponibilizam toda a lei que regulamenta e organiza a Sefaz, como por exemplo, o Estado do Maranhão. A Sefaz do Amazonas, por sua vez, disponibiliza baixar arquivos em .pdf automaticamente, tornando assim mais lenta a busca das informações. A alternativa para assegurar um maior grau de satisfação do usuário seria inserir este item na opção “Institucional”. Desta forma seria excluída a necessidade de baixar documentos. As

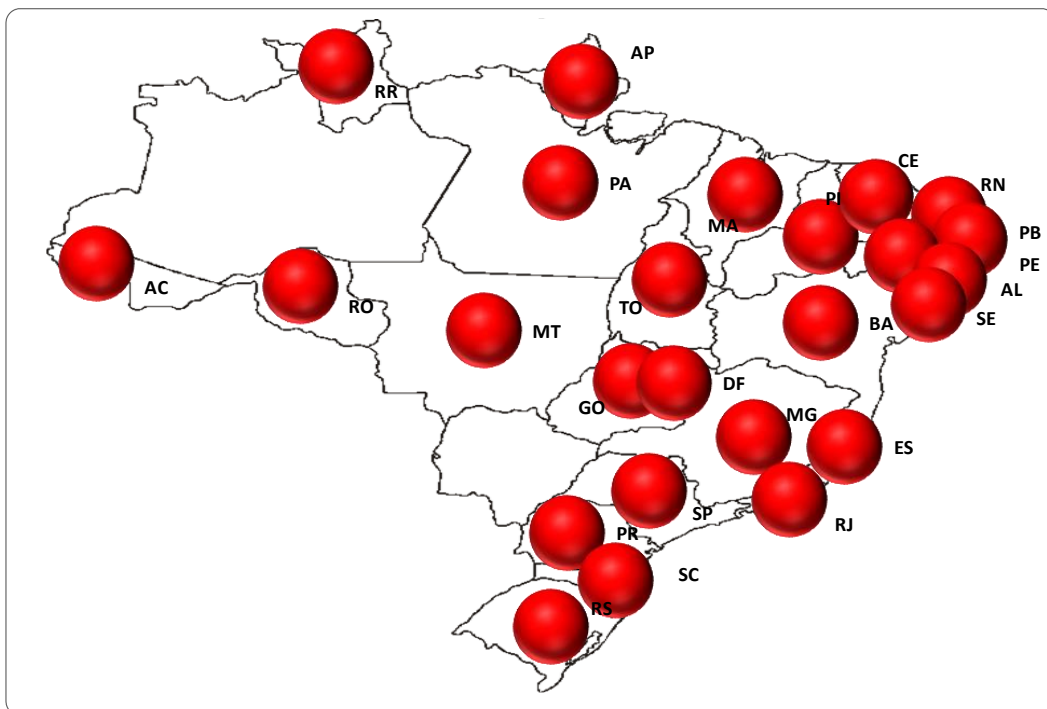
informações geradas na tela devem ser suficientes para identificar as atribuições da Sefaz. A lei pode estar anexada, como elemento complementar a pesquisa.

Para um indivíduo que nunca utilizou o sítio da Sefaz fica difícil saber exatamente para que finalidade o órgão foi criado. Por isso, segundo Nielsen e Loranger (2000), o sítio tem 30 segundos para se “comunicar” com o seu usuário. Ele precisa saber o que aquela empresa faz, os serviços e os benefícios que a empresa oferece, seus novos projetos e de que maneira ele pode chegar rapidamente a seção que procura.

### 3) Estrutura organizacional

Quanto a este item, 93% dos sítios analisados, com exceção apenas do Mato Grosso do Sul e do Amazonas, apresentam suas estruturas organizacionais, conforme ilustrado a seguir.

**Figura 6 – Estrutura Organizacional**



É possível observar uma concentração nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste. Muitos Estados utilizam organogramas para demonstrar de maneira didática como a Sefaz está organizada e de que maneira se observa a hierarquia. Exibir a estrutura da organização é um elemento eficaz e simples de ser elaborado, sem necessidade de elementos gráficos



complicados ou informações sigilosas para confecção, ressaltando que este requisito é obrigatório, de acordo com a LAI.

#### 4) Endereços e telefones das respectivas unidades

Este item é extremamente importante para assegurar a comunicação com o cidadão, além de se constituir um requisito obrigatório estabelecido pela LAI. Ainda assim, alcançou uma porcentagem de 87%.

**Quadro 3 – Endereços e telefones das unidades**

<b>Estados</b>	<b>Endereços e telefones das respectivas unidades</b>
Piauí	Atende parcialmente
Paraíba	Atende parcialmente
Amazonas	Não Atende
Pará	Atende parcialmente
Amapá	Atende parcialmente
Roraima	Atende parcialmente

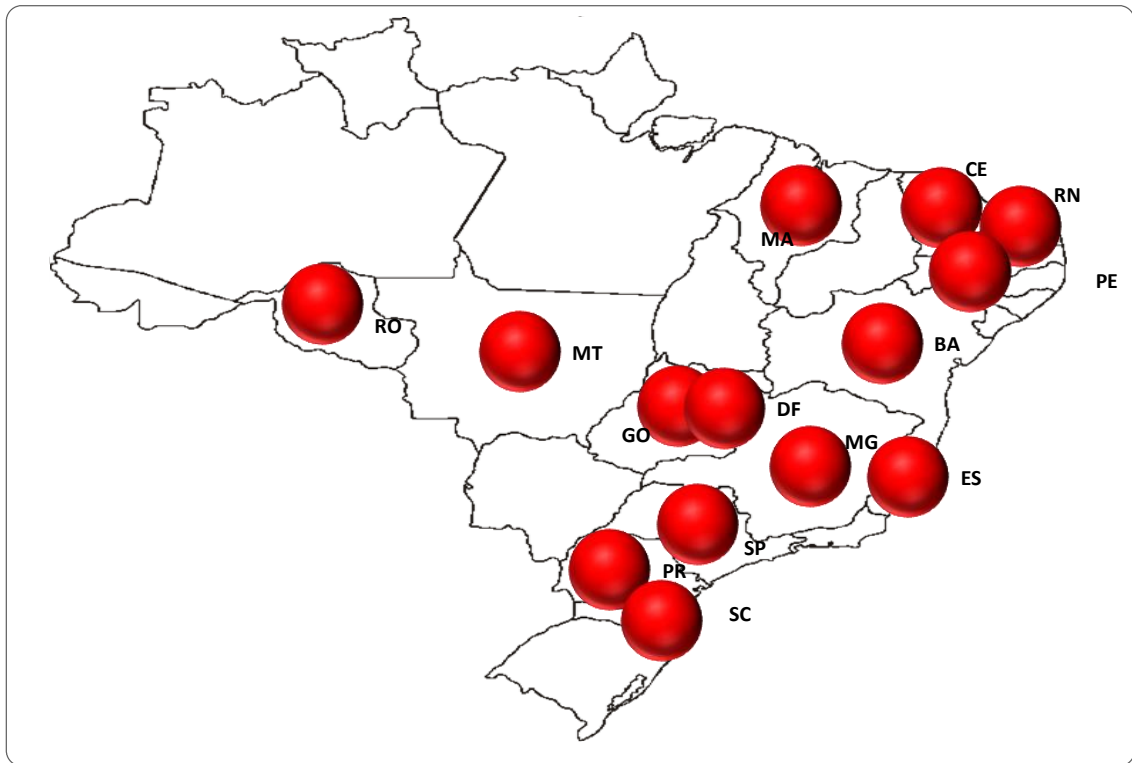
Atendem parcialmente este item na região Nordeste, os Estados do Piauí e da Paraíba. E, na região Norte, os Estados do Pará, Amapá e Roraima. Contudo, o Amazonas é o único Estado identificado na categoria - não atende.

Alguns Estados não disponibilizam os telefones das unidades, outros não disponibilizam endereços completos, fato que dificulta o contato do cidadão. O sítio da Sefaz é muito utilizado, principalmente para pagamento e obtenção de informações sobre impostos estaduais. Se o sítio não disponibiliza endereço e/ou telefone, o cidadão não tem como exercer o seu dever e o seu direito. Lamentavelmente, os sítios dos Estados de Roraima, Amapá, Pará, Amazonas, Paraíba e Piauí não atendem de maneira satisfatória o requisito avaliado. A propósito, um caso curioso é o sítio do Estado do Amazonas, onde todos os documentos são baixados sem nenhuma consulta ao usuário. Ao clicar para obter informações é gerado um arquivo em extensão .pdf, uma sobrecarga de dados, de arquivos desnecessários.

#### 5) Horários de atendimento ao público

Apenas 52% dos sítios analisados divulgam os horários de atendimento ao público.

**Figura 7 – Horários de atendimento ao público**



Dentre os itens analisados, o baixo percentual em relação a divulgação de horários de atendimento ao público, revelou-se uma surpresa. Isto porque, trata-se de uma informação básica e essencial, além de um item obrigatório pela LAI.

#### **6) Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros**

Este item alcançou 100% em conformidade com os critérios analisados.

Não está no escopo desta pesquisa apurar o conteúdo específico dos repasses ou transferências, por isso, foram considerados todos os dados referentes a recursos financeiros recebidos ou transferidos, principalmente os valores recebidos pela União e os valores repassados aos municípios.

#### **7) Registros das despesas**

A partir de uma análise geral dos sítios objeto de estudo, este item também obteve 100%.

Foram considerados todos os registros referentes a despesas disponíveis nos sítios das Secretarias. Muitos sítios disponibilizavam *links* para acesso ao portal da transparência, pois a

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) e a Lei complementar nº 131, já determinam o cumprimento dessa divulgação:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (BRASIL, 2009)

Esta pontuação é resultado do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal que se encontra vigente desde 2000. A promulgação da LAI fortaleceu a necessidade de divulgar os gastos públicos a fim de aumentar a transparência e permitir ao indivíduo um acompanhamento maior das ações do governo.

#### **8) Procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados**

Neste requisito, 80% dos sítios alcançam a meta prevista pela LAI.

Como aconteceu nos casos anteriores, alguns sítios, também, vinculavam *links* externos que redirecionavam para o portal da transparência ou algum sítio específico sobre licitações.

#### **Quadro 4 - Procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados**

<b>Sítios na internet</b>	<b>Procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados</b>
Piauí	Atende
Ceará	Atende
Bahia	Atende
Pernambuco	Atende
Maranhão	Atende
Paraíba	Não atende
Rio Grande do Norte	Atende
Alagoas	Atende
Sergipe	Atende
Rio Grande do Sul	Atende
Santa Catarina	Atende
Paraná	Atende
Rio de Janeiro	Atende
Minas Gerais	Atende

Espírito Santo	Atende
São Paulo	Atende
Goiás	Atende
Distrito Federal	Atende
Mato Grosso	Não atende
Mato Grosso do Sul	Atende
Amazonas	Atende
Acre	Não atende
Rondônia	Atende
Pará	Atende parcialmente
Amapá	Não atende
Tocantins	Atende
Roraima	Não atende

Nos termos de “usabilidade”, espera-se que o sítio divulgue os dados sobre licitação da própria Sefaz em “botão” disponível no menu dentro do próprio sítio, para fácil acesso, sem gerar arquivos desnecessários (ao menos que seja solicitado).

Contudo, nos Estados de Roraima, Acre e Paraíba não foi possível localizar nenhum acesso ao conteúdo sobre licitações. Nem dentro do próprio sítio, nem com indicações que os dados poderiam ser encontrados em sítios externos.

O Estado do Amapá estava com conteúdo de licitações desatualizado, impedindo o cidadão de acompanhar as licitações atuais. O Estado do Pará e do Mato Grosso, divulgam apenas uma lista com os editais. Não há a possibilidade de acessar a íntegra do conteúdo dos editais. Fato que resultou na classificação dos mesmos em atendimento parcial.

Segundo Nielsen e Loranger (2000), *links* na página fornecem conteúdo inadequado causando estranheza em seus usuários, que não estão esperando por um redirecionamento. Assim é indicado que o sítio da Sefaz sinalize um *link* para acesso das licitações no portal da transparência (se o conteúdo já estiver disponível e atualizado). No entanto, deve ser feito de maneira que o nome e a descrição do *link* sejam claros para que o usuário saiba exatamente o que está executando.

#### **9) Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades**

Os sítios avaliados revelaram que 100% continham informações a respeito de programas e projetos desenvolvidos pela Sefaz. Assim como a divulgação de projetos e políticas públicas pertinentes ao Estado que atendam às necessidades da sociedade.

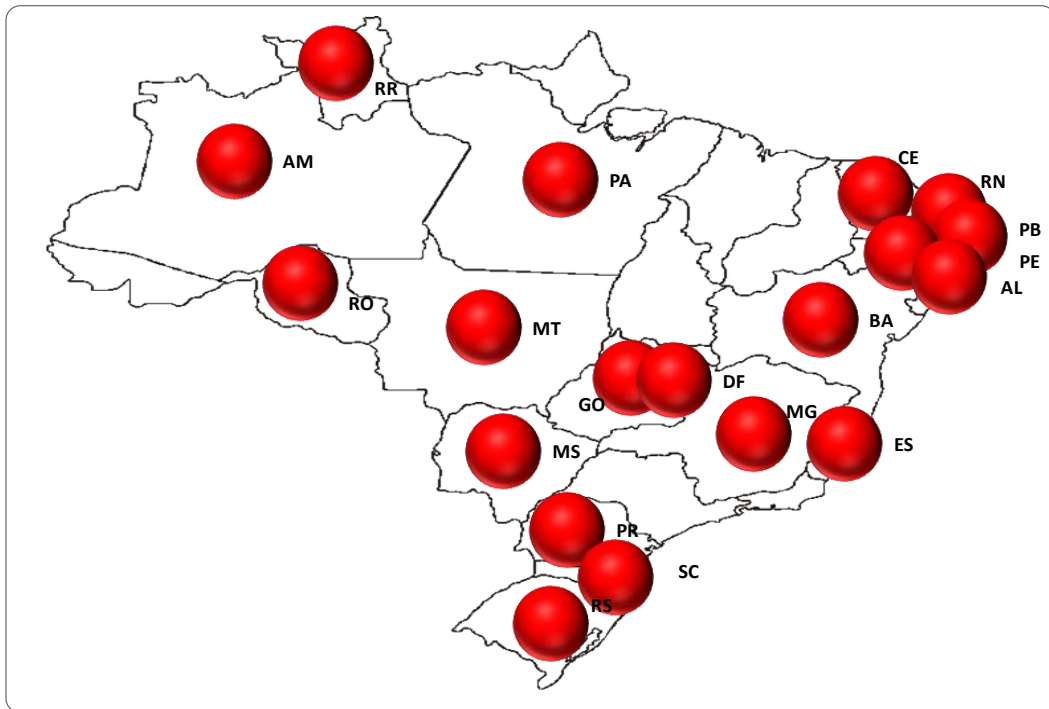
Destaca-se o Programa de Educação Fiscal, uma ação conjunta entre o Ministério da Educação (MEC), a Receita Federal (RF) e os Estados, cujo objetivo é a disseminação da

legislação fiscal, com explicações didáticas a respeito da importância dos impostos e a finalidade para qual foram criados.

### 10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade

Os sítios avaliados apontam que 70% atendem a este requisito exigido pela LAI.

**Figura 8 – Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade**



É possível observar uma concentração nas regiões Sul e Centro-Oeste na divulgação de perguntas e respostas frequentes de interesse da sociedade. Contudo, deveria ser um canal de maior divulgação de informações. Muitos sítios apenas divulgam informações a respeito de assuntos fiscais, não aproveitando a potencialidade que este item possibilita com vistas a favorecer a prática da transparência ativa do sítio. A transparência ativa (já mencionada no capítulo 3) se constitui na divulgação de informações por iniciativa própria do órgão público, cujo objetivo é facilitar a busca do cidadão, além de otimizar custos com recursos humanos e tempo de acesso. Assim, o usuário poderia ser direcionado para outras atividades dentro da Sefaz.

Visando facilitar o acesso ao cidadão, este item deve constar no menu em um local de fácil visualização e com informações a respeito dos serviços, ações, programas, legislação e demais informação que possam ser úteis para o cidadão, em geral.



Conforme pesquisa desenvolvida por Nielsen e Loranger (2000), o usuário deve encontrar o que procura em 3 cliques, no máximo. Ou seja, os sítios devem ser simples, sem muitas animações, para que o usuário possa acessar um ambiente harmonioso e analisar de maneira adequada a informação que busca.

**12) Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações**

Neste item foram avaliados muitos dados disponíveis para acesso no próprio sítio das Secretarias da Fazenda. Contudo, nenhum dos Estados atende de maneira satisfatória a possibilidade de gravar relatórios em diversos formatos.

Este item requer dos sítios a utilização de dados abertos, em formatos disponíveis que possa ser reutilizado. Todos os sítios apenas geram relatórios no formato .pdf ou em tela no formato imagem, que facilitam a visualização, porém existem muitas barreiras que impossibilita a interoperabilidade dos sistemas.

Se algum cidadão ou grupo civil quiser avaliar os relatórios e as tabelas de repasse aos municípios para pesquisar quais recebem maior valor do governo estadual não será possível. Isto porque os dados informados encontram-se em formato .pdf, não sendo possível utilizar os dados para leitura de outros sistemas.

**13) Possibilita o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina**

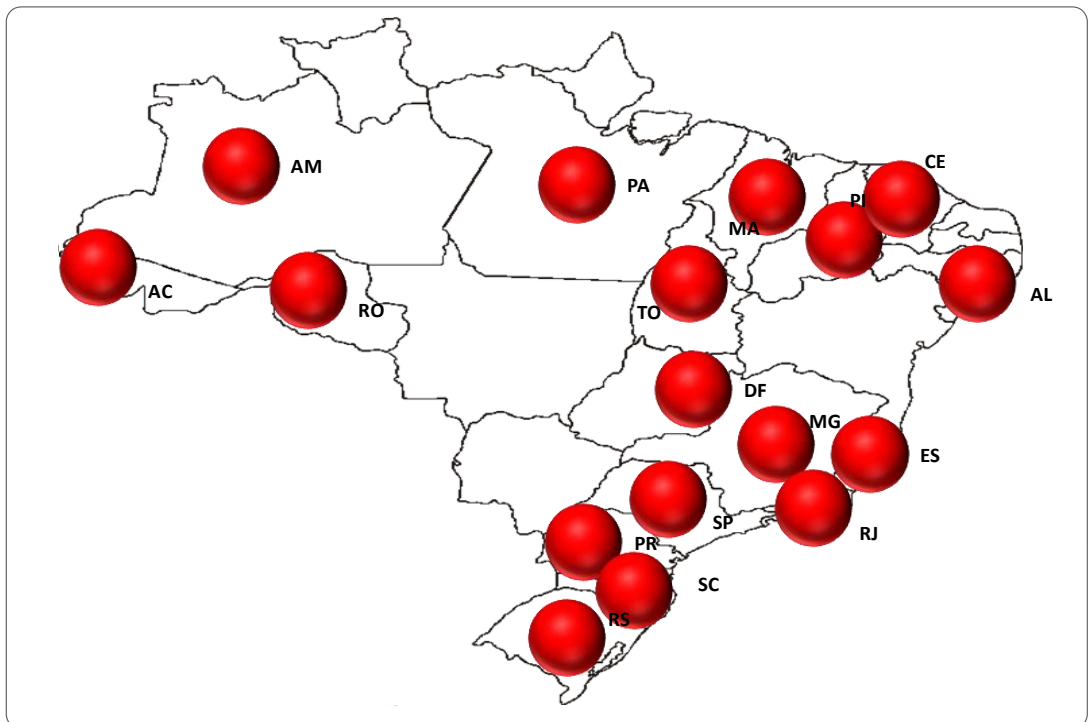
Conforme o conceito de dados abertos já exposto no capítulo 4, o uso de senhas e códigos impossibilitam a leitura automática dos dados em outros sistemas. Este requisito está diretamente relacionado ao anterior, pois se os dados não estão em formato aberto, não possibilitam a leitura por outras máquinas. Fato que justifica a nota atribuída, pois se a resposta para o requisito anterior for negativa já invalida esse requisito, em seu caráter aberto.

Para consultar o valor de repasse aos Municípios, o Estado do Maranhão disponibiliza respostas em html, que é considerado um formato aberto, porém solicita códigos para reconhecer o computador que está acessando, impossibilitando a leitura por sistemas externos, sendo sempre necessária a intervenção do usuário.

#### 14) Divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação

De acordo com as boas práticas de usabilidade, os sítios devem estar estruturados com rótulos, terminologias e menus dispostos de maneira coerente e intuitiva para uso do cidadão. Nesse sentido, 65% dos sítios analisados divulgaram de que maneira a informação encontra-se estruturada.

**Figura 10 - Divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação**



É possível observar uma maior concentração nas regiões Sul e Sudeste.

A divulgação do mapa do sítio demonstra clareza na estruturação da informação, por isso é essencial a sua divulgação, em atenção às necessidades do usuário que sempre podem ter dificuldades em encontrar o que procuram.

#### 15) Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso

Para garantir maior transparência, as informações devem ser atualizadas diariamente para assegurar credibilidade e confiança no conteúdo publicado, principalmente, os relatórios financeiros e de gestão.

Neste caso, 85% dos sítios encontram-se com os conteúdos atualizados das respectivas Secretarias da Fazenda.



Os Estados que não constam dentro dessa porcentagem receberam avaliação que atende ao requisito parcialmente, pois divulgam dados, mas alguns ainda estão sem a devida atualização.

**Quadro 5 - Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso**

<b>Estados</b>	<b>Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso</b>
Piauí	Atende parcialmente
Ceará	Atende
Bahia	Atende
Pernambuco	Atende
Maranhão	Atende parcialmente
Paraíba	Atende parcialmente
Rio Grande do Norte	Atende parcialmente
Alagoas	Atende parcialmente
Sergipe	Atende parcialmente
Rio Grande do Sul	Atende
Santa Catarina	Atende
Paraná	Atende
Rio de Janeiro	Atende
Minas Gerais	Atende
Espírito Santo	Atende
São Paulo	Atende
Goiás	Atende
Distrito Federal	Atende
Mato Grosso	Atende
Mato Grosso do Sul	Atende
Amazonas	Atende
Acre	Atende
Rondônia	Atende
Pará	Atende parcialmente
Amapá	Atende parcialmente
Tocantins	Atende
Roraima	Atende

Segundo Nielsen e Loranger (2000) o conteúdo é essencial para atrair a atenção do usuário. Alguns sites apresentam apenas dados financeiros técnicos e/ou textos extensos e ultrapassados, a leitura é cansativa e com dados desatualizados o usuário pode desistir de utilizar aquele site e ir buscar outro meio para atender sua necessidade informacional.

As informações devem ser disponibilizadas no momento oportuno para que possam ser utilizadas de maneira adequada, pois conforme afirma Jambeiro (1998), a informação certa, no momento certo, evita erros e otimiza o uso dos recursos disponíveis, possibilitando economia, eficiência, eficácia e melhoria na produtividade.

**16) Indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio**

Os sítios estão atendendo a este item em 100 %.

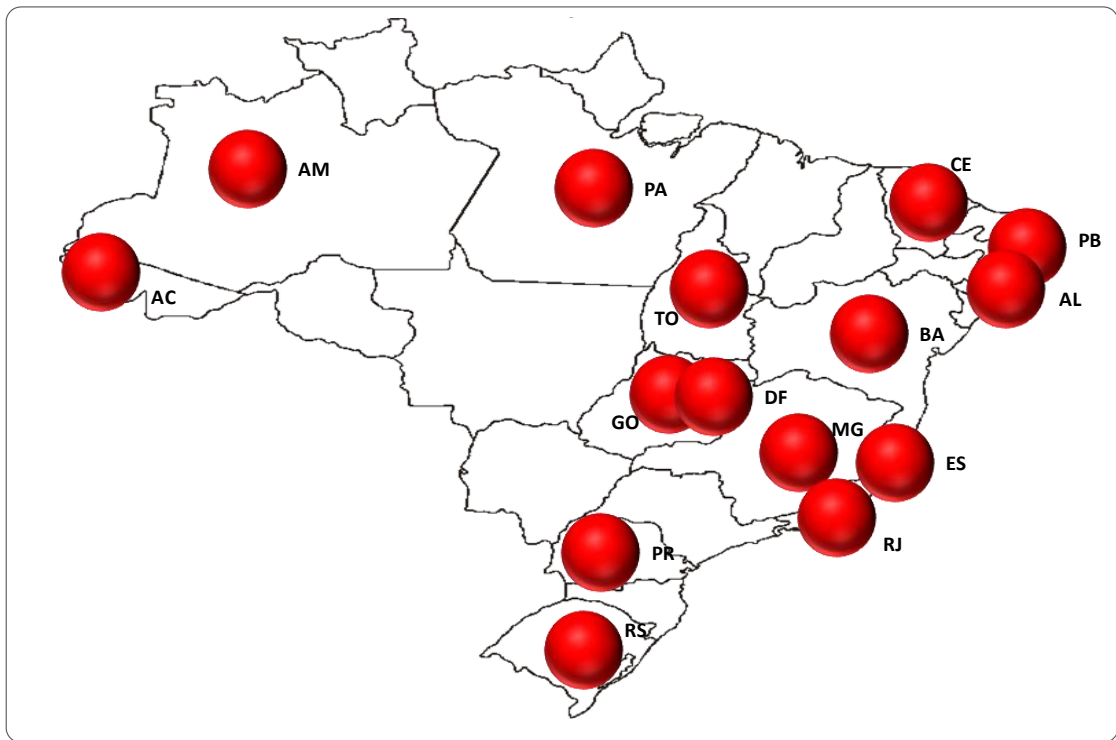
O requisito proporciona um canal de interlocução entre o usuário e a Secretaria da Fazenda. Em virtude disso, o cidadão deve ter a opção de comunicar-se com o órgão em casos de dúvidas ou até mesmo para sugerir, denunciar e reclamar algum fato identificado. A maioria dos sítios adota o *Fale Conosco* enquanto outros nomearam como Ouvidoria. No entanto, a maioria dos sítios, apesar de disponibilizarem o item *Fale Conosco*, não informa exatamente quem são os responsáveis pelo acesso ao sítio.

Segundo Nielsen e Loranger (2000), um dos princípios básicos da usabilidade é o foco no usuário, por isso, toda a estrutura do sítio precisa ser pensada para satisfazer as necessidades e os anseios do mesmo.

**17) Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência**

Para este item, 55% dos sítios oferecem algum tipo de recurso para facilitar o acesso dos indivíduos portadores de algum tipo de deficiência, desde recursos de áudio, até ampliação dos textos.

**Figura 11 - Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência**



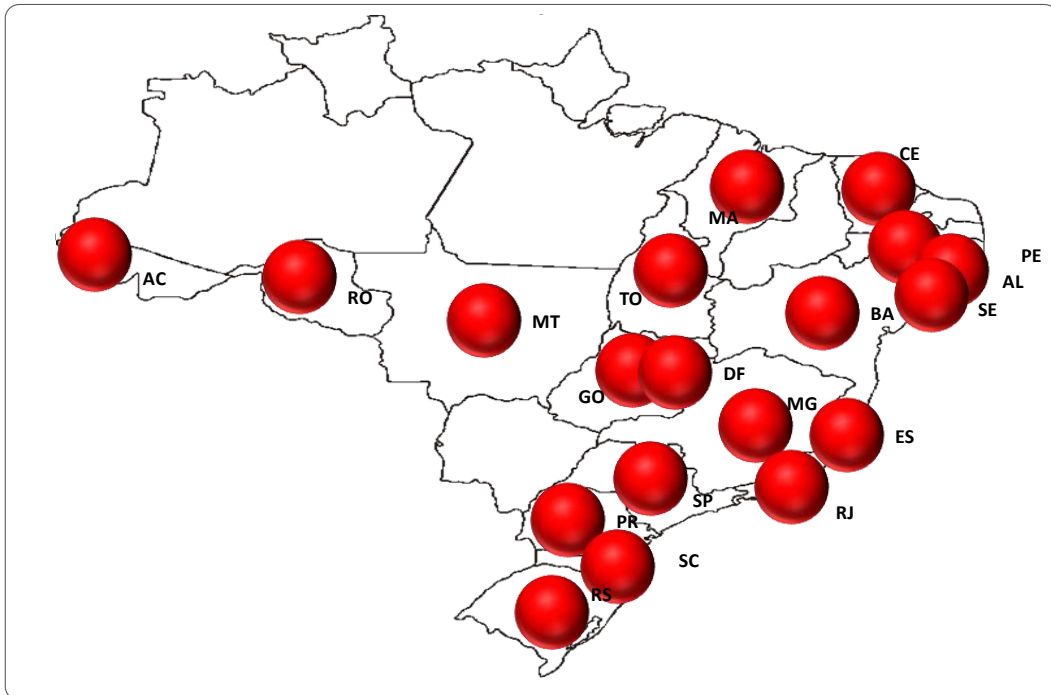
Os Estados do Amazonas, Acre, Pará, Ceará, Paraíba, Alagoas, Bahia, Tocantins, Goiás, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e o Distrito Federal apresentam algum mecanismo de acessibilidade para os usuários.

Os gestores dos sítios das Secretarias da Fazenda deveriam dar mais atenção a este item demonstrando disposição para favorecer a inclusão social. Fato que requer disponibilizar mais de uma opção de ferramenta que venha a contribuir e a facilitar o acesso dos indivíduos portadores de deficiências, como por exemplo, inversão de cores, aumento de fontes, leitura de dados etc.

### **18) Criação de serviço de informações ao cidadão**

Neste item, o órgão deve explicar de que maneira o cidadão pode fazer sua solicitação de informação. Por exemplo, por meio do preenchimento de formulário. Ou, ainda, disponibilizar o endereço para apresentar o pedido em meio físico (papel). Nesse sentido, 72% dos sítios criaram um serviço de atendimento ao cidadão, não apenas a proposta do *Fale Conosco*, e sim um serviço com o serviço de acesso à informação.

**Figura 12 - Serviço de informações ao cidadão**



Nota-se grande concentração de criação de um Serviço de informações ao cidadão na região Sul e Sudeste.

A maioria dos sítios disponibiliza o *link* que redireciona para o sítio da transparência, cujas informações podem ser solicitadas. Uma alternativa para o atendimento satisfatório deste item é a criação de um SIC próprio para a Fazenda, ou o redirecionamento para o SIC dentro do canal da fazenda no portal da transparência.

### **19) Realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação**

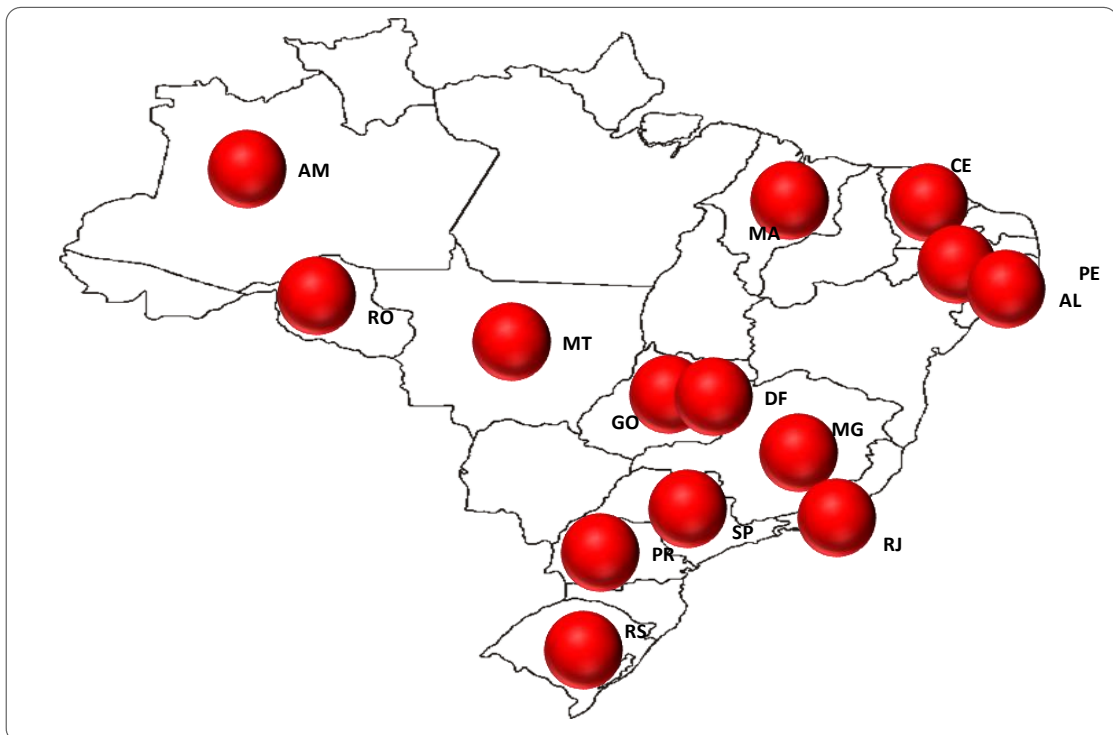
Os sítios de 100% das Secretarias da Fazenda disponibilizam incentivos a participação popular, consultas a projetos ou avisos de audiências públicas.

Os sítios que continham ao menos uma dessas opções foram considerados em conformidade com a proposta da LAI. Em relação a estimulação da participação social, os sítios deveriam alocar, logo na página inicial, *links* que chamem a atenção dos cidadãos para participarem das ações das Secretarias da Fazenda. Alguns sítios possuem programas com tais fins que apenas descobrimos ao vasculhar todo o sítio e assim, sem divulgação a Sociedade não acompanha.

## 20) *Link* para acesso ou Decreto que regulamenta a Lei de Acesso à informação no Estado

De todos os sítios avaliados apenas 52% divulgam algum instrumento legal que regulamenta a LAI dentro do Estado, ou disponibilizam um caminho para acessar.

**Figura 13 - Link para acesso ou Decreto que regulamenta a Lei de Acesso à informação no Estado**



Apenas os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Alagoas, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Amazonas, Rondônia, Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal disponibilizam link ou a própria lei ou decreto que regulamenta a Lei de Acesso à informação.

Este item não é obrigatório pela LAI, mas está de acordo com a proposta da própria lei em divulgar o maior número de informações. Caso o cidadão não conheça a lei e não sabe de que maneira o direito ao acesso das informações encontra-se regulamentado no âmbito do seu Estado, o mesmo não tem como exercer seus direitos satisfatoriamente.

### **Classificação geral**

Para entender melhor a classificação dos Estados no âmbito da pesquisa realizada, se faz necessário entender alguns elementos que interferem no resultado da transparência no

Brasil. Dessa forma, não se pode estudar a transparência sem entender o desenvolvimento da infraestrutura das telecomunicações, o crescimento das TICS e o nível de alfabetização digital dos usuários brasileiros, que serão resumidos a seguir.

De acordo com a União Internacional de Telecomunicações<sup>24</sup> (UIT) (2015), o Brasil tem se destacado na promoção do acesso e uso das TICS. Desde 2010, o Brasil foi um dos 10 países que mais obtiveram progresso no desenvolvimento da internet e da telefonia. A UIT afirma que, atualmente, 58% dos brasileiros têm acesso a internet. Apesar da avaliação positiva na difusão do acesso, a UIT conclui que o alto custo dos equipamentos e dos serviços ainda são os principais motivos pelos quais os brasileiros não possuem acesso à internet. A UIT também destaca que apesar de todos os esforços para a expansão do acesso, o progresso do desenvolvimento das competências para utilizá-la não acompanha.

Segundo o IBGE (2016), essa difusão do acesso à internet resulta, principalmente, da expansão da internet para aparelhos móveis. De 2013 para 2014, o acesso à internet via telefone móvel ultrapassou o acesso via microcomputador. A proporção é um decréscimo de 88,4% para 76,6% no acesso à internet por microcomputadores e um salto para o uso da internet no telefone móvel, de 53,6% para 80,4%. Abaixo segue tabela que demonstra o acesso das pessoas à internet através de todos os equipamentos (celulares, microcomputadores, tablets, etc.) por região, no ano de 2014:

**Tabela 1 - Percentual de pessoas que utilizaram a Internet por Grandes Regiões, em 2014**

<b>Região</b>	<b>Percentual</b>
Sudeste	61,80%
Centro-Oeste	60%
Sul	58,20%
Norte	45,20%
Nordeste	42%

Fonte: IBGE (2016), adaptado.

Ainda conforme o estudo do IBGE (2016), o percentual das pessoas que utilizam a internet está diretamente proporcional ao grau de instrução e renda per capita das pessoas.

**Tabela 2 - Percentual de pessoas que utilizaram a Internet segundo os grupos de anos de estudo, em 2014**

<b>Anos de estudo</b>	<b>%</b>
1 a 3 anos	20,1
4 a 7 anos	39,4
8 a 10 anos	61,5

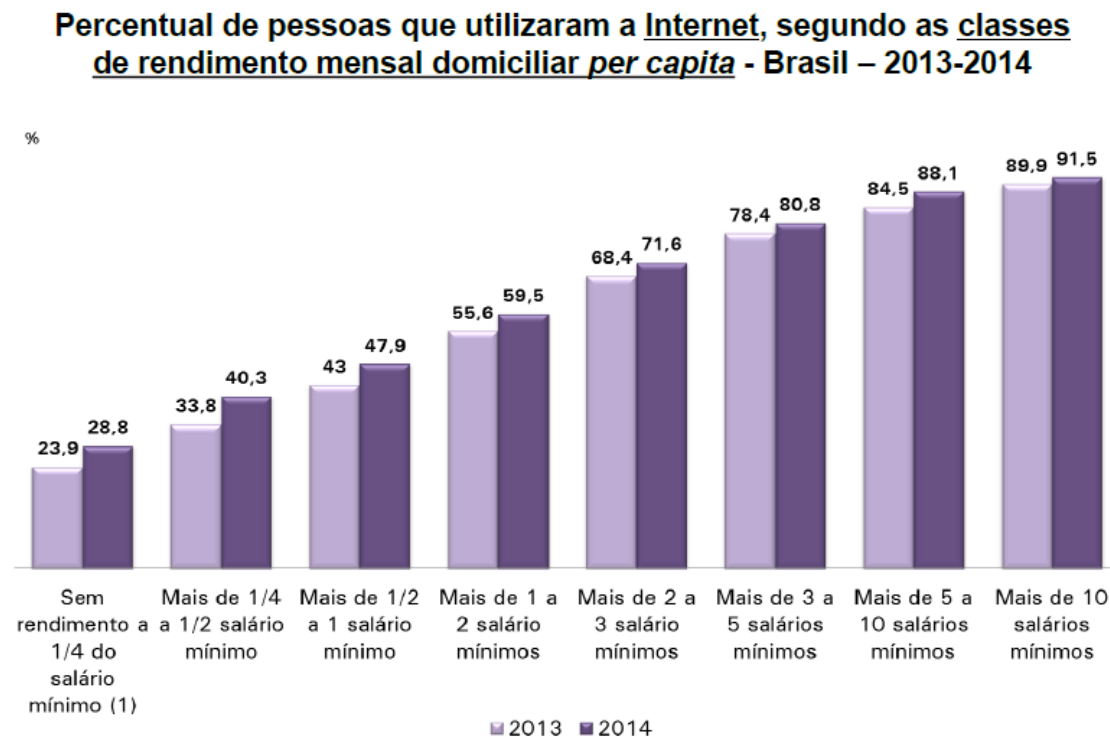
<sup>24</sup> Agência da ONU que realiza pesquisa referente ao desenvolvimento das TICS no mundo.

11 a 14 anos	78,4
15 anos ou mais	92,1

Fonte: IBGE (2016), adaptado.

As pessoas que possuem maior grau de instrução e maior renda são as que mais utilizam a internet. Enquanto isso, na outra ponta, aqueles que possuem o menor grau de instrução e menor renda utilizam menos a internet, como observado à seguir:

**Figura 14 – Percentual de pessoas que utilizaram a internet, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita – Brasil 2013-2014**



1)Inclusive as pessoas moradoras em domicílios cujos componentes recebiam somente em benefícios.

Fonte: IBGE (2016)

Não é apenas o acesso à internet e a quantidade de computadores ou de celulares que garante a cidadania. Segundo o Livro Verde (2000), a alfabetização digital é a habilidade necessária para manuseio das TICS, que deve ser contemplada nas grades curriculares para capacitação dos usuários. E não apenas com cursos de capacitação, mas também com incentivos a utilização, para que o usuário modifique sua posição de consumidor passivo tornando-se um agente ativo, incluído digitalmente, capaz de produzir, questionar, criticar e reutilizar o conteúdo que tem acesso.

Um índice essencial para compor a análise da classificação dos estados nesta pesquisa é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que correlaciona educação, saúde e renda.

Sua pontuação varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1 melhor. É indiscutível o papel desses três elementos para entender a situação dos estados brasileiros. O último ranking divulgado pelo PNUD foi no ano de 2010, pois o IDHM é publicado a cada dez anos de acordo com os dados do censo demográfico, de responsabilidade do IBGE.

Após a análise da expansão do acesso a internet, da relação entre grau de instrução e renda dos usuários que acessam a internet, faz-se necessário também analisar o IDH e o PIB, a fim de entender se existe correlação entre os índices e a classificação desta pesquisa.

Conforme o quadro a seguir, nota-se o valor do IDHM por Estado:

**Quadro 6 – Ranking IDHM 2010**

Ranking IDHM 2010	Unidade da Federação	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
1 °	Distrito Federal	0,824	0,863	0,873	0,742
2 °	São Paulo	0,783	0,789	0,845	0,719
3 °	Santa Catarina	0,774	0,773	0,86	0,697
4 °	Rio de Janeiro	0,761	0,782	0,835	0,675
5 °	Paraná	0,749	0,757	0,83	0,668
6 °	Rio Grande do Sul	0,746	0,769	0,84	0,642
7 °	Espírito Santo	0,74	0,743	0,835	0,653
8 °	Goiás	0,735	0,742	0,827	0,646
9 °	Minas Gerais	0,731	0,73	0,838	0,638
10 °	Mato Grosso do Sul	0,729	0,74	0,833	0,629
11 °	Mato Grosso	0,725	0,732	0,821	0,635
12 °	Amapá	0,708	0,694	0,813	0,629
13 °	Roraima	0,707	0,695	0,809	0,628
14 °	Tocantins	0,699	0,69	0,793	0,624
15 °	Rondônia	0,69	0,712	0,8	0,577
16 °	Rio Grande do Norte	0,684	0,678	0,792	0,597
17 °	Ceará	0,682	0,651	0,793	0,615
18 °	Amazonas	0,674	0,677	0,805	0,561
19 °	Pernambuco	0,673	0,673	0,789	0,574
20 °	Sergipe	0,665	0,672	0,781	0,56
21 °	Acre	0,663	0,671	0,777	0,559
22 °	Bahia	0,66	0,663	0,783	0,555
23 °	Paraíba	0,658	0,656	0,783	0,555
24 °	Piauí	0,646	0,635	0,777	0,547
24 °	Pará	0,646	0,646	0,789	0,528
26 °	Maranhão	0,639	0,612	0,757	0,562
27 °	Alagoas	0,631	0,641	0,755	0,52

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013 – PNUD Brasil

No quadro a seguir temos o valor do PIB por estado e total por região:



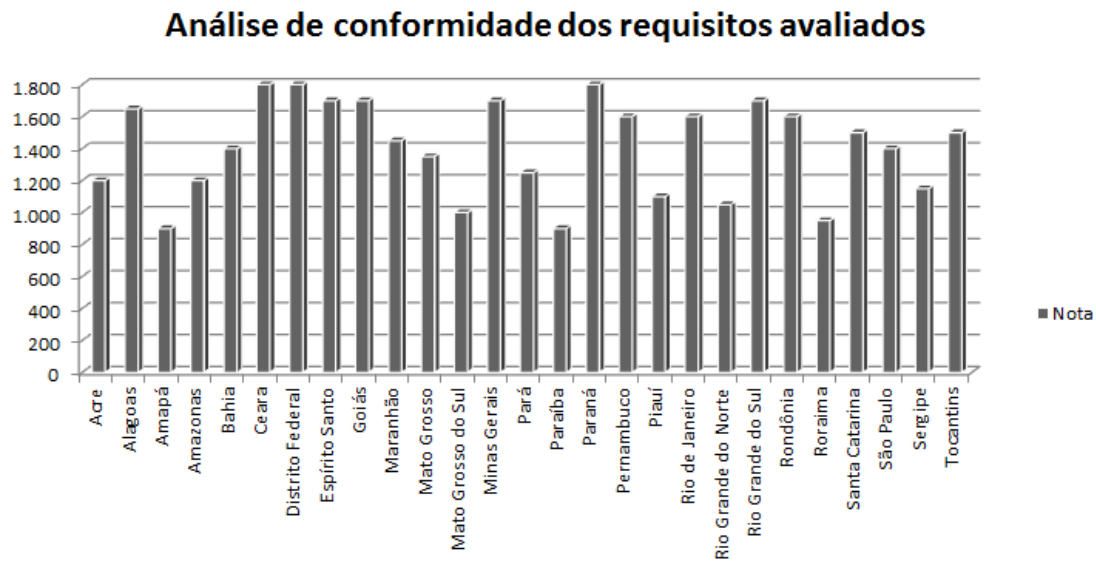
**Quadro 7 - Produto Interno Bruto das Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2010**

<b>Região/ Estado</b>	<b>PIB</b>
<b>Norte</b>	<b>201 511</b>
Rondônia	23 561
Acre	8 477
Amazonas	59 779
Roraima	6 341
Pará	77 848
Amapá	8 266
Tocantins	17 240
<b>Nordeste</b>	<b>507 502</b>
Maranhão	45 256
Piauí	22 060
Ceará	77 865
Rio Grande do Norte	32 339
Paraíba	31 947
Pernambuco	95 187
Alagoas	24 575
Sergipe	23 932
Bahia	154 340
<b>Sudeste</b>	<b>2 088 221</b>
Minas Gerais	351 381
Espírito Santo	82 122
Rio de Janeiro	407 123
São Paulo	1 247 596
<b>Sul</b>	<b>622 255</b>
Paraná	217 290
Santa Catarina	152 482
Rio Grande do Sul	252 483
<b>Centro-Oeste</b>	<b>350 596</b>
Mato Grosso do Sul	43 514
Mato Grosso	59 600
Goiás	97 576
Distrito Federal	149 906

Fonte: IBGE, 2016

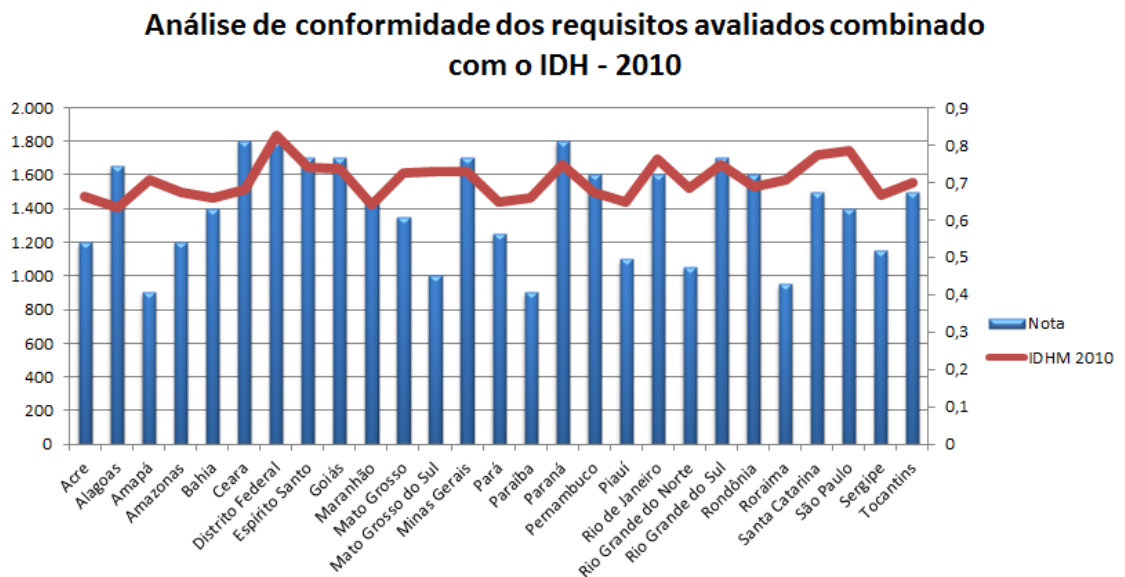
De acordo com a metodologia explicitada no capítulo 4, alguns pontos foram estabelecidos como requisitos selecionados para coleta de dados. A partir disso, foi possível classificar o nível de atendimento aos requisitos analisados, conforme o gráfico abaixo:

**Figura 15 – Análise de conformidade dos requisitos avaliados**



Então comparando individualmente todas as variáveis analisadas, tem-se que:

**Figura 16 – Análise de conformidade dos requisitos avaliados combinado com o IDH - 2010**



O Distrito Federal possui o melhor IDH e está em 1º lugar na classificação geral dos sítios das Secretarias da Fazenda que atendem aos requisitos avaliados nesta pesquisa. O melhor IDH significa que o Distrito Federal é o local com maior expectativa de vida para sua população, possui a maior média da educação entre adultos e a maior expectativa de educação para crianças, acrescido do melhor padrão de vida, em termos de renda. Em posição oposta, temos a Paraíba, com o 5º pior IDH e cujo portal da secretaria da fazenda atingiu a menor pontuação na análise das conformidades desta pesquisa, ficando em 16º lugar.

O Paraná também se destacou diante das variáveis analisadas, com o PIB e o IDH entre os 5 melhores e dividindo espaço com o DF na primeira posição desta pesquisa.

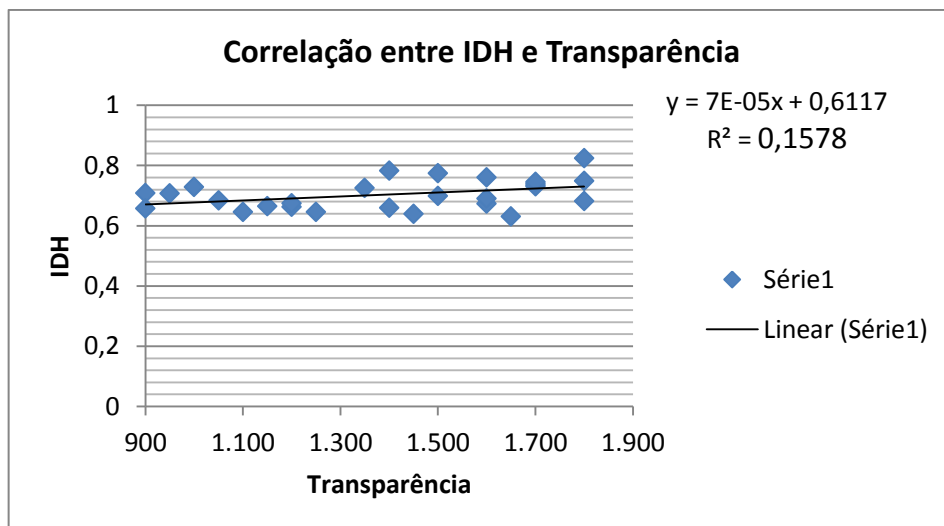
Minas Gerais ocupa o 2º lugar nesta pesquisa, com o IDH e o PIB, em 9º e 3º posição, respectivamente. Já o Rio Grande do Sul, que também ocupa o 2º lugar nesta pesquisa, tem o 4º maior PIB do país e o 6º melhor IDHM.

O Ceará, apesar de ocupar o primeiro lugar nesta pesquisa, juntamente ao Distrito Federal e ao Paraná, possui um IDH ruim, de 0,682 e com o PIB de 77.865, em 12ª posição.

Paraíba e Amapá ocupam a última posição na classificação desta pesquisa, ocupando também as 10 piores posições no ranking do PIB.

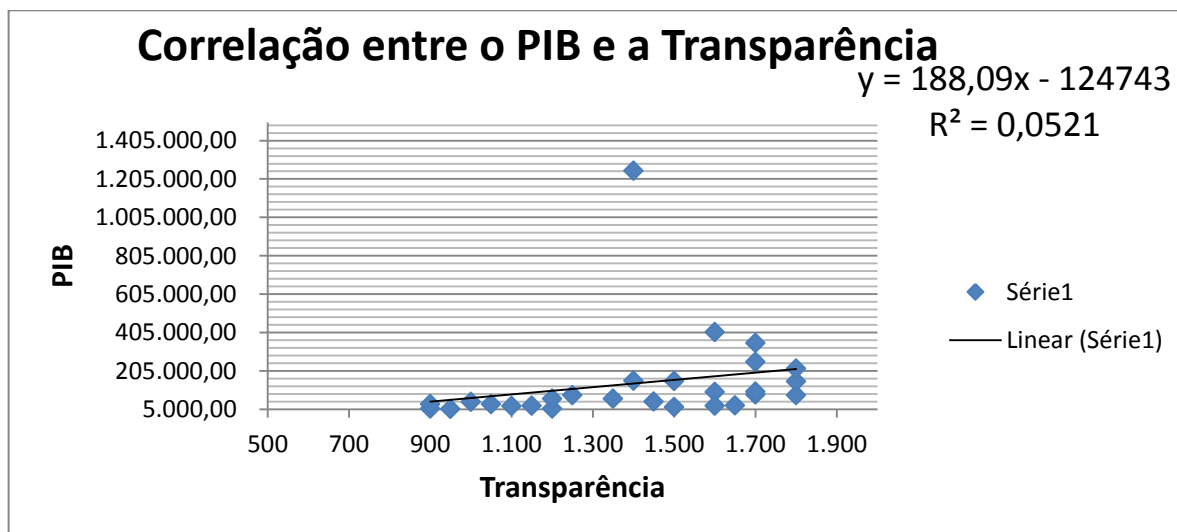
Através de uma análise estatística é possível calcular a correlação (coeficiente de Pearson) entre essas variáveis.

**Figura 17 - Correlação entre IDH e Transparência**



De acordo com o gráfico acima percebe-se que existe uma correlação fraca entre o IDH e a transparência (resultado da pontuação de conformidade entre os requisitos analisados) nos sítios das Secretarias da Fazenda das unidades da federação. Em relação ao coeficiente de determinação, apenas 16% dos dados são explicados através da relação IDH e Transparência, um coeficiente muito baixo.

Figura 18 – Correlação entre o PIB e Transparência



Em relação à correlação entre o PIB e a transparência também resulta uma correlação fraca. Em relação ao coeficiente de determinação, apenas 5% dos dados são explicados através da relação PIB e Transparência, novamente observa-se um coeficiente muito baixo.

Sendo assim, o desenvolvimento econômico e o social não exercem interferência significativa na qualidade e/ou na quantidade dos requisitos analisados nos sítios das Secretarias da Fazenda que resulta na transparência, de acordo com os parâmetros dessa pesquisa.

De maneira geral, a maioria dos sítios atende pelo menos metade dos requisitos avaliados nesta pesquisa, com exceção dos sítios de Roraima, Amapá e Paraíba, cuja pontuação foi menor que a metade.

Ao longo desta pesquisa os Estados da Paraíba e Sergipe alteraram o layout e a disposição da estrutura das informações em seus sítios, cujos sítios ainda estão sendo “alimentados” e atualizados, explicando assim a baixa pontuação de ambos, visto que estão em processo de transição.

Para concluir, percebe-se que os problemas de governabilidade não se restringem apenas a necessidade da implementação de estratégias de políticas públicas de incentivo a expansão tecnológica, nem de capacitação dos usuários para diminuir a desigualdade e promover a inclusão social, e sim de mais espaço nos canais principais para que a sociedade possa ter contato direto com as fontes provedoras das informações e que possam discutir medidas e políticas públicas de interesse geral. E que ao entrar em contato com esses canais possam obter atendimento satisfatório.

É importante que os sítios façam uso de uma linguagem mais clara na divulgação das informações, tornando acessíveis para os cidadãos. Manter o foco nas pessoas com necessidades especiais, aumentando o número de recursos de acessibilidade, para que participem das atividades e das consultas públicas, tanto na web como na área física, proporcionando rampas e banheiros adaptados, dentre outros.

Observa-se também que para garantir o direito de acesso às informações públicas, os responsáveis pelo cumprimento da LAI nas Secretarias da Fazenda devem desempenhar medidas para aperfeiçoar e monitorar todos os procedimentos necessários para a satisfação da sociedade, pois a transparência não será alcançada com a divulgação de informações que os cidadãos não entendem ou sítios cheios de dados confusos que atrapalham a navegação.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*O pior analfabeto, é o analfabeto político.  
 Ele não ouve, não fala, não participa dos acontecimentos políticos.  
 Ele não sabe que o custo de vida,  
 O preço do feijão, do peixe, da farinha  
 Do aluguel, do sapato e do remédio  
 Depende das decisões políticas.  
 O analfabeto político é tão burro que  
 Se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia política.  
 Não sabe o imbecil,  
 Que da sua ignorância nasce a prostituta,  
 O menor abandonado,  
 O assaltante e o pior de todos os bandidos  
 Que é o político vigarista,  
 Pilanta, o corrupto e o espoliador  
 Das empresas nacionais e multinacionais. (BERTOLT BRECHT)*

De acordo com a obrigatoriedade prevista pela Constituição de 1988 até a regulamentação pela LAI, o direito de acesso à informação é um direito do cidadão e dever inerente ao Estado. Dentre outras atribuições, o Estado deve gerir, produzir e publicar as informações públicas de maneira transparente e de fácil compreensão. Sendo a Secretaria da Fazenda um órgão responsável por muitas atividades que alimentam o sucesso da gestão pública dentro de cada Estado, principalmente pela arrecadação dos tributos e até mesmo auxílio na elaboração de políticas públicas econômicas e tributárias, definiu-se, como objetivo geral desta pesquisa, analisar a transparência dos sítios das Secretarias da Fazenda dos estados brasileiros e do Distrito Federal.

Para alcançar o objetivo proposto, foram percorridas três etapas.

A primeira corresponde ao levantamento bibliográfico acerca de conceitos como Estado, informação, sociedade, gestão pública e transparência. O estudo destes elementos proporcionou o percurso de um caminho histórico, para entender a origem e o papel que cada um desempenha nos dias atuais. Ainda que não seja possível afirmar a exatidão da origem da Sociedade, seja ela originada pela família, por indivíduos isolados unidos por vontades, ou até mesmo sob o prisma das classes sociais, entender as propostas das teorias criadas favorece o desenvolvimento de uma análise crítica a respeito do funcionamento atual do sistema capitalista. Assim como, a formação e o desenvolvimento do Estado, cujo papel é promover o bem da sociedade, através da gestão pública, que permite a utilização de ferramentas como as políticas públicas para alcançar a sua finalidade. O mesmo acontece com o estudo da informação, cujo papel é essencial para estabelecer o sucesso da relação Estado-Sociedade.

A segunda etapa foi a criação do instrumento para coletar os dados encontrados nos 27 sítios das Secretarias da Fazenda dos Estados Brasileiros, para averiguação das conformidades

baseados nos requisitos da LAI, conforme exposto no capítulo 4. Durante o desenvolvimento desta etapa foram reunidos requisitos cuja LAI estabelece obrigatoriedade e também requisitos que foram recomendados pela CGU, com o objetivo de ampliar e garantir a transparência nos sítios.

A terceira compreendeu a aplicação do roteiro de observação estruturado e a análise e interpretação dos dados encontrados. A aplicação do roteiro ocorreu durante os meses de outubro e novembro. Em maio de 2016 foi necessária uma revisão, para garantir maior veracidade dos dados coletados. Não houve mudanças significativas nos resultados nesse período, apenas os Estados de Sergipe e Paraíba alteraram o layout e toda a estruturação da informação em seus sítios. O portal da Secretaria da Fazenda do Distrito Federal, do Ceará e do Paraná foram os primeiros colocados na análise dos requisitos baseados na LAI. Em oposição, os sítios da Paraíba e do Amapá posicionaram-se nas últimas posições da classificação. Fez-se necessário a aplicação de testes estatísticos para avaliar a relação entre as variáveis de desenvolvimento humano, o PIB e a transparência, analisada por esta pesquisa. Resultou-se que não existe correlação significativa entre ambas variáveis, ou seja, nem o desenvolvimento econômico nem o desenvolvimento social interferem significativamente na conformidade dos requisitos analisados que resultam na transparência, segundo os parâmetros utilizados nesta pesquisa.

Com base nos resultados obtidos, considerando as limitações descritas no capítulo 4, foi possível concluir que os sítios das Secretarias da Fazenda das unidades da federação estão cumprindo o que propõe a Lei de acesso à informação, nos termos dos requisitos avaliados.

Esta pesquisa buscou contribuir com os órgãos públicos para realizarem mudanças significativas em seus sítios, em atenção à disseminação da transparência e ao atendimento a LAI. Também pode contribuir com a CGU e outros órgãos interessados em acompanhar e monitorar o atendimento das exigências legais nos sítios das esferas públicas. A conclusão dessa pesquisa abre portas para novos estudos, principalmente para entender quais as dificuldades encontradas pelos governos em se adaptar aos requisitos da LAI, sobretudo os requisitos com piores avaliações como a disponibilização de dados abertos, em formatos diversos e processáveis por outras máquinas de maneira automática, identificando assim deficiências na transparência das informações públicas apresentadas à Sociedade.

As Secretarias da Fazenda precisam assumir sua função de prover informações econômicas, financeiras, políticas e fiscais e explorar mais todas as potencialidades das tecnologias de informações e comunicações, para que contribua de maneira significativa na mudança da cultura brasileira de que todas as informações são e devem ser públicas. Não tem

efeito produzir sítios robustos se o foco de todo o esforço, que é o acesso à informação, não for possível. Por isso, o governo precisa assumir seu papel, permitir e incentivar a Sociedade para que reutilizem todas as informações e acompanhem as mudanças, resultando em novos benefícios para todos. Se todo o processo de uso das tecnologias das informações e comunicações pela Secretaria da Fazenda e pela Sociedade alcançar o ápice da sua eficiência, as secretarias obterão reconhecimento da Sociedade como órgão confiável e transparente e a Sociedade obterá a prestação de serviços eficientes, podendo acompanhar e monitorar o gasto do dinheiro público.

A principal e a mais significativa mudança necessária é a conscientização de que as informações públicas são públicas! A redundância vale a pena, para alertar a mudança cultural dentro das entidades públicas, a aceitação que as informações públicas não devem ser divulgadas apenas porque a lei exige, mas sim porque entende-se que é um direito da sociedade. Assim como a compreensão de que os sítios devem possibilitar de forma simples e objetiva o acesso às informações públicas, sem deixar de lado a criatividade e a legitimidade na exposição dessas informações.

Considera-se, também, que uma grande quantidade de informações públicas disponíveis não garante qualidade muito menos a conquista de um processo democrático eficiente. Em virtude disso, espera-se que o cidadão exerça o direito de obter o acesso às informações, assim como, o dever de acompanhar, monitorar e denunciar todos os desvios de comportamento das entidades que recebem recursos públicos, pois em concordância com Jambeiro (2008, p. 03) “É crescente a crença de que a participação de cidadãos permanentemente ativos e informados é a chave para a construção de uma sociedade democrática”.

Para complementar, espera-se que seja do interesse do Estado e de toda Sociedade, o uso da educação como ferramenta para alimentar nos jovens a consciência política, cidadã e, sobretudo, ética. Educar os jovens para entenderem o papel de cada um dentro da Sociedade e a finalidade para qual o Estado foi criado. Educar para que os jovens desenvolvam percepções críticas e não fiquem alienados pelas mídias manipuladoras, apenas repetindo o que vê na televisão ou lendo notícias fúteis em revistas ou ainda, “curtindo” e publicando opiniões preconceituosas e discriminatórias nas redes sociais. Educar para que não sejam analfabetos políticos como descreve o poema de Bertolt Brecht em epígrafe, com conteúdo tão atual.



## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Coleção a obra-prima de cada autor. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo : Martin Claret, 2003.

ARISTÓTELES. **A política**. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BAUMAN, Z. **Globalização: As consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BARRETO, A. A. Transferência da informação para o conhecimento. In: AQUINO, M. A.(Org.). **O campo da Ciência da Informação: gênese, conexões e especificidades**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, p.49-60, 2002.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. A questão da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo. v.8, n.4, 1994. Disponível em: <http://bogliolo.eci.ufmg.br/downloads/BARRETO%20A%20Questao%20da%20Informacao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, 14ª. Paz e Terra, 2007.

BORGES, J. Inclusão digital e governo eletrônico: conceitos ligados pelo acesso à informação. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus. 1996.

BRAMAN, Sandra. Change of state: Information policy and power. Cambridge, MA: MIT Press, 2006. XXIII, 545p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais.** 1ª edição; 2013. Disponível em [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia\\_transparenciaativa\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf)

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de implantação de Portal da Transparência.** Brasília, DF: CGU: 2013. Disponível no endereço [http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia\\_PortalTransparencia.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_PortalTransparencia.pdf). Acesso em 01 de dezembro de 2015.

BRASIL. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. Governo Federal. **Dados Abertos.** Brasília, DF: 2014. Disponível no endereço <http://dados.gov.br/dados-abertos>. Acesso em 22 de dezembro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.159 de 8 jan. de 1991. Institui a política nacional de arquivos públicos e privados.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm). Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 101 de 4 mai. de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 131 de 27 mai. de 2009. Acrescenta a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm). Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.244 de 24 mai. de 2010. Universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112244.htm). Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 nov. 2011. Lei de Acesso à informação.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.753 de 30 out. 2013. Institui a política Nacional do Livro.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.753.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.753.htm). Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo. **Sobre a transparência pública da União, dos estados e municípios conforme Lei Complementar nº 131/2009 - LC 131.** Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp>>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

BRASIL. **Sociedade da Informação no Brasil: livro verde**, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/livroverde.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado, sociedade civil e legitimidade democrática.** Lua Nova, v.36, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n.1, 1996. Acesso em 21 de abril de 2016 <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>

BRESSER PEREIRA, L. C. (1998) **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo, Brasília, Editora 34. ENAP.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação.** Tradução de Ana Maria Pereira Cardoso, Maria da Glória Achtshin Ferreira e Marco Antônio de Azevedo. v. 12, n.1 p. 148-207, jan/abr. 2007.

CARVALHO, M. S. R.M. A trajetória da internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança. Dissertação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e terra, 1999.

CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas.** Rio de Janeiro: Campus, 2004.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, 42. Set./Out. de 2008.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. - 2. ed. - Sao Paulo: Atlas, 2013.

DRUMMOND, A. SILVEIRA, S.F. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. Encontro Nacional de Administração Pública e Governo. Salvador, 2012. Disponível em [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2012/2012\\_EnAPG286.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf).

Acesso em 25 de maio de 2016.

DURKHEIM, E. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DURKHEIM, E. **Educação e Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FERREIRA, A. B. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. 1838 p.

FONSECA SÁ, M. I.; MALIN, A. M. B. Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países. XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2012. Disponível em <http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/ProduçãoIntelectual-2012-Lei-de-Acesso-à-Informação-Um-Estudo-comparativo-com-outros-países.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONZÁLEZ de GOMEZ, M. N. Dos estudos sociais da informação aos estudos do social desde o ponto de vista da informação. In: **O campo da Ciência da Informação: gênese, conexões e especificidades**. João Pessoa: Editora Universitária, 2002.

HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **PNAD TIC: em 2014, pela primeira vez, celulares superaram microcomputadores no acesso domiciliar à Internet**. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3133&busca=1&t=pnad-tic-2014-pela-primeira-vez-celulares-superaram-microcomputadores-acesso-domiciliar-internet>>. Acesso 20 maio. 2016.

JAMBEIRO, O. Gestão e Tratamento da Informação na Sociedade Tecnológica. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 03-10, 1998.

JAMBEIRO, O. *et al.* Políticas de informação e comunicação, participação social e controle da gestão pública, em websites municipais. **Verso e Reverso**, Rio Grande do Sul, ano 22, n. 50, 2008.

JAMBEIRO, O. *et al.* Informação, Participação Cívica e Controle da Gestão Pública: Análise dos Websites das Capitais Brasileira. Eptic (UFS), v. XIV, p. 1-28, 2012.

JARDIM, J. M. Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999.

JARDIM, J. M. Os arquivos in(visíveis): a opacidade informacional do Estado Brasileiro. Tese de doutorado. IBICT. UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.

JARDIM, J. M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. Brasília: **Revista do Serviço Público**, 2014. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/141>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

KERR PINHEIRO, M. Política de informação como documento público no estado informacional. ENANCIB, Brasília. 2011. Disponível em: <<http://www.unb.br>>. Acesso em: 18 de novembro de 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LE COADIC, Y.-F. A Ciência da Informação. Tradução de Maria Yeda F. S. de Figueiredo Gomes. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 1996.

LEMOS, A.; MAMEDE, J.; NÓBREGA, R.; PEREIRA, S.; MEIRELLES, L. Cidade, tecnologia e interfaces. Análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. Revista Fronteiras – estudos midiáticos, São Leopoldo, v. 6, n. 2, p. 117-136, jul./dez. 2004.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LIMA JUNIOR, O. As reformas administrativas no Brasil: modelos sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público. Ano 49, nº2. Abr-Jun, 1988. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364/370>. Acesso em 25 de março de 2016.

MALIN, A. M. B. e; SÁ, M. I. da F. Lei de acesso à informação: um estudo comparativo com outros países. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012. Disponível em <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios>. Acesso em 10 de dezembro de 2014.

MAQUIAVEL, N. O príncipe (Trad. Antonio Caruccio-Caporale). São Paulo: L&PM Editores: Porto Alegre, 2011.

MARTELETO, R. M. Cultura informacional: construindo o objeto informação pelo emprego dos conceitos de imaginário, instituição e campo social. **Ciência da Informação**. V. 24, nº 1. Rio de Janeiro, 1995.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Tradução Reginaldo Sant'Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MARX, K. ENGELS, F. **O manifesto do partido comunista**. São Paulo: Martin Claret. 2002.

MARX, K. ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes. 2001.

MASCARO, A. **Introdução a Filosofia do Direito**. 4a Edição. São Paulo: Atlas. 2014

NIELSEN, J. LORANGER, H. **Usabilidade na Web**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. 406p.

OLIVEIRA, M. O Estado em Durkheim: Elementos para um debate sobre sua sociologia política. **Revista de Sociologia e Política**. V. 18, Nº 37: 295-300. Out. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/09.pdf>. Acesso em 24 de dezembro de 2015.

ORTIZ, R. Cultura e desenvolvimento. In: **Políticas Culturais em Revista**. V.1 , p. 122 – 128, 2008. Disponível em:< <http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

OSÓRIO, F. M. Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais? In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador: IDPB, n. 1, mar./maio de 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-1-MAR%C3%87O-2005-FABIO%20MEDINA%20OSORIO.pdf>. Acesso em: 18 de junho de 2015.

OTLET, P. *Traité de Documentation – Le livre sur le Livre – Théorie et Patique*. Bruxeles: Editiones Mundaneum. 1934. Disponível em: <[http://lib.ugent.be/fulltxt/handle/1854/5612/Traite\\_de\\_documentation\\_ocr.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/handle/1854/5612/Traite_de_documentation_ocr.pdf)> Acesso em: 20 de abril 2016

POPPER, K. R. **Conhecimento objetivo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

POPPER, K. R. **Conjecturas e refutações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

PRADO, C.B. *Liberdade e Capital em Karl Marx, Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade Federal do Oeste do Paraná, 2010.*

QUINTANEIRO, T. **Um Toque de Clássicos: Durkheim, Marx e Weber**. Belo Horizonte. Editora UFMG. 1995. P. 17 a 57 e 64 a 77

SARACEVIC, T. Ciência da informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 1, p. 41-62, 1996.

SARACEVIC, T. Interdisciplinary nature of Information Science. In: **Ciência da Informação**, v. 24, n.1, 1995. Disponível em: [http://dici.ibict.br/archive/00000598/01/natureza\\_interdisciplinar.pdf](http://dici.ibict.br/archive/00000598/01/natureza_interdisciplinar.pdf). Acesso em: 20 abr. 2016.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, pp. 348-369. Março/Abril de 2009.

SECHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, São Paulo, Cengage Learning, 2ª edição. Caps 1 e 2. 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura, In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, L. Cidade, Tecnologia e Deliberação Civil: a arquitetura da informação política e o design do Estado contemporâneo. In: JAMBEIRO, O.; SILVA, H. P.; BORGES, J. (Org.). **Cidades contemporâneas e políticas de informação e comunicações**. Salvador: Edufba, 2007, p. 139-170.

SILVA, S. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. Salvador (BA): UFBA/ FACOM/PPGCOM, 2009. Tese de doutorado.

SILVA, S. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião pública**, Campinas, Vol. XI nº 2, Outubro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf>> Acesso em 06 de agosto 2014.

VIRILIO, P. **Velocidade e política**. Traduzido por Celso M. P. 2 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Organização das nações unidas. Agência da ONU elogia Brasil por avanços na promoção do acesso à tecnologia e à internet. Disponível em <https://nacoesunidas.org/agencia-da-onu-elogia-brasil-por-avancos-na-promocao-do-acesso-a-tecnologia-e-a-internet/>. Acesso em 25 de março de 2016



## ANEXO

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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Trata sobre aplicabilidade, diretrizes para assegurar o direito de acesso, principais conceitos e dever do Estado de garantia do acesso.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- 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.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;
- IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;
- V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;
- VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 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.

## CAPÍTULO II - DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Estabelece obrigações para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão da informação; define os tipos de informação que podem ser solicitadas; estabelece obrigações de divulgação espontânea de informações pelos órgãos da Administração Pública e medidas que devem ser adotadas para assegurar o acesso a informações.

Art. 6o Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7o O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

VII - informação relativa:

a) à implantação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1o O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2o Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3o O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4o A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1o, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5o Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6o Verificada a hipótese prevista no § 5o deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

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

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

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

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

III - registros das despesas;

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

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

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

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

§ 3o Os sítios de que trata o § 2o deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - 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.

§ 4o Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2o, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

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

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

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

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

### CAPÍTULO III - DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Define como deve ser feito o pedido de informações e como devem ser apresentados os recursos contra a decisão negativa de acesso.

#### Seção I - Do Pedido de Acesso

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.

§ 1o Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

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

§ 3o São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1o 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.

§ 2o O prazo referido no § 1o poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3o Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4o Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5o A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei no 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

## Seção II - Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.



Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art.35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no caput que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.

#### CAPÍTULO IV - DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Trata da impossibilidade de negativa de informações necessárias à proteção de direitos individuais; estabelece critérios, graus e prazos de sigilo para classificação de informações; institui o dever do Estado de proteção e controle de informações sigilosas; define procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações e trata das informações pessoais.

##### Seção I - Disposições Gerais

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.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

## Seção II - Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2o As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3o Alternativamente aos prazos previstos no § 1o, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4o Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5o Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

### Seção III - Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1o O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2o O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3o Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

#### Seção IV - Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2o A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3o A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterà, no mínimo, os seguintes elementos:

I - assunto sobre o qual versa a informação;

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.

§ 1o O regulamento a que se refere o caput deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2o Na reavaliação a que se refere o caput, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3o Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1o Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no caput para consulta pública em suas sedes.

§ 2o Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

#### Seção V - Das Informações Pessoais

Art. 31. 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.

§ 1o As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2o Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3o O consentimento referido no inciso II do § 1o não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4o A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5o Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

## CAPÍTULO V - DAS RESPONSABILIDADES

Define condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar; define possíveis sanções; trata da responsabilidade pelos danos causados pela divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou pessoais.

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;



IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1o Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2o Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nos 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1o As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2o A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3o A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

## CAPÍTULO VI - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações e o Núcleo de Segurança e Credenciamento; define prazos para reavaliação de informações ultrassecretas e secretas; dispõe sobre a designação de autoridade responsável pelo acompanhamento da implantação da Lei em cada órgão ou entidade e sobre a designação de órgão da administração pública federal com atribuições relacionadas à implantação da lei; estipula o prazo de vigência e de regulamentação e trata da alteração e revogação de outros dispositivos legais.

Art. 35. (VETADO).

§ 1o É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7o e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1o do art. 24.

§ 2o O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3o A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1o deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4o A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3o implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5o Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei.

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos:

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1o A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no caput, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2o No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no caput poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3o Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no caput, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4o As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

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

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implantação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implantação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art.30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implantação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116. ....

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei no 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente

à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

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

Art. 46. Revogam-se:

I - a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005; e

II - os arts. 22 a 24 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardoso

Celso Luiz Nunes Amorim

Antonio de Aguiar Patriota

Miriam Belchior

Paulo Bernardo Silva

Gleisi Hoffmann

José Elito Carvalho Siqueira

Helena Chagas

Luís Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Maria do Rosário Nunes