

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Gestão de Políticas Públicas

RAFAEL FANUCHY RIBEIRO

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES
PARA A DEMOCRACIA**

Brasília – DF
2013

RAFAEL FANUCHY RIBEIRO

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES
PARA A DEMOCRACIA**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Christiana Freitas

Brasília – DF
2013

FICHA CATALOGRÁFICA

Ribeiro, Rafael Fanuchy

Lei de acesso à informação e suas implicações para a democracia /Rafael Fanuchy Ribeiro– Brasília, 2013.

79 f.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

Orientadora: Prof. Dra. Christiana Soares de Freitas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

1. Lei de acesso à informação. 2. Serviço de informação ao cidadão. 3. Sistema eletrônico de informação ao cidadão. 4. Democracia.

RAFAEL FANUCHY RIBEIRO

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES
PARA A DEMOCRACIA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Rafael Fanuchy Ribeiro

Prof. Dra. Christiana Soares de Freitas
Professora-Orientadora

Prof. Dr. Daniel Bin
Professor-Examinador

Prof. Especialista, Fábio Jacinto Barreto de Souza
Professor-Examinador

Brasília, 16 de dezembro de 2013.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à professora Christiana, minha orientadora, por ter sempre estado a minha disposição, ter me ajudado e estimulado a desenvolver o trabalho mesmo nos momentos mais difíceis.

Agradeço a todas as pessoas que de alguma forma me ajudaram na obtenção de dados ou informações relevantes ao cumprimento dos objetivos e elaboração dos resultados e conclusão do trabalho.

Aos meus amigos que mesmo em momentos difíceis procuraram me aconselhar e a me darem forças para que eu conseguisse finalizar o trabalho em tempo e com sucesso.

E aos meus familiares que acreditaram em mim e ficaram a todo tempo a minha disposição para me fornecer ajuda no que fosse necessário. Não teria como pensar na realização do presente trabalho, tão pouco na da minha graduação se não fosse o apoio por parte deles. Com certeza eles foram uma parte fundamental de todo esse processo nessa etapa da minha vida e agradeço-lhes muito por isso.

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação (LAI) surge como um dispositivo que visa a regulamentar o direito dos cidadãos ao acesso a informações sob guarda de órgãos e entidades públicas. Direito que anteriormente já se encontrava previsto na Constituição Federal de 1988. A LAI oferece os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), presentes em diversos órgãos públicos, que são instâncias que apreciam as solicitações dos cidadãos conforme procedimentos previstos na lei de acesso. A lei oferece a possibilidade de uma maior participação da esfera civil na política à medida que os indivíduos podem interagir mais diretamente com seus governantes cobrando informações destes e estando mais inseridos na vida política do Estado. Mas para que isso se observe na prática é preciso que os mais diversos grupos de cidadãos usufruam dos benefícios da lei de acesso. Com isso, a pesquisa tem o objetivo de identificar características dos usuários dos SICs de órgãos do Poder Executivo Federal e as principais dificuldades presentes na utilização e acessibilidade das ferramentas e mecanismos da LAI na intenção de relacionar esses fatores a algumas implicações que pode ter a lei de acesso para a nossa democracia. A metodologia está baseada na análise de dados gerados pelo site do Sistema eletrônico de informação ao cidadão (e-SIC) sobre as características dos usuários dos SICs de órgãos públicos federais, e também em entrevistas com cidadãos que relatam dificuldades e insatisfações que pode ter um cidadão ao tentar adquirir, com a LAI, informações através de meios eletrônicos. Esses procedimentos possibilitaram um melhor entendimento com relação às desigualdades no acesso e uso desses SICs por diversos cidadãos em nossa sociedade, além de viabilizar a discussão sobre requisitos a serem cumpridos, para que a LAI, de fato, se torne um meio de fortalecimento de nossa democracia.

Palavras-chave: Lei de acesso à informação, serviço de informação ao cidadão, sistema eletrônico de informação ao cidadão, democracia.

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|---|-----|
| Tabela 1 | - Parcela de usuários por nível de escolaridade: . | 44. |
| Tabela 2 | - Meios de respostas às solicitações de informação: | 48. |
| Tabela 3 | - Percentual de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal por estado: | 60. |
| Tabela 4 | - Renda média domiciliar <i>per capita</i> por estado: | 62. |
| Tabela 5 | - Percentual de participação civil na LAI por estado: | 63. |
| Tabela 6 | - Relação entre renda per capita, nível de escolaridade e uso dos SICs pelos cidadãos:..... | 65. |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 1.1 Objetivo geral | 14 |
| 1.2 Objetivos específicos | 14 |
| 1.3 Justificativa | 15 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO | 17 |
| 2.1 Democracia | 17 |
| 2.1.1 Redemocratização | 26 |
| 2.2 Lei de Acesso à Informação | 29 |
| 2.3 Governo eletrônico | 32 |
| 2.3.1 Participação civil e inclusão digital | 34 |
| 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA | 37 |
| 3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa | 37 |
| 3.2 População e amostra ou participantes da pesquisa | 38 |
| 3.3 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa | 39 |
| 3.4. Procedimentos de coleta e de análise de dados | 40 |
| 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO | 44 |
| 4.1 Avaliação do nível de educação dos usuários | 44 |
| 4.2 Evolução da quantidade mensal dos pedidos de informações | 46 |
| 4.3 Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão | 48 |
| 4.4 A experiência de cidadãos no uso do e-sic | 51 |
| 4.5 A importância das políticas de inclusão digital | 54 |
| 4.6 Desigualdades regionais e suas implicações para a difusão da LAI | 55 |
| 4.7 Relação entre níveis de renda per capita, educação e participação nos SICs federais | 61 |
| 5 CONCLUSÕES | 69 |
| REFERÊNCIAS | 74 |
| APÊNDICES | 79 |
| Apêndice A – Roteiro de entrevista | 79 |

1 INTRODUÇÃO

As tecnologias de informação e comunicação (TIC's) desenvolvem-se em período histórico em que se observa, concomitantemente, a expansão e consolidação de sistema político voltado ao estímulo e desenvolvimento de práticas democráticas¹. As TICs viabilizam novas formas de interação entre governo e cidadãos podendo gerar, conseqüentemente, maior aproximação entre eles. O processo de reestruturação capitalista e a revolução das tecnologias da informação, no final do século XX, fizeram-se essenciais para o encaminhamento e formação do paradigma da tecnologia da informação. Esse paradigma associa-se a um novo modo de desenvolvimento, o informacionalismo, no qual novos conhecimentos resultam em novas tecnologias que são usadas em prol de melhorias no processamento de informações. (CASTELLS, 1999)

O novo paradigma trouxe diversas mudanças tanto para o funcionamento de estruturas organizacionais como também para as formas de interação entre os próprios cidadãos e na interação destes com o governo, configurando as chamadas sociedades em rede (CASTELLS, 1999). As TIC's têm tido papel central nessas mudanças visto que cidadãos, empresas e demais organizações passam a ter acesso mais rápido e fácil às informações governamentais (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006).

Com as transformações proporcionadas pela internet, começou e vem sendo aprimorado, desde o ano 2000, o governo eletrônico no Brasil. A lei de acesso à informação é uma das mais novas formas de aprimoramento deste, uma vez que as solicitações de informação por cidadãos e entidades diversas, como apresentadas adiante, dão-se principalmente via internet em função de maior praticidade e otimização de tempo e recursos. Assim, uma maior participação popular no governo e uma conseqüente evolução de nosso regime democrático estão diretamente relacionadas às condições de acesso à internet pela população como um todo (inclusão digital), de modo que os benefícios deste modelo de e-gov não sejam restritos apenas a uma parcela da população (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006).

¹ A democracia, como forma de organização e governo, já encontrava aspirações revolucionárias no século XIX e passou por um forte processo de expansão e consolidação em diversos países no século XX. (AVRITZER, 2002)

A Lei de Acesso à Informação (LAI) Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, surge como uma ferramenta que visa a regulamentar o direito, que já se via previsto na Constituição de 1988, de acesso por parte dos cidadãos às informações sob a guarda de órgãos e entidades públicas. Ao responsabilizar-se por tal regulamentação, o Estado, com os adventos da LAI, assume e estabelece a diretriz do princípio da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção².

A lei passou a vigorar a partir de 16 de maio de 2012, com o Decreto 7.724. Seus dispositivos são aplicáveis aos três poderes da União, Estados e Municípios. Subordinam-se à lei os órgãos públicos, integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público; além destes, também devem seguir a lei as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art.1º da lei 12.527).

Com isso, o Brasil passou a ter mais possibilidades de avanços no que diz respeito à consolidação de seu regime democrático, pois almeja cumprir com o direito fundamental da democracia que é o acesso à informação. Foi, então, necessário definir os requisitos de divulgação das informações e estabelecer os procedimentos para atender as solicitações dos cidadãos da forma mais eficiente possível. Visando alcançar tal consolidação, a lei de acesso prevê prazos, normas e procedimentos no processamento dos pedidos; criação de um Serviço de Acesso à Informação (SIC) em todos os órgãos e entidades do poder público; transparência ativa, ou seja, órgãos e entidades públicas devem regularmente divulgar informações de interesse público; os critérios para a classificação de informações consideradas sigilosas e os mecanismos aos quais os cidadãos podem recorrer caso obtenham a negativa de seu pedido.

O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), uma vez instalado em determinado órgão público, é a instância que irá apreciar as solicitações dos cidadãos neste órgão com base em procedimentos estabelecidos pela LAI. A lei de acesso determinou que fosse instalada uma estrutura física em todos os órgãos e entidades

² Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, Art. 3º, I.

públicas para o funcionamento desses serviços³. É através do SIC que chega o pedido e é iniciado o procedimento para a obtenção da informação. Por ele se inicia a tramitação interna no órgão em busca desta. Ou seja, o SIC é a porta de entrada e saída das requisições dos cidadãos.

Assim, o cidadão encontra-se diante de duas maneiras de entrar em contato com algum SIC e requerer as informações, podendo comparecer pessoalmente à estrutura física deste, localizada no órgão do qual se deseja obter a informação, ou virtualmente através do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), criado pela Controladoria Geral da União (CGU) e acessado via internet. Esse sistema permite ao cidadão selecionar o órgão do qual ele quer a informação, fazer o pedido e ainda escolher o meio pelo qual deseja receber a resposta: meio físico, pelo qual é cobrada uma taxa, ou por e-mail. Caso prefira, o cidadão também pode consultar a informação pessoalmente no SIC. A partir do momento da solicitação, o cidadão tem o prazo estipulado pela lei 12.520 de vinte dias para resposta, podendo este ser prorrogado por mais dez dias, sendo que sempre deverá ser fornecida ao solicitante uma justificativa para a recusa, caso aconteça⁴.

As principais funções do SIC, estabelecidas pela lei nº 12.527 são: orientar os cidadãos acerca de como é tramitado o pedido internamente no órgão público, informa-los sobre os procedimentos de acesso indicando data, local e como deve ser consultada a informação pedida ou ainda como solicitar a informação e protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações. É através do SIC que os cidadãos também entram com recurso caso tenham sua solicitação negada ou atendida de forma insatisfatória. Com o SIC é possível estreitar a relação entre governo e cidadão com a aproximação dos últimos sobre o primeiro. É possível os cidadãos fiscalizarem e acompanharem mais de perto as ações dos governantes, ou seja, terem maior participação ativa na gestão pública e não serem meros subordinados das ações do Estado ou dependentes da boa vontade deste no quesito transparência.

Apesar do direito de acesso a informações sob guarda de órgãos e entidades públicas já se encontrar previsto na Constituição de 1988, aprofundando-se no

³ Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, Art. 9º, I.

⁴ Lei Nº 12.527, art.7º, § 4º; art.9º, I; art.10º, § 1º e 2º; e art.12º. Mais informações em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 15 set. 2013.

histórico da legislação brasileira, é possível chegar a outras leis que precederam a existência da Lei de acesso e que já defendiam uma divulgação mais ampla das ações governamentais. É o caso da lei complementar nº 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que traz disposições exigindo transparência em relação aos gastos públicos. Revela-se como o primeiro instrumento legislativo a exigir, de forma explícita, os instrumentos de transparência na gestão fiscal, isto é, relatórios e demonstrativos ligados às atividades de condução das finanças públicas⁵. Após a LRF, foi implementada a lei complementar 135 de 2009, conhecida como Lei Capiberibe, que passou a exigir a transparência de todas as contas públicas da União, Distrito Federal e Municípios, indicando os prazos, padrões e normas através das quais as informações deveriam ser disponibilizadas. Ou seja, tanto os dispositivos constitucionais como as leis aqui apresentadas constituem expressão do desenvolvimento de processos sociopolíticos do país que buscam o aumento da transparência na gestão pública. Tais processos favoreceram a implementação da lei de acesso, que teve a tramitação de seu projeto iniciada no ano de 2003 e posterior entrada em vigor em 2012.

A lei de acesso oferece ferramentas através das quais se torna viável combater aspectos de uma cultura e estrutura política arcaica, presentes no Estado brasileiro e respaldadas em um sistema representativo. Em uma democracia representativa, a participação dos cidadãos na esfera política é bem limitada, concentrando-se principalmente nas eleições; o voto é a expressão máxima de controle destes sobre seus representantes (FARIA, 2012). Os cidadãos devem se preocupar apenas com seus objetivos pessoais, deixando o exercício da gestão pública a cargo dos seus representantes no governo. Passa-se a impressão de que as pessoas são aptas a escolher o melhor representante, mas não hábeis o suficiente para participar da gestão pública. É o que Carole Pateman (1992), pensadora influenciada por Rousseau também critica:

“o cidadão seria apto e inteligente o suficiente para escolher os governantes “mais tecnicamente qualificados”, mas tolo e ignorante para não poder participar na construção de políticas públicas” (FARIA, 2012: p.45).

Segundo Faria (2012), existem discussões que apontam crises nesse modelo de

⁵ <Informações disponíveis em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>> Acesso em 15 set. 2013.

democracia. A grande autonomia concedida aos parlamentares e aos partidos políticos por esse modelo representativo faz com que, ao longo dos mandatos, as opiniões e interesses dos eleitores sejam desconsiderados, diminuindo a confiança entre esses e o parlamento. Por mais que haja legitimidade nas decisões dos governantes por estes terem sido eleitos mediante voto, começa a emergir a necessidade por parte dos cidadãos e organizações de uma participação mais direta nos processos de decisão governamental.

A proposta da lei de acesso tende a promover importantes avanços em nossa democracia. No entanto, para que bons resultados sejam vistos na prática é necessário que haja uma aproximação entre Estado e sociedade e de conhecimento desta de que o uso da lei pode lhe proporcionar benefícios. Essa aproximação pode angariar um maior teor participativo em nossa democracia até porque ela se associa a afirmação central, em torno da qual, segundo Pateman (1992), é construída a teoria da democracia participativa, de que “os indivíduos e as suas instituições não podem ser considerados isoladamente” (PATEMAN, 1992, p. 60).

É importante que os cidadãos incorporem para si e para sua cultura valores de democracia e de participação social, e que as ferramentas que tornem viável esse ideal (como a Internet, por exemplo) estejam hábeis ao uso por todo tipo de cidadão. Ainda segundo Pateman (1992) essa incorporação pode surgir do próprio processo de participação já que este proporcionaria ao cidadão habilidades práticas em procedimentos democráticos, o que é tratado pela autora como a função educativa da participação. Em complemento a isso, cabe ao Estado procurar fornecer a informação de forma inteligível e compreensível à linguagem dos cidadãos.

Através do próprio mecanismo de transparência ativa, que define como diretriz da lei a divulgação de informações de interesse público (Art. 3º da lei 12.527), foi possível a obtenção dos dados necessários à realização da pesquisa. Órgãos e entidades públicas do Poder Executivo Federal, por meio de seus SICs, divulgam mensalmente um relatório com dados sobre os cidadãos que recorrem a seus SICs, por todos os meios disponíveis, eletrônicos ou não, para conseguir informações públicas. O acesso a esses relatórios se dá por meio do site do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, e-SIC, na seção de relatórios estatísticos. Nesta, encontra-se a opção “Relatório de pedidos de acesso à informação e

solicitantes” pela qual é possível gerar os relatórios selecionando os órgãos cadastrados e o período dos quais se deseja obter os dados. Para a pesquisa foi desenvolvido um relatório com uma compilação de dados de todos os órgãos abarcando o período desde a entrada em vigor da lei de acesso, no dia 16 de maio de 2012, ao mês de setembro de 2013, viabilizando inferências sobre o perfil do cidadão que faz as solicitações.

1.1 Objetivo geral

Identificar características dos usuários dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) do Poder Executivo Federal e as principais dificuldades presentes na utilização e acessibilidade das ferramentas e mecanismos da Lei de Acesso à Informação (LAI) no intuito de relacionar esses fatores às implicações que pode ter a LAI para a democracia.

1.2 Objetivos específicos

- Verificar a relação entre o grau de participação dos solicitantes no uso de SICs de órgãos do poder executivo federal em cada estado com a renda *per capita* média por domicílio e com o nível de escolaridade da população nesses estados;
- Analisar a evolução do número de solicitações ao longo do período de maio de 2012 a setembro de 2013;
- Avaliar o nível de escolaridade dos solicitantes;
- Analisar fatores que podem representar dificuldades na obtenção de informações com a lei de acesso;
- Analisar fatores que podem representar dificuldades na acessibilidade de serviços da LAI por alguns grupos de indivíduos na população em função de desigualdades na regulamentação da lei de acesso em níveis regionais.

1.3 Justificativa

As ferramentas oferecidas pela lei de acesso tanto permitem um maior controle por parte dos cidadãos sobre as ações governamentais como também pode ajudá-los no controle preventivo da corrupção. Trata-se de uma proposta que traz avanços democráticos significativos, porém é necessário que tenha uma proximidade entre governo e cidadão na prática para que esta não seja uma boa ideia apenas no papel. Com isso, é importante que os cidadãos sejam conscientes de que esta ferramenta pode vir a ampliar a possibilidade de participação social no governo, pois fornece a estes viabilidades de acesso a um maior conhecimento dos sistemas políticos e das políticas públicas. Algo que tornaria possível uma maior busca por melhoras na gestão pública. É necessário também que a população seja consciente e saiba dispor dos instrumentos e ferramentas que permitem e viabilizam essa maior participação.

Cabe ao Estado, por outro lado, fomentar essa cultura de participação política entre os cidadãos, procurando sempre fornecer ou disponibilizar as informações de uma forma inteligível a estes. Além disso, cidadãos estimulados a ser cada vez mais assíduos no acompanhamento das ações governamentais vão adquirir uma maior capacidade de intervir no governo e de garantir seus direitos. Um bom exemplo disso diz respeito ao processo eleitoral. Eleitores com maior conhecimento dos sistemas políticos e das ações governamentais estarão mais bem habilitados para escolher seus representantes. Em suma, cidadãos informados estariam mais capacitados a participar, intervir em seu governo e de tomar melhores decisões em processos políticos, como por exemplo, eleições (FARIA, 2012; DAHL, 1989). Estes estariam mais atentos em relação à política; no entanto é necessário regular os meios pelos quais os indivíduos vão acessar a informação até mesmo para que esse processo se dê da forma mais facilitada possível.

Não serão possíveis as evoluções políticas e democráticas viabilizadas pela lei de acesso se apenas uma pequena parcela da população for a que participa da vida política do Estado com o uso desta ou que tem acesso aos instrumentos que permitem isso. Traçar o perfil do tipo de cidadão que mais faz uso da lei e de seus benefícios torna possível saber de forma mais aproximada se uma lei que é dirigida

a todos os cidadãos realmente está chegando a todos eles ou apenas a uma parcela. Não seria interessante, por exemplo, que apenas pessoas mais esclarecidas fossem as que desfrutassem das vantagens oferecidas pela lei de acesso. Um fortalecimento da democracia, visando a maior aproximação possível entre governo e cidadãos, tem que tentar “garantir que a informação sobre a agenda política seja fácil e universalmente acessível a todos os cidadãos” (DAHL, 1989, p. 541).

Dessa forma, o estudo sobre o perfil social do cidadão que mais acessa a informação através da lei nos permite fazer inferências se estamos no caminho certo ou não para a consolidação de avanços políticos de suma importância para o país, o que torna relevante realizar uma pesquisa dessa natureza levando em conta nosso atual contexto político democrático. Permite também um estudo com relação aos indivíduos que mais se utilizam dos serviços do LAI no intuito de se ter uma noção se esses pertencem a uma parcela mais restrita da sociedade.

Ainda que uma cultura de participação social, por parte dos cidadãos, não for verificada, será plausível estimar os motivos disso que poderia ser o desconhecimento da lei, dos seus benefícios, a falta de acesso a ferramentas que viabilizem essa participação, entre outros. Uma boa noção sobre o perfil dos solicitantes e dos motivos que os viessem a prejudicar nessa cultura de participação nos permite verificar, sob este aspecto, se estamos na direção certa no alcance de avanços políticos e democráticos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo fará uma revisão das fundamentações teóricas usadas na realização do trabalho. Serão abordados temas como a evolução do conceito e do regime de democracia até o estágio contemporâneo em que este se encontra nas sociedades ocidentais. Serão trabalhados os fundamentos dos modelos de democracia e especificamente sobre a evolução deste regime no Brasil desde a Constituição de 88 até a instauração da Lei de Acesso à Informação. As literaturas a serem discutidas também apresentam fatores que podem ser precursores de desigualdades sociais e econômicas gerando, assim, exclusões sociais de modo a impactar na acessibilidade da lei de acesso por parte de certos grupos na sociedade.

2.1 Democracia

Com aspirações revolucionárias no século XIX, a democracia, como forma e organização de governo, passou por um forte processo de expansão e consolidação em diversos países no século XX. Contemporaneamente é um regime com amplo destaque no cenário político mundial (AVRITZER, 2002). No entanto, seus significados e os modos pelos quais acontece na prática sofreram algumas relevantes mudanças que valem aqui serem discutidas.

A ideia de democracia já começa a ganhar força a partir do final do século XVIII, período em que era fortemente associada a um conceito de soberania, mais especificamente soberania popular que tinha entre seus principais precursores Rousseau (AVRITZER, 2002). Em uma de suas críticas ao parlamento inglês, é possível perceber essa associação, além de contestações em relação à forma representativa de democracia:

Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser os seus representantes; eles são, unicamente, os seus agentes. [...] Toda lei que o povo não ratificou pessoalmente é nula. [...] (ROUSSEAU, 1968, p. 141 *apud* AVRITZER, 2002, p. 564).

Percebe-se, com tal constatação, a ideia de uma democracia na qual os

governantes são executivos das escolhas populares e de que os processos legislativos precisam ser ratificados pelo povo, algo que se aproxima mais dos ideais da democracia participativa. O que, em certa perspectiva, não seria compatível com governantes, como representantes de seus cidadãos, imporem-lhes leis apenas com base em um princípio de legitimidade, pois neste caso a soberania popular é tratada de forma mais limitada do que propõe Rousseau. Aliás, "toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões [...], na teoria da democracia participativa, a participação refere-se à participação (igual) na tomada de decisões" (PATEMAN, 1992, p. 35 e 61). Ter instituições representativas a nível nacional não é o suficiente para a democracia.

Além disso, a associação entre soberania popular e democracia, até mesmo contemporaneamente, torna-se possível na medida em que vários países de regime democrático fazem menção a tal soberania em suas constituições, entre eles o Brasil. Segundo Gomes (2005, p. 216), "a democracia constitucional tem como seu fundamento a ideia de soberania popular. Da premissa, passa-se à promessa: a opinião do povo deve prevalecer na condução dos negócios de concernência comum, a vontade pública deve ser servida nas decisões que afetam a coisa pública".

No entanto, pelo menos até a primeira metade do século XX, dentre as sociedades que aderiram à democracia, não se observou aproximação aos conceitos defendidos por Rousseau na prática. Segundo Avritzer (2002), um dos motivos disso seria a emergência da necessidade de administrações complexas que exigiria burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno⁶.

Dessa forma, no começo do século XX, os indivíduos perderam controle sobre as arenas política, administrativa, militar, entre outras. Sob essa perspectiva, questões como saúde, educação, previdência social são complexas o suficiente para que as decisões com relação a elas, como defende Weber, fiquem a cargo de burocracias especializadas e não do povo (AVRITZER, 2002). É o que também defende Norberto Bobbio ao fazer menção a ideia de que as burocracias especializadas no Estado moderno são as que teriam a técnica para lidar com os problemas de

⁶ <<http://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/participacao.html>> Acesso em 20 set. 2013.

sociedades complexas. Diz Bobbio:

Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas. [...] Tecocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum (BOBBIO, 1986, p. 33-34).

Seguindo pensamento semelhante, Miguel (2005) ressalta uma inevitabilidade de um sistema representativo em sociedades contemporâneas, também destacando suas formas complexas de Estado:

Nossos estados são muito extensos para que todos reúnam-se e muito populosos para que se possa imaginar um diálogo que incorpore cada um de seus cidadãos. As questões políticas são complexas demais para que dispensemos a especialização dos governantes e, por sua vez, os afazeres privados absorvem demais cada um de nós, reduzindo ao mínimo o tempo para a participação política. A incorporação de tantos grupos ao demos – trabalhadores, mulheres, imigrantes – ampliou a profundidade das clivagens em seu seio, tornando indispensável a existência de alguma forma de mediação. Enfim, seja qual for a justificativa, não resta dúvida de que a representação política é incontornável para qualquer tentativa de construção da democracia nos estados nacionais contemporâneos (MIGUEL, 2005, p. 26).

Outro fator que limitaria essa soberania popular vincula-se à inserção de interesses particulares nas decisões políticas. Ainda segundo Avritzer (2002), as teorias sobre democracia dos séculos XVIII e XIX não perceberam a possibilidade de prevalência de interesses particulares nos debates públicos. Ou seja, não havia perspectivas de uma participação racional na política que expressasse, sem manipulações, a vontade geral e a autorização do governo pelos indivíduos. De acordo com essa concepção, o debate público provocaria pressão irracional das massas sobre o sistema político e impediria participação ou inclusão de certos grupos (AVRITZER, 2002).

Diante das dificuldades na associação entre democracia e soberania, Shumpeter, em sua obra “Capitalismo, socialismo e democracia” propõe uma forma restrita de soberania popular frente ao conceito de democracia. Para ele é impossível o povo governar em sociedades complexas em função da inviabilidade da busca da ideia de bem comum e consolidação da soberania como formação e determinação da

vontade popular (AVRITZER, 2002). Por isso que, Schumpeter restringe a soberania a um processo de escolha de governantes. A única função do povo passa a ser escolher os que julgam serem os mais qualificados aos cargos de liderança. Para Schumpeter, esse sistema de representação garantiria que os mais qualificados liderassem.

Foi justamente o conceito de democracia com soberania popular limitada, proposto por Schumpeter, que se viu sendo aplicado principalmente em países democratizados passada a segunda onda de democratização que vigorou de 1943 a 1962. Restringe-se a participação popular e a soberania em prol de um processo eleitoral que seleciona os governantes (SCHUMPETER, 1942).

O modelo de democracia no qual se propõe uma soberania com base na escolha de representantes ficou conhecido como democracia representativa. É o modelo hegemônico entre os vários países que adotam a democracia, entre eles o Brasil. O instrumento máximo de participação e soberania popular restringe-se ao voto de modo que os eleitos devam procurar primar pelos anseios daqueles que os elegeram. Na mesma linha de Weber, Fung (2006), também faz menção à importância das burocracias em Estados de democracia representativa, além de destacar a importância do voto:

[...] os cidadãos têm interesses e preferências sobre opções de políticas públicas que realizariam tais interesses. Eles demonstram essas preferências para o governo por meio de sinais expressos na escolha de candidatos e partidos que estejam alinhados com as preferências por meio de eleições periódicas. O voto de confiança nas eleições assegura mandatos aos políticos que deverão promover a realização desses interesses via formulação e gestão de políticas, auxiliados tecnicamente pela burocracia, que é composta por especialistas. Os resultados das políticas devem, portanto, atender a esses interesses (FARIA, 2012, p. 34).

Apesar de todas as constatações que colocam a representatividade praticamente como algo inevitável em sociedades contemporâneas complexas, não convém deixar de fazer menção aos problemas que podem ser causados em função de limitações no modelo de democracia representativa. O povo não se encontra presente e nem participa dos momentos e processos de tomada de decisões, o que confere grande autonomia aos governantes e abertura para que esses almejem os

próprios interesses. Cole (1920), por exemplo, aponta como um dos problemas das formas de governo representativas existentes a falta de controle que tem os eleitores sobre os representantes. Para o autor, nessa forma de governo, “assim que os eleitores tivessem exercido seu direito de voto, sua existência enquanto grupo se eclipsaria até a época em que fosse necessária uma nova eleição”⁷.

Em consonância a isso, Miguel (2005) propõe três principais problemas existentes em uma democracia representativa. O primeiro se encontra justamente no fato de que as decisões políticas, às quais estão submetidas as massas, são tomadas por um grupo muito restrito, os governantes e os partidos políticos, o que gera uma relevante separação entre esses e os governados. Segundo, não há uma alternância entre governantes e governados no poder, cria-se uma elite política distante das massas de modo que os governantes tendem a permanecerem no poder. E por último, talvez o mais importante, trata da diferenciação entre os interesses de governantes e governados em função de distinções em relação as suas características sociais (MIGUEL, 2005). Dessa forma, a tendência é os representantes não atenderem o que almejam as massas.

A democracia representativa teria se tornado incapaz, diante de um sistema centrado no voto eleitoral, de responder as expectativas de cidadãos em sociedades pluralistas (ABÍLIO, 2005, p. 164). Dentre os problemas elencados pelo autor, a baixa participação eleitoral, a desmobilização partidária e a diminuição do número de associações e da participação voluntária manifestariam patologias e a crise da democracia representativa.

Diante das experiências democráticas modernas e de sociedades cada vez mais complexas, os problemas advindos uma participação limitada, como os citados, começam a ficar mais evidentes. Um dos motivos, segundo Cole (1920), seria que “nas formas de representação existentes, o eleitor não faz uma escolha real do seu representante e nem o controla, na verdade, o sistema nega o direito de o indivíduo participar, porque ao escolher seu representante, o homem comum não tem outra opção a não ser deixar que outros o governem”⁸. Passam a emergir necessidades de maior interação entre as esferas política e civil de modo a angariar maior

⁷ PATEMAN, 1992, p. 57. Carole Pateman faz uma análise das críticas de G. D .H Cole (1920) acerca das formas de representação existentes.

⁸ COLE, 1920, p. 114 *apud* PATEMAN, 1992, P. 54.

participação dos cidadãos em processos decisórios, dos quais poucos participam. É o que esclarece Gomes (2005) ao falar da incompatibilidade de sistemas puramente representativos nas democracias modernas:

A consolidação da experiência democrática moderna, principalmente através dos modelos de democracia representativa, findou, entretanto, por configurar uma esfera da decisão política apartada da sociedade ou esfera civil. O âmbito da decisão política é constituído, então, por agentes em dedicação profissional e por membros de corporações dedicadas ao controle e distribuição do capital circulante nesta esfera – os partidos –, dotando-se de altíssimo grau de autonomia em face da esfera civil. Constitucionalmente, as duas esferas precisam interagir apenas no momento da renovação dos mandatos, restringindo-se o papel dos mandantes civis à decisão, de tempos em tempos, sobre quem integrará a esfera que toma as decisões propriamente políticas. (GOMES, 2005, p. 216)

Considerando as crises da representatividade nas democracias modernas, mais as reflexões em torno da grande autonomia da esfera política nas decisões públicas vinculadas as poucas funções dos cidadãos perante as funções do Estado; as formas de aumentar participação civil em decisões públicas têm sido muito discutidas nas teorias democráticas, nas últimas décadas e principalmente virada do século. Foi ocorrendo então uma aspiração crescente de participação no governo por parte de indivíduos e diversas organizações, principalmente com as chegadas das TICs e ferramentas de e-gov, o que será discutido mais adiante.

Um modelo de democracia que visa ampliar a participação política para além do processo eleitoral é o de democracia deliberativa. Esse modelo dá importância para a construção de mecanismos de participação política em fóruns deliberativos “nos quais a participação de indivíduos se dará em condições de igualdade, onde todos terão oportunidade de se manifestar, além da possibilidade de questionamento dos próprios procedimentos e a possibilidade de inclusão de indivíduos que não faziam parte da deliberação”. (ABÍLIO, 2005, p. 166)

O problema é que isso seria complicado em sociedades tão populosas e pluralistas como a nossa. Ainda segundo Abílio (2005), há uma desconsideração do poder exercido por determinados grupos ou indivíduos que sempre produz algum tipo de exclusão. Ou seja, uma negação da existência de antagonismos políticos entre eles. De acordo com Dahl (1989), “em nenhuma sociedade as pessoas entram em

igualdade de condições na luta política” (DAHL, 1989, p. 135), em algum momento a participação de algum grupo estará prejudicada por este não possuir a legitimidade de exercer efeito sobre seus próprios interesses. Pode haver então grupos que sejam mais excluídos do que outros nos procedimentos democráticos nos quais a participação e direito de manifestação dos indivíduos se dariam em condições de igualdade. O que contraria a visão Habermesiana de deliberação que defende a construção de consensos sem que se exclua ninguém de tais procedimentos. É o que pode ser verificado com a crítica de Correa a Habermas:

[...] como "todos" parecem estar a observar os princípios racionais organizadores do discurso, pode ser facilmente esquecido que o "todos" a que nos referimos são apenas aqueles que participam do debate, podendo haver outros que permanecem de fora (CORREA, 2005, p. 104).

A constatação nos remete a grupos minoritários, seja em questões de religião, etnia, classes sociais, dentre outros, que são muitas vezes excluídos de debates deliberativos, até mesmo por preconceitos.

Por essa perspectiva seria importante levar em consideração esses conflitos e relações de poder entre os diversos grupos e indivíduos para, assim, atingir uma democracia mais hábil para lidar com nossas sociedades pluralistas contemporâneas (ABÍLIO, 2005). Uma vez consideradas tais desigualdades, seria mais viável a busca e estímulo de mecanismos de ações políticas para que grupos minoritários buscassem maior visibilidade de forma democrática.

Outro modelo de democracia que permite maior participação é o de democracia participativa que, ao buscar aproximação e melhor interação entre as esferas política e civil, reflete de forma mais plena os anseios da população. Novamente, segundo Pateman (1992, p. 61), “na teoria da democracia participativa, a participação refere-se à participação (igual) na tomada de decisões”. Indivíduos e suas instituições não podem ser considerados de forma isolada, a participação abrange mais do que um complemento protetor de arranjos institucionais, instituições representativas a nível nacional não são o suficiente para a democracia (PATEMAN, 1992, p. 35 e 60). É um modelo que valoriza o estímulo e a educação para a participação, procura desenvolver as atitudes, características e qualidades psicológicas dos indivíduos voltadas à participação, as quais mantêm inter-relação e conexão com os tipos de

instituições existentes na sociedade como um todo. Isso ocorre de modo que as instituições no interior das quais o indivíduo irá atuar politicamente têm que ser participativas, com os indivíduos participando das tomadas de decisões, para que se tenha uma sociedade participativa. (PATEMAN, 1992)

A sociedade, de forma mais abrangente, pode ser vista na teoria da democracia participativa como um conjunto de sistemas políticos (local de trabalho poderia ser um sistema político, por exemplo) que irão exercer influência sobre as atitudes e qualidades psicológicas dos indivíduos que interagem dentro deles. Dessa forma, na democracia participativa, essas qualidades se desenvolvem a partir do momento em que há uma democratização da estrutura de todos esses sistemas políticos de modo que os indivíduos que interagem dentro deles possam ter participação na tomada de decisões. Portanto, tanto na esfera política em si como em outras podem ser encontradas “áreas alternativas, onde o indivíduo pode participar na tomada de decisões sobre assuntos dos quais ele tem experiência direta, cotidiana”. Por isso que “quando nos referimos a uma democracia participativa estamos indicando algo muito mais amplo do que uma série de arranjos institucionais representativos a nível nacional”. (PATEMAN, 1992, p. 51-52)

Pateman (1992) fala então em um “treinamento social” na democracia participativa. Tal treinamento ocorre a partir da interação dos indivíduos e da participação desses nos processos de tomada de decisões em sistemas democratizados de modo a desenvolver as atitudes individuais e as qualidades psicológicas desses indivíduos necessárias ao apoio às normas democráticas. O treinamento desenvolve também as habilidades práticas que deve ter o indivíduo diante de processos democráticos. Assim, o próprio processo de participação em um sistema de democracia participativa educa o indivíduo a participar das decisões, sendo essa a principal função da participação nesse sistema: a função educativa. (PATEMAN, 1992)

Pode-se dizer então que um sistema de democracia participativa, uma vez estabelecido, “se torna autossustentável, pois as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula” (PATEMAN, 1992, p. 39). Isso também confere certa estabilidade a um sistema participativo. A própria justificativa para um sistema democrático na teoria da democracia participativa encontra-se nos

resultados humanos citados. Dessa forma, o processo de participação nas decisões não tem como resultado apenas as políticas ou decisões em si a serem seguidas ou executadas, mas também, a educação da população para a participação, como já explicado. (PATEMAN, 1992)

Pateman (1992, p. 60-61) resume toda a discussão apresentada sobre a teoria da democracia participativa no seguinte trecho:

A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou "treinamento social", precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. **A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa;** educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, **não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.** A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; **quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.** (PATEMAN, 1992, p. 61-62, grifo nosso)

Há ainda a hipótese de que a participação auxilia no acolhimento de decisões coletivas. É o que autores como Mill (1910) e Rousseau argumentam como sendo uma "complacência crítica" da multidão⁹. Decisões tomadas de forma conjunta tendem a ser melhor a ter melhor aceitação coletiva o que se relaciona com o argumento já citado de que o modelo de democracia participativa reflete de forma mais plena os anseios da população¹⁰.

A diferença da democracia participativa para a democracia deliberativa, é que essa foca no consenso, enquanto que a participativa acredita que, por haver muitos conflitos em sociedade (de classes, etnia, etc.), esse consenso absoluto jamais será possível. Portanto, é fundamental incluirmos nas considerações e planos futuros para a consolidação da democracia a questão dessas desigualdades que irão

⁹ PATEMAN, 1992, p. 49. Pateman faz uma análise acerca das teorias de democráticas de J. S. Mill e Rousseau.

¹⁰ Informação discutida no último parágrafo da página 24 do presente trabalho.

sempre existir.

2.1.1 Redemocratização

No Brasil, com o fim de seu último regime ditatorial, a exemplo de diversos países, adotou-se o sistema representativo de democracia. Processo que ocorreu a partir do ano de 1988 com a promulgação da Constituição que faz menção ao modelo de democracia representativa com soberania limitada adotada em seu parágrafo único do artigo primeiro:

Art. 1º. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

No entanto, a redemocratização iniciou anteriormente, com a eleição de Tancredo Neves a presidente da República pelo colégio eleitoral em 1984. A eleição, mesmo não contando com o apoio de todos, como os partidos de esquerda, marcou o fim de um regime ditatorial que já durava mais de vinte anos, desde 1964. Tancredo, porém, no momento em que deveria assumir a presidência da república, veio a falecer em função de problemas de saúde. Assumiu em seu lugar o até então vice-presidente, José Sarney e em seu governo o Congresso nacional promulgou a Constituição de 1988. Esta ampliou as liberdades e os mecanismos democráticos dos cidadãos dentro de uma conjuntura política de democracia representativa.

No intuito de tentar garantir o exercício da soberania popular, a Constituição estabelece o sufrágio universal e o voto direto e secreto com igual valor para todos (Art. 14, Constituição Federal). A Constituição consolidou uma reforma política e democrática estendendo o direito de voto aos jovens a partir dos dezesseis anos e afirmando-os também aos analfabetos que já tinham sido inclusos no processo eleitoral em 1985 com o advento da lei federal 7332 de 01/07/1985. Direitos que já podiam ser considerados avanços em relação ao período democrático 1945-1964. Objetivava a Constituição instaurar um sistema político com métodos de organização e regras que garantisse a livre participação popular e competição política, o que faz menção às “duas dimensões de Dahl (1971) de poliarquia –

participação e contestação pública –, cuja efetividade depende de condições livres para a manifestação e a organização política” (KINZO, 2004, p. 24).

Com relação à segunda dimensão proposta por Dahl, contestação pública, também foi possível de se observar alguns avanços democráticos. Partidos de oposição política ao governo passaram a ter o direito de se expressar e competir mais livremente. O melhor exemplo disso, é a volta do Partido Comunista à arena política a partir de 1985, o que pode ser considerado um avanço em relação ao período democrático de 1945-1964, no qual este partido sofrera represálias. Como bem lembrado por Chilcote (1982) e Brandão (1997), o Partido Comunista, que entre 1945 e 1947 teve um significativo desempenho eleitoral nas áreas industriais do país, passou a ser considerado ilegal a partir de 1947, permanecendo fora da política partidária até 1985 (KINZO, 2004, p. 26). Além disso, o surgimento de sindicatos e movimentos sociais de diversas ideologias caracterizou maior tolerância com oposições em competições políticas.

Instaurado então um sistema democrático representativo, cabe ao Estado, assegurar perante aos seus cidadãos, princípios como a representatividade e a responsividade política. Ou seja, as decisões e as ações dos governantes têm de refletir os anseios dos governados e os representantes eleitos têm de conseguir prestar contas à população no intuito de verificar se estão cumprindo suas funções com responsabilidade e eficiência (SARTORI, 1987).

Essa prestação de contas nos remete ao conceito de *accountability* que possui duas classificações: *accountability* horizontal e vertical. A horizontal refere-se ao controle que os poderes exercem uns sobre os outros e a vertical à necessidade que têm os representantes de prestar contas aos cidadãos e submeterem-se ao veredito destes (MIGUEL, 2005).

No entanto, hoje no Brasil é possível reconhecer problemas com relação aos quesitos de *accountability* e de aproximação governo e cidadão apontando falhas em um vínculo representacional, o qual deveria existir. Um dos motivos mais importantes apontado por alguns autores seria uma grande autonomia por parte dos representantes em seus mandatos, como demonstra Kinzo (2004) em relação aos deputados brasileiros:

[...] os deputados desfrutavam de grande autonomia em sua atividade parlamentar, o que é particularmente comum entre aqueles eleitos nas grandes cidades. O fato de a maioria dos eleitores não lembrar quem é o seu deputado ou em quem votou nas últimas eleições legislativas é uma boa indicação da inexistência de um vínculo de representação claro entre parlamentares e eleitores. O conjunto desses fatores impede a *accountability* vertical efetiva, produzindo uma situação que tende a distanciar os eleitores de seus representantes (KINZO, 2004, p. 29).

Faria (2012), já traz essa mesma abordagem de forma mais ampla criticando também a participação limitada ao voto por parte dos cidadãos:

Após a eleição, parlamentares exerceriam o mandato à revelia do seu eleitorado, compondo parte de um jogo de interesses e negociações ilegítimo. Nesse sentido, as decisões legislativas seriam tomadas desconsiderando-se o leque mais variado de opiniões da sociedade sobre cada projeto de lei. Grupos de interesse mais poderosos teriam preferência na agenda legislativa, e as decisões, conseqüentemente, refletiriam os interesses de minorias influentes nos centros de decisão, concretizadas em leis injustas, que favoreceriam determinados grupos em detrimento de outros grupos e cidadãos (FARIA, 2012, p. 24-25).

Para que problemas com relação à aproximação entre cidadãos e representantes e de *accountability* e até mesmo de transparência em relação ao setor público sejam amenizados é necessário que o sistema político ofereça aos eleitores estruturas de conexão com seus representantes (KINZO, 2004). A Lei de Acesso à informação seria justamente uma dessas estruturas. A partir dela, os próprios cidadãos podem recorrer, por iniciativa própria, a mecanismos que os possibilitem de ter acesso a informações sobre as ações de seus representantes, ou sobre os negócios do serviço público em geral. A lei também pode ser considerada uma viabilizadora da concepção que já era compartilhada por John Stuart Mill, a de que a sociedade, a fim de prezar pelo interesse público, deveria fiscalizar as ações de seus governantes, além de elegê-los.

Não obstante a isso, cidadãos melhor informados, estariam mais capacitados para tomar decisões frente a processos políticos, eleições, por exemplo, e tendem a prestar mais atenção em política (DAHL, 1989). Ou seja, estariam mais propensos a participar da política. Cidadãos informados poderiam formar um corpo social que fortalecesse uma democracia (DEWEY, 2004; PUTNAM, 2000; CALLAN, 1997).

2.2 Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (LAI) aparece então como um instrumento de transparência, que oferece a possibilidade dos cidadãos manterem-se informados e serem mais ativos com relação à vida política do país. A lei de acesso oferece dispositivos que favorecem o combate às limitações de participação, a aproximação entre governo e cidadão e a atuação mais ativa do cidadão na gestão pública. Além disso, cidadãos cada vez mais ativos e mais informados nas ações do governo estarão mais aptos a intervir no governo e garantir seus direitos. É o que acreditam alguns pensadores, como Fishkin (1993), ao afirmar:

[...] ampliar o acesso à informação a fim de se reduzir a deficiência em informação (*informational gap*) permite minimizar as diferenças de capacidade do indivíduo na participação política, bem como os efeitos da ignorância do eleitor¹¹.

Para a disponibilização das informações, a lei de acesso estabelece os procedimentos de classificação destas, de modo que as classificadas como sigilosas não poderão ser fornecidas a qualquer cidadão, mas somente àqueles que sejam devidamente credenciados, autorizados e tenham necessidade de conhecê-las. Segundo o disposto na lei de acesso, em seu artigo 4º, inciso III são enquadradas como informações sigilosas:

“informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”.

Quanto às informações consideradas não sigilosas, será responsabilizado por conduta ilícita o agente público ou militar que negar divulgá-las ou fazê-lo de forma inadequada, ou ainda retardar o fornecimento destas. A própria lei define as sanções a serem aplicadas aos agentes que descumprirem suas disposições. É o que está disposto em seu Art. 33, Incisos I, II, III, IV e V:

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:

¹¹ FARIA, 2012, p.77.

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.

O direito ao acesso às informações sob guarda de órgãos e entidades públicas, no entanto, já se encontrava previsto na constituição de 1988. A lei de acesso tem como fim “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”¹². Através de seu inciso XXXIII do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – a Constituição Federal prevê que:

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

Dispositivos constitucionais como o Art. 5º, inciso XIV; Art. 37, § 3º, inciso II, e o Art. 216, § 2º contemplam o direito de acesso às informações reforçando o princípio da publicidade para os atos públicos:

Art. 5, inciso XIV. XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

Art. 37, § 3º, inciso II. O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Art. 216, § 2º. Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

¹² Lei Nº 12.527, 2011, Art. 1º.

Cabe lembrar, porém, que a LAI não é o primeiro mecanismo legislativo que possibilita a prestação de contas do setor público. Além de nossa Constituição, que institui o princípio de publicidade com relação a atos públicos, temos a lei complementar nº 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que se constitui no primeiro instrumento a exigir, explicitamente, prestação de contas em relação a gastos públicos, ao solicitar relatórios e demonstrativos ligados às atividades de condução das finanças públicas.

Incluindo importantes dispositivos na lei de responsabilidade fiscal, é promulgada a lei complementar 135 de 2009, lei Capiberibe, que, como já mencionado, passou a exigir a transparência de todas as contas públicas da União, Distrito Federal e Municípios, indicando os prazos, padrões e normas através das quais as informações deveriam ser disponibilizadas. A lei complementar acrescenta dispositivos relevantes a LRF que dizem respeito à transparência pública perante aos cidadãos vide as alterações feitas em seu artigo 48, que mencionava antes da Capiberibe:

“Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

O artigo, com a Capiberibe, passa a vigorar da seguinte maneira:

“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;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

Já existiam leis que exigiam do governo maior transparência pública; pode-se dizer que dispositivos como o Art. 48-A têm a sua essência abordada de forma mais abrangente pela lei Nº 12.527 de 2011 (LAI), isso sem deixar de fazer menção ao objetivo de garantir acesso a informações já antes previsto constitucionalmente. A lei de acesso estabelece a qualquer interessado possibilidade de requerer as referidas informações através de seu artigo 10º:

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.

Pode-se notar, com o advento do artigo, uma maior abrangência do direito de acesso à informação comparativamente ao artigo 48-A da Capiberibe. Além de instituir tal direito, a lei Nº 12.524, no intuito de criar um meio para que cidadãos recorram no momento de requerer as informações, exigiu a instalação de SICs – Serviço de Informação ao Cidadão – em todos os órgãos públicos.

2.3 Governo eletrônico

Embora as estruturas de governo eletrônico (e-gov), no Brasil, tenham começado a ser aprimoradas a partir do ano 2000, há muitas décadas, em outros países, as TIC's começaram a ser utilizadas na administração pública. Como destacado por Margetts (2010), os computadores começaram a adentrar órgãos públicos desde a década de 1960, e os servidores já discutiam o potencial revolucionário para administração pública, oferecido por essa nova tecnologia. Segundo a própria

autora, “os computadores e os meios de comunicação há muito são citados como a chave para a modernização da administração pública” (MARGETTS, 2010, p. 357).

O desenvolvimento de e-gov, uma ferramenta baseada em TICs, surge além da “necessidade de administrações melhorarem seus processos internos”, também em função de pressões da população para que governos atuassem com mais transparência na prestação de serviços (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006, p. 67). O e-gov se consolida então em uma ferramenta com maior permeabilidade a cidadãos e empresas que passam a querer um acesso mais rápido e facilitado ao governo, o que pode ser viabilizado em função de uma possível diminuição no custo da informação (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006; RUEDIGER, 2004, p. 1258). A facilidade de acesso advém do fato de que o governo se torna mais disponível ao cidadão que tem acesso aos sites do governo a qualquer momento (FUGINI, 2005) com o uso da internet. O e-SIC, por exemplo, é uma ferramenta de e-gov disponível a todo o momento aos cidadãos.

Deste modo, como bem destaca Sivaldo Pereira da Silva (2010):

O modo que Estado produz, ordena, colhe e difunde informação sofreu alterações importantes após a popularização da internet, principalmente com a emergência dos sítios governamentais que estão catalisando um novo modo de prática comunicativa entre a esfera governamental e a esfera civil¹³.

A divulgação ativa de informações através do portal da transparência e o e-SIC podem ser facilmente associados com os sítios governamentais e os novos modos de práticas comunicativas propostos por Silva (2010). Ainda com relação aos motivos de aprimoramento de e-governo e mudanças nos modos de comunicação governo-cidadão, destaca Diniz (2009, p. 24):

Entre as causas determinantes da adoção das TIC's de forma estratégica e intensiva pelos governos em seus processos internos e na melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade destacam-se: o uso intensivo das TIC's pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços online e o avanço e universalização da infraestrutura

¹³ <http://www.slideshare.net/cibercomunica/a-democracia-online-politica-estado-e-cidadania-atravs-de-plataformas-digitais>> acesso em 26/11/2013.

pública de telecomunicações e da internet. Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo. Conseqüentemente, temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas, relacionados ao processo de modernização da gestão pública, foram associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico. O desdobramento desses temas em políticas públicas e iniciativas concretas, explicitadas nos programas de governo, requerem o uso de tecnologia, tornando os programas de governo eletrônico elementos alavancadores de novos patamares de eficiência da administração pública.

Referente aos aspectos que motivaram o desenvolvimento dessa solução baseada em TIC, uma definição bastante interessante de e-gov, inclusive para fins desta pesquisa, é proposta pelas Nações Unidas (2002, p. 1) como sendo “a utilização da Internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos”.

2.3.1 Participação civil e inclusão digital

Segundo Gomes (2005), as ferramentas de e-gov trazem mudanças nas relações governo-cidadão e apresentam um potencial de tornar nosso atual modelo de democracia mais participativo:

A internet permitiria resolver o problema da participação do público na política que afeta as democracias representativas liberais contemporâneas, pois tornaria esta participação mais fácil, mais ágil e mais conveniente (confortável, também). Isso é particularmente importante em tempos de sociedade civil desorganizada e desmobilizada ou de cidadania sem sociedade; (GOMES, 2005, p. 218).

Gomes argumenta que a introdução deste aparato tecnológico “faz ressurgir fortemente as esperanças de modelos alternativos de democracia” (GOMES, 2005, p. 218). A mesma associação, de forma mais esclarecida, é feita por Silva (2011, p. 123):

[...] o tema da participação civil encontrou uma afinidade natural com o potencial interativo dos meios digitais. Não por acaso, as expectativas

acerca da internet, de um lado, e aquelas concernentes à democracia participativa, do outro, entrelaçaram-se desde o final do século XX.

Deste modo, Elizabeth Gomes (2002, p. 2) afirma que as TICs também podem prover informações àqueles que tiveram esse direito negado ou negligenciado, além de se tornar uma alternativa que fortaleça a democracia com participação popular, como propõe Abreu et al (2010). Com relação à importância de tais informações, afirma Gomes (2005, p. 218):

[...] a internet representaria a possibilidade de que a esfera civil produzisse informação política para o seu próprio consumo e para o provimento da sua decisão.

Ou seja, as informações produzidas através da internet e de ferramentas de e-governo como o e-SIC poderiam subsidiar os cidadãos nos momentos de decisão política (voto, por exemplo). Aprofundando mais o raciocínio, Ruediger (2002, p. 31) afirma que:

[...] o governo eletrônico poderia ser considerado – e construído – para a promoção de acessibilidade às informações fundamentais, para a articulação de apoios, a capacitação de uma miríade de grupos de pressão, o incremento da capacidade cívica e de capital social, além da promoção do desenvolvimento econômico e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil.

Como já demonstrado, várias são as vantagens das ferramentas de e-gov, mas essas podem não ter a devida eficácia numa sociedade na qual apenas uma restrita parcela da população tem acesso e capacitação ao uso da internet. Como traz em sua concepção de web, Tim Berners Lee¹⁴ aponta que “o poder da web está em sua universalidade. Ser acessada por todos, independentemente de deficiência, é um aspecto essencial”. Em complemento a essa ideia, Medeiros e Guimarães (2006, p. 67) indicam que os “supostos benefícios do governo eletrônico só têm sentido, entretanto, se o público-alvo de suas ações tiver condições de acesso à Internet e capacitação para usufruir das informações e serviços ofertados pelo poder público”.

As TICs, de acordo com Elizabeth Gomes (2002, p. 2), dentre as várias vantagens que têm a oferecer aos usuários, “a principal delas é facilitar o acesso ao vasto

¹⁴ Inventor da web e diretor do World Wide Web Consortium (W3C).

volume de informação nos mais variados níveis de conhecimento”. No entanto, as TICs também podem aumentar a diferença entre grupos numa sociedade no que diz respeito ao acesso a informações caso venham a “isolar indivíduos, ao prover um melhor acesso à informação apenas para os bem educados, tecnologicamente bem equipados, bem organizados e para aqueles com recursos” (Kakabadse; Kouzmin, 2003, p. 52). Diniz (2002, p. 6), seguindo o raciocínio, propõe que:

“a realidade socioeconômica exige que as políticas de implantação de sistemas de governo eletrônico devam estar casadas com aquelas que contribuam para o combate à exclusão digital”.

Em reforço a isso, de acordo com Silveira (2001, p. 41):

“seria completamente injusto e pouco eficaz organizar o governo eletrônico sem, paralelamente, buscar a inserção na sociedade em rede das camadas excluídas da população”.

Por isso, que políticas de inclusão digital em países como o Brasil, muito desiguais em questões de distribuição de renda e de acesso a inovações tecnológicas, é importante para que projetos de e-gov atinjam seus objetivos.

A acessibilidade consiste então, em possibilitar a qualquer usuário, independente do software que estiver utilizando, compreender e interagir com os conteúdos disponíveis via web (FREIRE; CASTRO; FORTES, 2009). Independente de deficiências, barreiras de linguagem, localização geográfica, dentre outros fatores, a ideia de acessibilidade é de que todos sejam incluídos na sociedade (THATCHER et al, 2002). Além do mais, de acordo com Silva (2010, p. 123), “a utilização da internet pelo Estado, principalmente através de sites e portais oficiais, se tornou algo generalizado e se configura hoje como o principal vetor de informação da esfera governamental para a esfera civil”, o que ressalta ainda mais a importância de políticas de participação digital e de democratização ao acesso a mecanismos de e-gov, como o e-SIC, no intuito de desenvolver a relação governo-cidadão através de um fluxo prático de troca de informações entre eles. Destaca-se aqui a importância do “uso e disponibilidade de base informacional adequada para os juízos e as decisões sociais” (SEN, 2000; RUEDIGER, 2004, p. 1259).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Esta seção traz os métodos através dos quais se viabilizou a realização da presente pesquisa. Serão apresentados e discutidos o tipo de pesquisa utilizado e a estratégia para a sua realização. Também serão expostos os instrumentos de coletas de dados bem como o tipo de análise usado para discuti-los posteriormente.

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

A pesquisa baseou-se, primordialmente, em análise de dados secundários obtidos com órgãos do governo federal brasileiro. O relatório gerado produziu dados numéricos com base em variáveis relativas aos perfis dos cidadãos que utilizam o SIC para solicitar informações. Foram feitas análises com relação aos dados no intuito de perceber quais indivíduos mais utilizam o serviço e indagar se estes correspondem a qual parcela ou camada estratificada da sociedade brasileira. Analisaram-se também dados numéricos produzidos pela CGU com relação à regulamentação da LAI em estados e municípios no intuito de analisar possíveis influências de desigualdades regionais a respeito do tema na acessibilidade dos serviços da lei de acesso.

A pesquisa ainda contou com uma parte qualitativa por meio da análise de conteúdo das entrevistas realizadas com dois servidores do Governo do Distrito Federal e da percepção destes, como usuários, em relação à funcionalidade e credibilidade do e-SIC.

Quanto à tipologia, esta pesquisa é classificada como exploratória, pois há poucos estudos anteriores em que se possam buscar informações sobre o problema investigado (Collis; Hussey, 2005). A lei de acesso é recente em nosso país; ainda não se têm muitos estudos sobre seus adventos e nem sobre os perfis de cidadãos que mais a utilizam.

3.2 População e amostra ou participantes da pesquisa

A pesquisa trabalhou com dados secundários que já haviam sido coletados pelos SICs de órgãos do governo federal. Pelo sistema do e-SIC é possível obter os dados produzidos por todos os SICs de forma compilada, através de um relatório, e em um dado período selecionado, que no caso da pesquisa abrange o mês de maio de 2012 a junho de 2013. O relatório pode ser gerado pela seção “Relatórios estatísticos” presente no site do e-SIC. Por esse procedimento foram gerados os dados sobre os usuários dos SICs do governo federal que constituem a população de interesse da pesquisa, ou seja, pessoas das quais se deve coletar informações que subsidiarão o cumprimento do objetivo e a resposta ao problema de pesquisa.

A população constitui-se de todos os cidadãos que já solicitaram ao menos uma informação em algum dos órgãos cadastrados. Compõem esta tanto os cidadãos que fizeram a solicitação via internet como também os que compareceram pessoalmente no SIC dos órgãos para requerer a informação desejada, apenas pessoas físicas, que totalizam, no período de interesse, 70.724 pessoas. No mesmo relatório foram gerados dados sobre o perfil dessa população como os relativos à escolaridade, profissão e também a evolução mensal no número de pedidos, o que representou um dos fatores que possibilitaram chegar aos resultados da pesquisa. Além desses dados, o relatório também apresenta informações sobre o meio de recebimento de respostas por parte dos cidadãos (e-mail, meio físico ou o cidadão buscar a informação pessoalmente), o que também ajudou nas inferências com relação ao grau de acesso dos cidadãos aos serviços de acesso à informação.

Um dos fatores que influencia nesse grau de acessibilidade é a credibilidade do sistema perante o cidadão. Podem-se fazer ilações sobre esta a partir da dificuldade apresentada pelo cidadão em apenas fazer a solicitação em si como também pela satisfação por parte deste em relação à resposta apresentada. Para isso, foram realizadas entrevistas com dois servidores públicos do Governo do Distrito Federal (órgão) que já realizaram trabalhos, através dos quais, necessitaram do uso dos serviços de acesso à informação, que no caso deles, se deu por meio eletrônico, e-SIC.

3.3 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

A obtenção de dados para a realização da pesquisa primeiramente se deu mediante pesquisa documental e bibliográfica. Na primeira etapa foi acessado, como já mencionado, o portal do e-SIC do governo Federal por meio do qual foi possível a obtenção do relatório com os dados relativos aos cidadãos usuários do SIC do governo federal. Neste foram gerados dados sobre o perfil da população estudada como os relativos à escolaridade, profissão e também a evolução mensal no número de pedidos, o que representou um dos fatores que possibilitaram chegar aos resultados da pesquisa. Além desses dados, o relatório também apresenta informações sobre o número de solicitantes no período abordado e o percentual de pedidos que foram ou não respondidos, dentro ou fora do prazo. Informações sobre meios de recebimentos de respostas mais e menos usados por parte dos cidadãos (e-mail, meio físico ou o cidadão buscar a informação pessoalmente), também é apresentado no relatório. O que também ajudou nas inferências com relação ao grau de acesso dos cidadãos aos serviços de acesso à informação.

Numa segunda etapa foi feita uma busca por fontes escritas como matérias ou trabalhos que já faziam alguma referência a Lei de Acesso à Informação. Os instrumentos coletados foram matérias com informações da CGU a respeito da regulamentação ou não da LAI por estados e municípios.

As matérias que expõem dados em relação à regulamentação da lei de acesso em estados e municípios foram importantes por terem mostrado desigualdades regionais sobre acessibilidade dos serviços da LAI em detrimento de alguns estados terem regulamentado a lei e outros não. Além de fazer menção grau de uso da lei pelas camadas mais populares justamente em função dessa falta de regulamentação.

Por último, foram realizadas as entrevistas com os dois cidadãos, que são servidores do Distrito Federal, que com suas experiências no uso do sistema e-SIC do GDF, cujo os moldes são os mesmos do criado pela CGU, puderam mostrar, dentre outros fatores, dificuldades com relação tanto ao acesso ao sistema até que se consiga fazer o pedido, como também a diversos tipos de insatisfações com as respostas recebidas. O que também pôde ajudar na hipótese de perda de credibilidade dos

mecanismos da lei de acesso junto aos usuários.

Selecionou-se para os fins da pesquisa realizar junto aos servidores um processo de entrevista semiestruturado que já contém um roteiro de perguntas previamente estabelecido. Porém, este é flexível o suficiente para a ampliação dos questionamentos de acordo com informações adicionais fornecidas pelo entrevistado para maiores esclarecimentos (LAVILLE; DIONNE, 1999). Com isso, é possível um melhor detalhamento de informações ditas durante a entrevista e que podem ser importantes para a pesquisa. Esse tipo de entrevista, com possibilidade de maior detalhamento em certas questões, diminui a possibilidade de informações equivocadas na pesquisa ao permitir esclarecimentos de dúvidas de interpretação (MARCONI; LAKATOS, 1982).

As perguntas para ambos os servidores foram elaboradas na intenção de se saber primeiramente sobre a facilidade de acesso ao e-SIC do governo do DF que segue os mesmos procedimentos de acesso e-SIC do governo federal, inclusive com o mesmo manual de usuário¹⁵. O objetivo foi saber das dificuldades desde o momento de realização do cadastro de usuário no sistema até a conclusão de uma solicitação de informação. As perguntas também tiveram intensão de saber dos candidatos sobre a satisfação deles em relação às respostas recebidas e se isso implicaria em algum desestímulo para que eles utilizassem o sistema em mais ocasiões. Por último, a entrevista deu abertura aos servidores para que estes falassem sobre qualquer outro aspecto que poderia representar a eles um desestímulo no uso do sistema para conseguir informações.

3.4. Procedimentos de coleta e de análise de dados

Os procedimentos utilizados pela pesquisa para a análise dos dados produzidos se deram mediante análise de conteúdo para a análise das informações produzidas e fornecidas pelas entrevistas. Foram analisados também os dados numéricos produzidos através do relatório gerado pelo e-SIC.

¹⁵ < <https://www.e-sic.df.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADA0.pdf> >
Acesso em 30/11/2013.

A abordagem de análise de conteúdo utilizada com as informações obtidas na entrevista foi a qualitativa. Segundo Caregnato e Mutti (2006, p. 682) essa abordagem “considera a presença ou ausência de uma determinada característica ou conjunto de características de conteúdo em um determinado fragmento da mensagem”. Bardin (1979, p. 32), em sentido mais amplo, informa que a “a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações [...] qualquer comunicação, isto é, qualquer transporte de significações de um emissor para um receptor controlado ou não por este, deveria poder ser escrito, decifrado pelas técnicas de análise de conteúdo”. Ou seja, trata-se de procedimentos objetivos e sistemáticos que visam descrever o conteúdo de mensagens, e no caso dessa pesquisa, das entrevistas.

Tais procedimentos foram adotados com relação aos conteúdos das entrevistas relativos principalmente à dificuldade de cadastro e acessibilidade do sistema e-SIC até o momento de conclusão da solicitação, insatisfação com as respostas, e as possíveis represálias que alguma pessoa pode sofrer como parte interessada na informação, principalmente se for servidor público, ao requerer informações através do e-SIC que podem prejudicar agentes públicos de alto escalão, por ter que se identificar via Cadastro de Pessoa Física (CPF) no momento de uso do sistema. A análise de conteúdo das entrevistas possibilitou inferências sobre a hipótese da acessibilidade da lei de acesso ser afetada por uma perda de credibilidade desta perante os cidadãos. Porém isso será mais bem detalhado no próximo capítulo, o dos resultados.

Na pesquisa também foram realizadas análises dos dados estatísticos do relatório produzido pelo e-SIC. As estatísticas usadas na pesquisa são em sua maioria porcentagens. As quantidades de usuários do SIC do governo federal, correspondentes a certa profissão, nível de escolaridade, gênero (masculino ou feminino), localização por estado são expressas em porcentagens descritas em tabelas e gráficos de barra.

Para fins desta pesquisa, o nível de escolaridade foi dividido em: ensino superior, ensino médio, não informado, pós-graduação, mestrado/doutorado, ensino fundamental, e sem instrução formal. Enquanto os relativos à profissão dividiram-se em: Empregado - setor privado, Servidor público federal, Estudante, Profissional

Liberal/autônomo, Servidor público estadual, Empresário/empreendedor, Professor, Servidor público municipal, Pesquisador, Jornalista, Membro de ONG nacional, Representante de sindicato, Membro de partido político, Membro de ONG internacional, os não informados, e outras profissões.

Os dados relativos à evolução mensal dos pedidos, ao *status* das situações dos pedidos (respondidos ou em tramitação dentro ou fora do prazo) e aos meios usados no envio das respostas também são expressos em porcentagens descritas em gráficos, de setores, para a situação dos *status* dos pedidos, e tabelas, para descrever a evolução mensal dos pedidos e os meios de resposta usados. Ainda em relação às estatísticas, na análise das quantidades dos pedidos correspondentes a cada mês do período abordado, descritas em um gráfico de barras, foi calculada uma média aritmética dessas.

Além dos dados numéricos presentes no relatório do e-SIC, também foram analisadas estatísticas produzidas pelo último Censo do IBGE em 2010. Foram analisados dados sobre o nível de escolaridade da população em cada estado federado e também os relativos à renda média domiciliar *per capita* por estado. Esses dados foram relacionados com o grau relativo de uso dos SICs do poder executivo federal por estado. Para obtenção deste último dado, utilizou-se o número absoluto de solicitantes em cada estado no período abordado pelo relatório e foi feito o cálculo de quanto este correspondia em porcentagem em relação a população total em cada estado, dado obtido com última estimativa do IBGE realizada em 2013¹⁶.

Sobre o recebimento das respostas com o uso da internet, este pode se dar através de correspondência eletrônica (e-mail) ou por meio de notificações que o usuário recebe pelo seu *login* no e-SIC, como já explicado no subitem 2.4.2 do referencial teórico. Porém o usuário ainda pode buscar ou consultar pessoalmente a resposta no SIC do órgão o qual ele solicitou a informação ou escolher receber a resposta por correspondência física, o que lhe implicaria o pagamento de uma taxa.

Os dados quantitativos produzidos permitiram saber os perfis majoritários de usuários dos SICs, assim como algumas constatações se estes pertencem ou não a

¹⁶ <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/default.shtm>> Acesso em 29/11/2013.

uma parcela limitada ou estratificada da sociedade brasileira. Porém, o que se pôde constatar com os dados gerados, tanto quantitativos como qualitativos, será mais bem trabalhado no capítulo dos resultados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Serão exibidos neste capítulo os resultados com relação às análises dos dados do relatório gerado pelo sistema e-sic no intuito de avaliar e discutir o perfil dos solicitantes. São também avaliadas as entrevistas realizadas com os dois cidadãos e a relação dos relatos apresentados com uma possível perda de credibilidade do serviço perante o cidadão. Esta também estaria vinculada ao fato da quantidade de solicitações ao longo dos meses pesquisados não necessariamente evoluir. A acessibilidade ou não dos serviços da LAI também foi associada à falta de regulamentação da lei de acesso em alguns entes federados.

4.1 Avaliação do nível de educação dos usuários

Foi verificado, por meio do relatório gerado, o nível de escolaridade dos usuários do serviço de acesso à informação. Identificou-se que os solicitantes, em sua maioria, são pessoas com nível superior ou com nível de escolaridade acima deste.

Tabela 1 – Parcela de usuários por nível de escolaridade

| Escolaridade | |
|-------------------------|--------|
| Ensino Superior ou mais | 54,51% |
| Ensino Médio | 22,39% |
| Ensino Fundamental | 4,20% |
| Sem instrução formal | 0,78% |

Fonte: Relatório estatístico do e-SIC do período de maio/2012 a setembro/2013

Avaliando os dados, percebe-se que mais da metade dos solicitantes já concluiu algum curso de nível superior. Se somados os solicitantes com ensino superior (33,60%), pós-graduação (14,36%) e mestrado/doutorado (6,55%), se chegará ao percentual de 54,51%, correspondente aos usuários que possuem no mínimo,

ensino superior. Ou seja, dos 70.724 solicitantes pesquisados, pelo menos 38.552¹⁷, são pessoas que possuem ao menos a graduação. Pode-se dizer, com isso, que a maioria dos usuários dos serviços de acesso à informação pertence a uma parcela muito restrita da população, a dos 7,9%¹⁸, indivíduos com pelo menos um diploma de ensino superior.

Ademais, se os níveis de ensino superior ou maior forem considerados como um só nível (54,51%) e descartados os níveis de escolaridade não informados (18,12%), será possível notar um decréscimo a cada nível de ensino no uso do serviço de acesso à informação. Ou seja, quanto menor o nível de escolaridade, menor a parcela de pessoas usuárias do serviço, considerando a população pesquisada.

As informações apresentadas retomam o argumento de Cole (1920) de que as desigualdades em educação, resultados de desigualdades de riquezas e de posição social, também aparecem conjuntamente com desigualdades de poder político e de controle do ambiente. Ou seja, mesmo com os instrumentos advindos da LAI que possibilitam uma maior participação dos indivíduos na política, observa-se que participam mais da política uma elite que é distante das massas por apresentarem uma distinção de posição social relacionada à educação nesse caso.

Consequentemente, por ser mais informada das ações dos representantes, maiores possibilidades de influência e participação em decisões políticas também ficam mais restritas a essa elite, o que se pode associar aos problemas de democracia representativa explicados por Miguel (2005). Ainda de acordo com Miguel (2005), distinções de posição social¹⁹, também resultam em distinções de interesses, então, se as elites distantes das massas são mais providas de poder político, as decisões tomadas provavelmente não estarão em consonância com o que almejam as massas.

No mais, a educação pode estimular a participação política do cidadão, por exemplo, na medida em que essa o ajuda a tomar decisões sociais mais adequadas frente às

¹⁷ Se levada em consideração a parcela que não informou o nível de escolaridade.

¹⁸ Censo IBGE, 2010.

<<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2125>> Acesso em 20/10/2013.

¹⁹ MIGUEL, 2005. O autor não faz referência às distinções sociais de forma restrita, voltadas apenas à educação. Porém, ao falar em distinções sociais, estas também podem estar voltadas a desigualdades sociais no âmbito da educação.

suas necessidades e interesses políticos como pessoa. De modo que se esta abranger uma maior quantidade possível de indivíduos, isso não fica sendo benefício apenas de alguns. Nesse sentido, Araújo et al (2002, p. 60) diz:

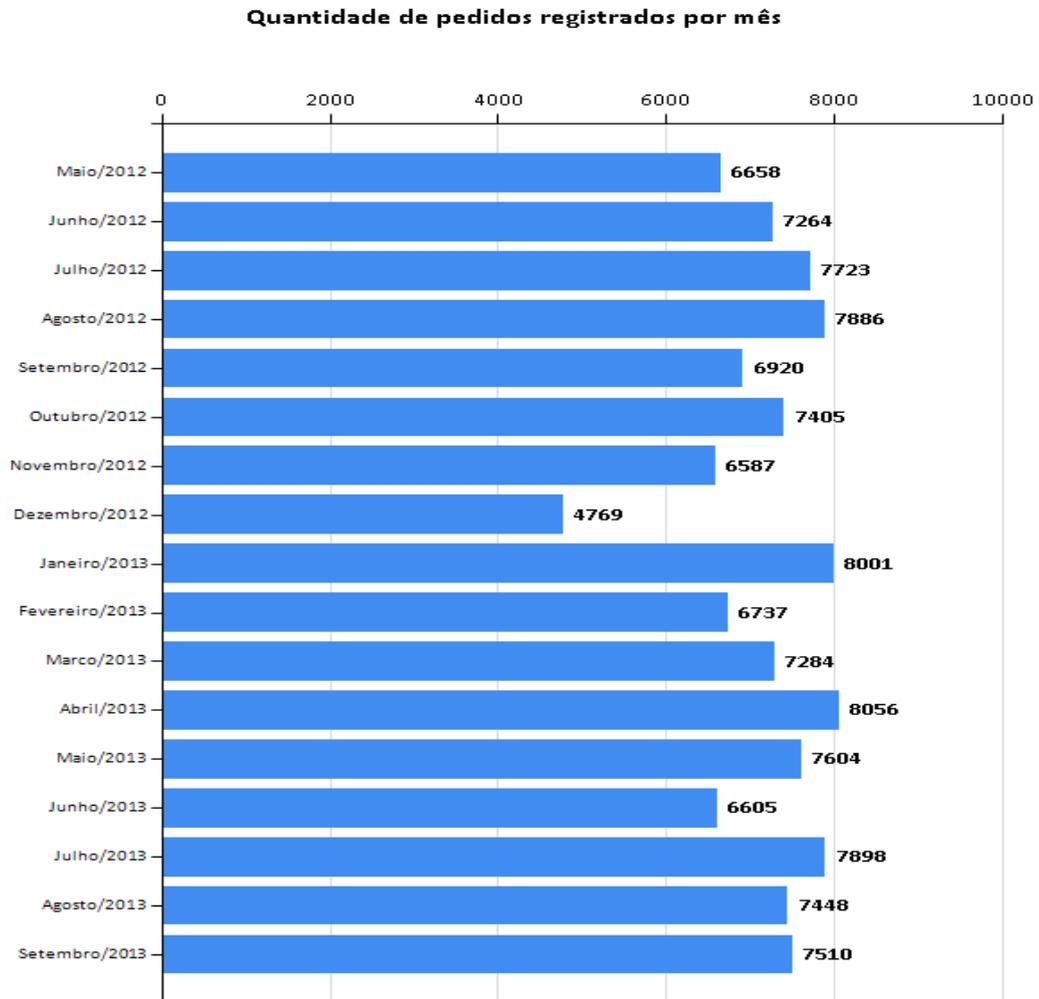
A educação deve ser vista não somente como pressuposto para a prevenção dos desvios sociais, mas também para a formação crítica dos cidadãos que são a base de uma democracia estável.

Cidadãos mais bem informados saberão melhores maneiras de cobrar seus direitos do que aqueles menos informados, ou ainda melhores maneiras de cobrar seus representantes eleitos. Cientes desse benefício, os indivíduos podem se sentir estimulados para uma maior participação política, fortalecendo a democracia. É importante então a disponibilidade e uso de uma base informacional adequada para os juízos e decisões sociais (SEN, 2000; RUEDIGER, 2004, p 1259).

Nos casos então em que o indivíduo não tem conhecimento dos benefícios que podem lhe ser proporcionado com a lei de acesso e muito menos os observa na prática, este não tem muito estímulo para o uso dos serviços da LAI. Já indivíduos que participam mais e conseguem usufruir mais dos benefícios da LAI podem se sentir estimulados a participarem mais ativamente da vida política do país com os serviços da lei. Desenvolvem-se as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos para um sistema mais participativo através do próprio processo de participação, retomando novamente a função educativa da participação discutida por Pateman (1992).

4.2 Evolução da quantidade mensal dos pedidos de informações

Não necessariamente há uma evolução na quantidade mensal das solicitações se considerados os mesmos meses em anos diferentes. É o que pode ser observado no mês de junho nos anos de 2012 e 2013.

Gráfico 1 – Quantidade mensal de solicitações.

Fonte: Relatório estatístico do e-SIC do período de maio/2012 a setembro/2013

Percebe-se, no mês de junho de 2012, uma quantidade de 7.264 solicitações, enquanto que no ano de 2013, esse mesmo mês apresentou uma quantidade de 6.605 pedidos. Pode-se verificar, com o gráfico 1, que não há necessariamente um aumento na quantidade de pedidos. As quedas nas quantidades de solicitações de um mês para o outro, que ocorre em alguns casos, como mostra o gráfico 1, podem estar associadas, dentre outros fatores, a uma falta de aumento significativo do uso do serviço de acesso à informação, e em certos casos dos meios eletrônicos em si de recebimento de respostas, perante o cidadão.

O meio mais utilizado no recebimento de respostas se dá através de e-mails.

Tabela 2 - Meios de respostas às solicitações de informação.

| Meios de envio de respostas | | |
|--------------------------------------|------------|--------------|
| Meio | Quantidade | % de pedidos |
| Correspondência eletrônica (e-mail) | 65786 | 53,77% |
| Pelo sistema (com avisos por e-mail) | 51778 | 42,32% |
| Buscar/Consultar pessoalmente | 3498 | 2,86% |
| Correspondência física (com custo) | 1293 | 1,06% |

Fonte: Relatório estatístico do e-SIC do período de maio/2012 a setembro/2013.

Nota-se o uso de meio eletrônico para recebimento de respostas em 96,09% dos pedidos. Observa-se, com isso, a importância do e-SIC na prestação de um serviço eficiente ao cidadão. Deste modo, caso não haja eficiência do meio mais requisitado para o fornecimento de informações públicas, a maior parcela dos usuários do serviço pode se sentir desestimulada a continuar utilizando-o ou ainda procurar por outros meios para conseguir as informações desejadas.

4.3 Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

O e-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, é uma das mais recentes ferramentas do governo federal brasileiro e “permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”²⁰. “O e-SIC é um sistema que funciona na Internet e centraliza todos os pedidos de informação amparados pela Lei 12.527/2011 que forem dirigidos ao Poder Executivo Federal, suas respectivas vinculadas e empresas estatais”²¹.

De acordo com a Introdução do manual do usuário do e-SIC, ao se fazer um pedido pelo sistema será gerado um protocolo, através do qual o usuário poderá

²⁰ <http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f> acesso em 26/11/2013

²¹ Manual do usuário e-SIC <<http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC%20-%20VERSAO%201.pdf>> acesso em 26/11/2013.

acompanhar os trâmites e prazos do pedido. Por opção, a pessoa poderá decidir se quer receber a resposta via e-mail ou por meio do próprio e-SIC, e nesse caso, ao logar. no sistema, caso receba a resposta, o usuário será notificado pelo e-SIC. Poderá também receber a resposta pelo e-mail fornecido no momento de cadastro ao sistema. O e-SIC também oferece a possibilidade de recurso à pessoa que não se ver satisfeita com a resposta. Segundo o manual do usuário, “o e-SIC permite aos cidadãos registrar pedidos de informação, acompanhar pedidos de informação: trâmites e prazos, entrar com recursos e consultar respostas recebidas”²².

Nota-se que o e-SIC é um sistema criado no âmbito do governo federal, no intuito de facilitar o acesso a informações de órgãos e entidades do poder executivo federal. No entanto, os entes interessados em se vincular ao sistema, poderão fazê-lo entrando em contato com a Unidade Regional de seu Estado ou aderindo ao Programa Brasil Transparente que auxilia aos demais entes da federação a adequação aos mecanismos da LAI conforme explicitado no Art. 1º da Portaria nº 277, de 07 de fevereiro de 2013²³. Para aderir ao programa, é necessário o ente interessado preencher o termo de adesão²⁴, que traz entre seus dispositivos:

Nos termos do Programa Brasil Transparente, instituído pela Portaria CGU nº 277, de 07 de fevereiro de 2013, o ente parceiro, em contrapartida, se responsabiliza em garantir as condições necessárias para sua implementação, conforme descrição abaixo:

[...]

II - Com relação à utilização do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e- SIC):

- a) instalar o e-SIC nas suas dependências, arcando com todos os ônus e obrigações inerentes;
- b) integrar, quando necessário, o e-SIC aos softwares que utiliza;
- c) zelar pelo uso adequado do programa, comprometendo-se a utilizar os dados que lhe forem disponibilizados somente nas atividades que, em virtude de lei, lhes compete exercer;

²² Introdução do Manual do usuário do e-SIC, p. 3.

²³ <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_277_2013.pdf> acesso em 26/11/2013

²⁴ <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/BrasilTransparente/OPrograma/TermoAdesao.pdf>> acesso em 26/11/2013.

- d) não vender, ceder ou transferir, a qualquer título, o direito de uso do código-fonte do e-SICe seus conexos;
- e) apurar o fato, no caso de uso indevido do programa, com vistas a eventual responsabilização administrativa e criminal;
- f) reportar à CGU eventuais falhas identificadas no sistema; g) prestar suporte aos órgãos sob sua jurisdição que utilizarem o e-SIC.
- h) incluir, obrigatoriamente, em qualquer ação promocional relacionada ao sistema objeto do presente Termo, o logotipo da CGU e a expressão "desenvolvido pela Controladoria-Geral da União - CGU".

Fazendo então a adesão ao Programa é possível o ente federativo criar o próprio e-SIC para os órgãos de seu âmbito nos mesmos moldes do que foi criado pela CGU. O Distrito Federal (DF) é um exemplo de ente que aderiu ao e-SIC nestes mesmos moldes. Segundo o Governo do Distrito Federal (GDF), a Secretaria de Transparência e Controle (STC) do DF foi a responsável por coordenar a implementação da lei nº 4.990/12²⁵, que regula a lei de acesso no âmbito do DF. No esforço para atender as determinações da lei nº 4.990/12, uma das medidas foi o desenvolvimento do e-SIC do GDF a partir do dia 12/04/2013, data em que a lei nº 4.990 entrou em vigor. Com o sistema, cidadãos poderão “acessar informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos dos poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, incluindo o Tribunal de Contas”²⁶.

Anteriormente, a implementação do sistema no GDF, as informações no âmbito do Distrito Federal eram buscadas através de uma ouvidoria geral do DF, 156. O sistema podia ser acessado por telefone através da ligação do usuário à ouvidoria, através dos dígitos 156, ou também pela internet²⁷, podendo a resposta ser recebida por e-mail. Esse sistema não exige níveis aprofundados de identificação e cadastro como CPF, por exemplo, que é o caso do e-SIC, mas também não permite recursos em caso de respostas insatisfatórias e nem que seja feita uma avaliação do sistema pelo usuário.

²⁵ <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4990&xtAno=2012&txtTipo=5&txtParte=.>> Acesso em 26/11/2013.

²⁶ Portal de notícias do Governo do Distrito Federal. <<http://www.df.gov.br/noticias/item/5834-lei-de-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-entra-em-vigor-no-distrito-federal-hoje.html>>. Acesso em 26/11/2013.

²⁷ <<http://www.df.gov.br/fale-conosco.html>>. Acesso em 26/11/2013.

Sendo assim, segundo a CGU, o e- SIC traz importantes vantagens tanto para os usuários como para os gestores do sistema²⁸ e tende a facilitar o acesso a informações públicas. Porém, mesmo com todos os adventos de governo eletrônico, alguns autores, como serão mostrados, expõem possíveis obstáculos à expansão do uso de ferramentas de e-gov, como o e-sic, assim como fatores que tendem a não favorecer a participação civil diante de instrumentos como a LAI.

4.4 A experiência de cidadãos no uso do e-sic

Em entrevista com a servidora do Governo do Distrito Federal, entrevistada como cidadã, as insatisfações citadas foram relatadas tanto em etapas que precedem a solicitação como também em respostas que não atendiam ao pedido de forma adequada. Para que seja efetuada alguma solicitação de informação, através do e-SIC, o usuário necessita preencher uma série de dados que, segundo a servidora, trata-se de um processo trabalhoso que demanda muito tempo por parte do cidadão. O nível de dificuldade nessa etapa fez com que ela sentisse a necessidade de buscar auxílio junto a um colega de trabalho, mais experiente com o uso do sistema, para que fosse concluído o cadastro. Porém, mais surpreendente, segundo a servidora, foram as respostas insatisfatórias, de modo que só foi possível obter alguma informação desejada através de recurso em segunda instância. Além disso, disse também que, se possível, teria preferência por outros meios para adquirir as informações. Ao ser questionada sobre sua satisfação com o uso do sistema, relatou a servidora:

[...] inicialmente foi uma dificuldade muito grande de conseguir realizar o cadastro; o cadastro é muito grande, pergunta uma série de situações que eu acho que não vem ao caso, talvez seja mais para pesquisa deles do que interesse do cidadão em ficar informando aquelas situações; e se você não responder você não consegue concluir o cadastro, tem os asteriscos nos campos (indicativo de campo de preenchimento obrigatório). Segundo, eu não conseguia identificar o órgão dentro da lista que tinha lá [...] E as respostas é que foram mais surpreendentes ainda [...] me passaram links

²⁸ <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente/Servicos/AquisicaoE-Sic.asp>> acesso em 26/11/2013.

elencando passos que eu deveria seguir para acessar alguma informação, informação que eles têm, se o GDF está ou não cadastrado em um determinado programa, só que não forneceram diretamente.

Há uma procura muito grande pelo e-SIC, um sistema que demanda o uso da internet, como um meio para efetuar as solicitações. Porém, por mais que se expanda no país a democracia digital, de modo que a maior variedade de perfis de cidadãos possa acessar o sistema, isso será algo insuficiente caso esse acesso e uso do sistema não se deem de forma inteligível a uma grande variedade de perfis de pessoas. Tem de haver também uma preocupação em relação a uma linguagem de respostas de forma compreensível pelos cidadãos.

O segundo servidor entrevistado, também do GDF, necessita diariamente em seus trabalhos de fazer pedidos de informação por meio de e-SIC distrital. Ele também faz menção às dificuldades de acessibilidade do sistema até o momento de conclusão da solicitação e aos motivos de insatisfações com algumas respostas. No entanto, além dessas questões, ele menciona possíveis represálias que pode sofrer uma pessoa ao solicitar informações que podem representar algum tipo de prejuízo a agentes públicos.

De acordo com o entrevistado, muitas vezes o servidor quer ter acesso a processos que ele sabe que provavelmente contém irregularidades. O desejo a esse acesso se dá com vistas a fazer alguma manifestação ou denúncia sobre o(s) problema(s) nesses processos, já que em muitos casos o servidor em si não tem autoridade para resolvê-los. No entanto, acontece muito dos servidores, em ocasiões como essas, ficarem preocupados ou receosos de fazerem os pedidos, pois é exigido para cadastro e *login* no sistema o preenchimento de campos como “nome do solicitante” e “CPF”. Ou seja, o órgão que está recebendo o pedido sabe quem é a pessoa ou servidor requerendo a informação e isso pode gerar represálias.

Dentre as represálias destacadas pelo entrevistado, que pode sofrer um servidor público, está a manipulação de lotação, o impedimento de progressão na carreira ou, ainda, se o servidor estiver em estágio probatório, corre-se o risco dele não ser aprovado. O servidor é submetido a uma série de ameaças funcionais que visam seu distanciamento das informações. O entrevistado, fornecendo um exemplo correspondente a um desses problemas com o qual se deparou em um de seus

trabalhos, explicou algumas possíveis formas de represálias:

[...] tem um convênio que foi feito em um órgão do GDF e este foi feito sem supervisão. Todo convênio que tem repasses de dinheiro tem as pessoas que fiscalizam e verificam como este foi aplicado. Eu sei que esse convênio está errado, mas se eu coloco meu nome e peço informação dele, o pessoal lá no órgão vai saber que sou eu que estou olhando. Então o que acontece? Eles me transferem para algum outro lugar ou outro setor para que eu fique longe do acesso daquelas informações. Eu estou dentro de um sistema, de uma infraestrutura de hierarquia, e as pessoas às vezes podem manipular a minha lotação, impedir progressões na minha carreira [...] então este tipo de situação pesa em credibilidade, a pessoa, intimidada pelo medo de represálias acaba não querendo o acesso à informação.

Uma série de fatores, portanto, podem desestimular os cidadãos a procurarem informações públicas por meio dos serviços da lei de acesso. Mesmo se a informação for requerida pessoalmente em algum SIC, o pedido também tem de ser cadastrado, o que não seria uma opção para escapar de represálias.

As dificuldades com o uso do sistema, no entanto, também foram muito apontadas nas entrevistas. Como dito, os servidores entrevistados são pessoas com grau superior de ensino e que deveriam compreender mais facilmente o uso do sistema. Porém, se pessoas com esse nível de esclarecimento apresentaram tais dificuldades então se estima que cidadãos menos esclarecidos tenham maiores dificuldades e/ou necessitem de mais auxílio.

Isso tornaria os possíveis benefícios da lei de acesso restritos apenas a uma parcela da população diminuindo assim as possibilidades de aproximação entre representantes e representados através dos instrumentos da lei de acesso. A tendência nesse caso seria a persistência de problemas relacionados a uma democracia representativa, como os já discutidos no referencial teórico, que envolvem, dentre outros, a falta de vínculo entre governantes e governados e a autonomia que têm os representantes para tomar decisões distintas do que as almejadas pela massa. Esses problemas também se vinculam à falta de conhecimento que tem os cidadãos das ações de seus governantes, algo que pode ser combatido com a lei de acesso.

4.5 A importância das políticas de inclusão digital

As dificuldades e insatisfações descritas podem fazer com que os cidadãos se sintam desestimulados a continuar usando o e-SIC para requerer informações. Podem também dar preferência a outro meio, se possível, para que estas sejam obtidas. E é justamente isso um dos fatores que pode estar contribuindo para que não se tenha uma evidente evolução na quantidade de solicitações ao longo dos meses, vide o exemplo do mês de junho nos anos de 2012 e 2013. Faz-se então relevante uma discussão sobre a importância das políticas de inclusão digital ao tomar em consideração as informações sobre o e-SIC adquiridas nas entrevistas para a presente pesquisa e os dados coletados que apontam o meio eletrônico como o mais usado para solicitar informações com a LAI.

As ações de inclusão digital no Brasil, além de almejar prover o acesso de cidadãos ao meio mais utilizado na obtenção de informações, no caso da lei de acesso, procuram educa-los para que estes consigam fazer uso destes meios. Há de se levar em consideração que as desigualdades sociais, como as referentes à educação, no Brasil, podem impactar tanto no acesso como no uso de serviços de e-gov como o e-SIC. Segundo Medeiros e Guimarães (2006, p. 67):

No Brasil, onde as desigualdades sociais são grandes, a infraestrutura de telecomunicações ainda não alcança de modo igualitário todo o território nacional. O nível de educação da população é baixo, e corre-se o risco de as possíveis vantagens do e-gov ficarem restritas a uma pequena parcela da população, razão pela qual ganham importância as ações de inclusão digital, que visam proporcionar o acesso à Internet, de modo indistinto, a todos os cidadãos.

As desigualdades apontadas acontecem em relação ao meio mais procurado, o eletrônico, para obter informações com os adventos da LAI. Isso pode caracterizar um dos motivos pelos quais o acesso majoritário aos serviços da lei de acesso se dê por pessoas mais esclarecidas que provavelmente terão maior capacitação no uso destes. Por isso também que é importante as pessoas estarem capacitadas para o uso do sistema para que de fato sejam diminuídas as desigualdades em relação o acesso à informações. “Inclusão digital é dar oportunidade às comunidades de se inserirem na sociedade da informação como agentes. [...] Tem que ter o

computador, acesso à internet, *softwares* adequados e, principalmente, **orientação** [...]” (GOMES, 2002, p. 4. Grifo nosso).

As políticas de inclusão digital não terão muita eficácia se não se preocuparem também com a orientação. Se os cidadãos não estiverem capacitados ou não forem esclarecidos o suficiente para utilizarem sistemas como o e-SIC então é pouco provável que os problemas relativos à aproximação entre governo e cidadão via e-gov sejam resolvidos. Se juntarmos a isso os problemas citados com relação às represálias que podem sofrer os usuários dos e-SICs, constataremos que a questão da aproximação entre governo e cidadãos e a maior participação política desses pelos adventos da LAI envolve muito mais do que a possibilidade de acesso a inovações tecnológicas e ferramentas de e-gov. É o que diz Abreu et al (2010, p. 7):

A tecnologia fornece condições para uma ampla transformação social, mas é necessária a abertura por parte dos governos para uma maior transparência e participação social. Isso não depende só de tecnologia, mas de um processo dialógico das forças políticas existentes.

Os resultados apresentados até o momento mostram que mesmo os indivíduos engajados cívica e politicamente podem ser desestimulados de usufruir da lei de acesso tanto em função de dificuldades com o uso dos serviços como também por condutas que vão contra uma cultura de transparência, algo que não favorece maior participação política de diversos cidadãos com o uso da lei. Existem então possibilidades de não se ter uma superação de limitações de uma democracia representativa que envolvem, dentre outras, a falta de conhecimento dos cidadãos das ações dos representantes, a conseqüente falta de vínculo entre eles e uma grande autonomia dos governantes que dá possibilidade a eles de decidirem em favor de interesses próprios.

4.6 Desigualdades regionais e suas implicações para a difusão da LAI

Além das dificuldades com relação ao esclarecimento das pessoas para acesso e

uso dos serviços de acesso à informação temos ainda desigualdades regionais que dizem respeito à regulamentação da lei de acesso por estados e municípios. Estas também podem ser um dos fatores que estão impedindo maior uso dos SICs por determinados grupos na sociedade em função de sua localização.

Os entes federativos, como estados e municípios são os responsáveis pela regulamentação da lei de acesso em seus próprios territórios. Mas até o momento, de acordo com a CGU²⁹, esta se encontra regulamentada no Distrito Federal e mais 17 estados, e em 14 das 26 capitais. O que representa 65% dos estados e 54% das capitais.

O mapa da transparência produzido pela CGU³⁰ ilustra as regulamentações nos estados:

Imagem 1 – Regulamentação da LAI por estado.



Fonte: CGU³¹

²⁹ < <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/index.asp>> Acesso em 29/11/2013.

³⁰ < <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/>> Acesso em 30/11/2013.

³¹ < <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/index.asp>> Acesso em 29/11/2013.

O levantamento foi realizado pela CGU a partir dos sítios oficiais do Poder Executivo estadual e municipal. No início da pesquisa, período de agosto de 2013, verifica-se a regulamentação da LAI em:

- Distrito Federal e 17 Estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins);
- 14 Capitais (Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória).

A CGU ainda criou o programa “Brasil Transparente”, que dá assessoria técnica a estados e municípios para regulamentação da lei, fornecendo a estes, por exemplo, a possibilidade de ter o próprio e-SIC. No entanto, por ser o Brasil uma federação, os entes não são obrigados a aderir ao programa, a não ser por vontade própria. Após um ano e meio da entrada da LAI em vigor, de acordo com o levantamento da CGU, apenas 933 municípios dos mais de 5500 aderiram ao programa, o que não chega aos 17% do total de municípios.

Há uma lentidão muito grande na regulamentação da LAI pelos entes que ainda não o fizeram. Essa pequena porcentagem e lentidão na adesão dos municípios podem estar fazendo com que indivíduos de diversos perfis de cidadãos, provavelmente de camadas mais modestas da população, não estejam usufruindo dos benefícios da lei. É o que argumenta o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, citando exemplos:

“Ainda falta muito para que a Lei de Acesso seja usada predominantemente pelas camadas populares com vistas a cobrar informação para acesso aos serviços públicos [...] como a moradora da periferia ou da cidade do interior querer saber por que não tinha médico no posto. Ela tem o direito de usar a lei de acesso para pedir a relação dos médicos que deveriam estar ali e não estavam. A mesma coisa na agência do INSS, na escola pública, no posto policial³²”.

Segundo o ministro, é de se esperar um maior uso da lei de acesso pelas camadas mais populares justamente quando esta firmar-se nos estados e municípios. No

³² <<http://www.jornaldebrasil.com.br/edicaodigital/pages/20131028-jornal/pdf/09.pdf>> Acesso em 29/11/2013.

entanto, trata-se de processo lento e longe de se concretizar, tendo em vista que até o momento pouco mais da metade das capitais e menos de 1/5 dos municípios aderiram ao Programa Brasil Transparente. De acordo com a CGU, apenas 1018 entes nos três níveis da federação regulamentaram a lei, sendo que somente 70 Câmaras municipais o fizeram. Em função disso, segundo o ministro, a CGU tem discutido com a Secretaria de Comunicação da Presidência da república (Secom) a respeito de campanhas publicitárias para popularizar a norma.

As campanhas publicitárias podem estimular municípios a começarem a aderir ao Brasil Transparente, diminuindo a lentidão nesse processo. Caso também a implementação do programa em certos municípios atinja seus objetivos, isso pode despertar o interesse de outros municípios, frente ao exemplo, em aderi-lo da mesma forma.

Isso poderia agilizar a criação ou ainda auxiliar na democratização de mais espaços para a participação das pessoas em política, contribuindo para uma aproximação do que a teoria da democracia participativa denomina de sociedade participativa. Os indivíduos teriam mais espaços onde poderiam ganhar experiência e conhecimento sobre assuntos da coletividade; como por exemplo, sobre os motivos da falta de médicos em um hospital público de algum município no caso citado pelo ministro da CGU.

Mill (1962), em sua teoria sobre democracia, argumenta que a sociedade pode ser vista como um conjunto de vários sistemas políticos e que em uma democracia participativa, esses sistemas são democratizados de modo que os cidadãos que interagem neles podem participar das tomadas de decisões. A partir dessa democratização seria possível que se buscasse cumprir com o que Pateman (1992) denomina de função educativa da participação. Ou seja, de acordo com a teoria da democracia participativa, a partir disso seria possível procurar desenvolver tanto as atitudes e qualidades psicológicas dos indivíduos como também as habilidades práticas desses para a participação.

Associando essa teoria ao caso de expansão da LAI para mais estados e municípios, pode-se afirmar que mais espaços nos quais os indivíduos poderiam ter conhecimento de assuntos da coletividade estariam sendo disponibilizados, oferecendo aos cidadãos áreas nas quais esses poderiam ter uma participação

política de modo até poder influenciar nas decisões acerca de políticas nessas áreas³³. Os cidadãos, com a disponibilização desses espaços, podem até não participar diretamente das tomadas de decisões. Porém, mais cidadãos teriam um maior conhecimento e experiência diante de assuntos da coletividade com a utilização desses espaços, e assim também teriam maiores possibilidades de influenciar ou cobrar seus representantes nos momentos de tomada de decisões.

Ao notarem maiores possibilidades de influenciar e cobrar seus representantes, esses mesmos cidadãos poderiam se sentir mais estimulados a ganhar cada vez mais experiência e conhecimento acerca do processo de participação. Ou seja, estariam desenvolvendo cada vez mais as qualidades e atitudes psicológicas além das habilidades práticas para os procedimentos democráticos voltadas ao processo de participação, o que está diretamente ligado a função educativa da participação descrito por Pateman (1992).

No entanto, o que se observa com os dados é que a lei de acesso ainda se encontra pouco difundida ao considerar a quantidade de entes federados entre estados e municípios que ainda não aderiram à LAI. Há também uma lentidão na expansão da lei de acesso o que dificulta o surgimento de mais espaços nos quais os cidadãos poderiam ter mais conhecimento em assuntos que envolvem governo e sociedade.

Mesmo quando se trata apenas de solicitações a órgãos do Poder Executivo Federal, os estados que possuem a LAI regulamentada em seus âmbitos são também os que mais têm solicitantes nos SICs do governo federal. Ao observarmos a porcentagem de solicitantes de informações desses órgãos por estado em relação à estimativa populacional de cada um deles, realizada pelo IBGE³⁴, percebe-se que os entes mais participativos são aqueles que regulamentaram a lei de acesso em seus âmbitos.

Os dados citados que permitem essa percepção podem ser analisados na tabela 3 apresentada adiante.

³³ A regulamentação da LAI no âmbito de um município específico, por exemplo, possibilitaria um maior conhecimento por parte dos cidadãos acerca de políticas desenvolvidas nesse município em áreas como educação, saúde, etc. Possibilitando assim uma maior participação política por parte desses acerca dessas políticas ou de assuntos que envolvem essas áreas.

³⁴ <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/default.shtm>> Acesso em 29/11/2013.

Tabela 3 - Percentual de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal – dados do relatório gerado com o e-SIC no período de maio/2012-setembro/2013.

| Posição | Estado | Nº de habitantes por estado. IBGE ³⁵ | Nº de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal – dados do relatório gerado com o e-SIC no período de maio/2012-setembro/2013 | Percentual de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal – dados do relatório gerado com o e-SIC no período de maio/2012-setembro/2013 |
|---------|---------------------|---|--|--|
| 1 | Distrito Federal | 2 789 761 | 6167 | 0,22 |
| 2 | Rio de Janeiro | 16 369 178 | 9676 | 0,059 |
| 3 | São Paulo | 43 663 672 | 17920 | 0,041 |
| 4 | Rio Grande do Sul | 11 164 050 | 4646 | 0,041 |
| 5 | Espírito Santo | 3 838 363 | 1399 | 0,036 |
| 6 | Minas Gerais | 20 593 366 | 7305 | 0,035 |
| 7 | Santa Catarina | 6 634 250 | 2366 | 0,035 |
| 8 | Mato Grosso do Sul | 2 587 267 | 832 | 0,032 |
| 9 | Roraima | 488 072 | 159 | 0,032 |
| 10 | Paraíba | 3 914 418 | 889 | 0,031 |
| 11 | Paraná | 10 997 462 | 3424 | 0,031 |
| 12 | Goiás | 6 434 052 | 1962 | 0,03 |
| 13 | Mato Grosso | 3 182 114 | 958 | 0,03 |
| 14 | Tocantins | 1 478 163 | 445 | 0,03 |
| 15 | Rondônia | 1 728 214 | 473 | 0,027 |
| 16 | Rio Grande do Norte | 3 737 960 | 983 | 0,026 |
| 17 | Acre | 776 463 | 193 | 0,024 |
| 18 | Pernambuco | 9 208 511 | 2147 | 0,023 |
| 19 | Sergipe | 2 195 662 | 518 | 0,023 |

³⁵ <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/default.shtm>> Acesso em 29/11/2013.

Tabela 3 - Percentual de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal – dados do relatório gerado com o e-SIC no período de maio/2012-setembro/2013.

(conclusão)

| | | | | |
|----|----------|------------|------|--------|
| 20 | Bahia | 15 044 127 | 3199 | 0,021 |
| 21 | Alagoas | 3 300 938 | 681 | 0,0206 |
| 22 | Ceará | 8 778 575 | 1767 | 0,0201 |
| 23 | Amapá | 734 995 | 143 | 0,019 |
| 24 | Amazonas | 3 807 923 | 749 | 0,019 |
| 25 | Pará | 7 969 655 | 1405 | 0,017 |
| 26 | Piauí | 3 184 165 | 534 | 0,016 |
| 27 | Maranhão | 6 794 298 | 891 | 0,013 |

Relacionando a tabela 3 com o mapa da transparência, observa-se a que os estados mais participativos, os que têm as maiores parcelas de solicitantes em relação sua população total, são também os que possuem a LAI regulamentada. Nota-se que todos os sete primeiros entes da tabela possuem a LAI regulamentada em seus âmbitos. Destes sete, a exceção de Minas Gerais, o restante também se encontra entre os sete primeiros em questão de renda média domiciliar per capita de acordo com o último censo do IBGE em 2010³⁶, uma associação a ser realizada no próximo tópico.

4.7 Relação entre níveis de renda per capita, educação e participação nos SICs federais

Para a relação proposta no tópico é interessante a montagem de uma tabela com dados sobre a renda média domiciliar *per capita* por unidade federativa de modo a relaciona-la com a tabela 3, que apresenta o grau relativo de participações nos SICs por estado. Dessa forma, são obtidos os seguintes resultados:

³⁶ <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2011/b08a.def>> Acesso em 29/11/2013.

Tabela 4 – Renda média domiciliar *per capita* por estado.**(continua)**

| Posição | Unidade Federativa | Renda média domiciliar per capita (R\$) |
|---------|---------------------|---|
| 1 | Distrito Federal | 1.665,42 |
| 2 | São Paulo | 1.036,51 |
| 3 | Rio de Janeiro | 993,21 |
| 4 | Santa Catarina | 967,45 |
| 5 | Rio Grande do Sul | 940,28 |
| 6 | Paraná | 870,59 |
| 7 | Espírito Santo | 795,33 |
| 8 | Goiás | 785,17 |
| 9 | Mato Grosso do Sul | 784,97 |
| 10 | Mato Grosso | 735,32 |
| 11 | Minas Gerais | 733,24 |
| 12 | Rondônia | 646,78 |
| 13 | Roraima | 578,38 |
| 14 | Amapá | 575,42 |
| 15 | Tocantins | 571,51 |
| 16 | Rio Grande do Norte | 531,56 |
| 17 | Pernambuco | 508,82 |
| 18 | Amazonas | 508,28 |
| 19 | Sergipe | 508,2 |
| 20 | Acre | 497,44 |
| 21 | Bahia | 481,18 |
| 22 | Paraíba | 462,29 |
| 23 | Ceará | 445,88 |

Tabela 4 – Renda média domiciliar *per capita* por estado.

(conclusão)

| Posição | Unidade Federativa | Renda média domiciliar per capita (R\$) |
|---------|--------------------|---|
| 24 | Pará | 429,57 |
| 25 | Alagoas | 421,32 |
| 26 | Piauí | 408,27 |
| 27 | Maranhão | 348,72 |

Fonte: IBGE. Censos demográficos 2000 e 2010. ³⁷

Tabela 5 – Percentual de participação civil na LAI por estado.

(continua)

| Posição | Unidade Federativa | Percentual de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal – dados do relatório gerado com o e-SIC no período de maio/2012-setembro/2013 |
|---------|--------------------|--|
| 1 | Distrito Federal | 0,22 |
| 2 | Rio de Janeiro | 0,059 |
| 3 | São Paulo | 0,041 |
| 4 | Rio Grande do Sul | 0,041 |
| 5 | Espírito Santo | 0,036 |
| 6 | Minas Gerais | 0,035 |
| 7 | Santa Catarina | 0,035 |
| 8 | Mato Grosso do Sul | 0,032 |
| 9 | Roraima | 0,032 |
| 10 | Paraíba | 0,031 |
| 11 | Paraná | 0,031 |

³⁷ <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2011/b08a.def>> Acesso em 30/11/2013.

Tabela 5 – Percentual de participação civil no uso da LAI por estado.

(conclusão)

| Posição | Unidade Federativa | Percentual de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal – dados do relatório gerado com o e-SIC no período de maio/2012-setembro/2013 |
|---------|---------------------|--|
| 12 | Goiás | 0,03 |
| 13 | Mato Grosso | 0,03 |
| 14 | Tocantins | 0,03 |
| 15 | Rondônia | 0,027 |
| 16 | Rio Grande do Norte | 0,026 |
| 17 | Acre | 0,024 |
| 18 | Pernambuco | 0,023 |
| 19 | Sergipe | 0,023 |
| 20 | Bahia | 0,021 |
| 21 | Alagoas | 0,02 |
| 22 | Ceará | 0,02 |
| 23 | Amapá | 0,019 |
| 24 | Amazonas | 0,019 |
| 25 | Pará | 0,017 |
| 26 | Piauí | 0,016 |
| 27 | Maranhão | 0,013 |

Os treze primeiros estados de maior renda média domiciliar *per capita*, são praticamente os mesmos treze primeiros que possuem maior grau relativo de participação civil nos SICs federais. A diferença entre os treze primeiros observados em ambas as tabelas ocorre apenas quando se observa Rondônia, na tabela 5, de renda *per capita*, e Paraíba, na tabela 6, que mostra o grau relativo de participação dos civis por estado. A grande maioria dos estados mais participantes nos SICs dos órgãos executivos federais também se encontra presente entre aqueles com maior renda *per capita*, assim como os de menor participação se encontram entre os com as menores rendas.

Merecem destaque Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro, que aparecem em primeiro tanto nas listas de renda média domiciliar *per capita*, de maior participação de seus cidadãos nos SICs dos Executivos Federais, como também na dos entes

que mais possuem pessoas com nível superior completo, gerada novamente pelo último censo do IBGE³⁸. Segundo o censo, a porcentagem da população do Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro que possuem ensino superior são respectivamente; 17,49%; 11,67% e 10,91%.

Do mesmo modo, se destaca negativamente o Maranhão que aparece em último lugar em todos os *rankings* citados. Aliás, se relacionadas as treze últimas posições de todas as listas entre si, se notará a presença apenas de estados do norte e nordeste, sendo que destes, onze aparecem nas últimas treze posições nos três quesitos que o tópico se propõe a relacionar.

Tabela 6 – Relação entre renda *per capita*, nível de escolaridade e uso dos SICs pelos cidadãos.

(continua)

| Nº | Estado | Pessoas com nível superior completo (%). Censo Demográfico, IBGE (2010) ³⁹ | Estado | Renda média domiciliar Per capita (R\$) | Estado | Percentual de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal – dados do relatório gerado com o e-SIC no período de maio/2012- setembro/2013 |
|----|------------------|---|------------------|---|-------------------|---|
| 1 | Distrito Federal | 17,49 | Distrito Federal | 1.665,42 | Distrito Federal | 0,22 |
| 2 | São Paulo | 11,67 | São Paulo | 1.036,51 | Rio de Janeiro | 0,059 |
| 3 | Rio de Janeiro | 10,91 | Rio de Janeiro | 993,21 | São Paulo | 0,041 |
| 4 | Paraná | 9,71 | Santa Catarina | 967,45 | Rio Grande do Sul | 0,041 |

³⁸<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006460511142011051416506447.pdf>> Acesso em 29/11/2013.

³⁹<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006460511142011051416506447.pdf>> Acesso em 29/11/2013.

Tabela 6 – Relação entre renda *per capita*, nível de escolaridade e uso dos SICs pelos cidadãos.

(conclusão)

| Nº | Estado | Pessoas com nível superior completo (%). Censo Demográfico, IBGE (2010) ⁴⁰ | Estado | Renda média domiciliar Per capita (R\$) | Estado | Percentual de solicitantes de informações em órgãos do Poder Executivo Federal – dados do relatório gerado com o e-SIC no período de maio/2012-setembro/2013 |
|----|---------------------|---|---------------------|---|---------------------|--|
| 5 | Santa Catarina | 9,69 | Rio Grande do Sul | 940,28 | Espírito Santo | 0,036 |
| 6 | Mato Grosso do Sul | 8,86 | Paraná | 870,59 | Minas Gerais | 0,035 |
| 7 | Rio Grande do Sul | 8,67 | Espírito Santo | 795,33 | Santa Catarina | 0,035 |
| 8 | Espírito Santo | 8,34 | Goiás | 785,17 | Mato Grosso do Sul | 0,032 |
| 9 | Minas Gerais | 7,95 | Mato Grosso do Sul | 784,97 | Roraima | 0,032 |
| 10 | Goiás | 7,75 | Mato Grosso | 735,32 | Paraíba | 0,031 |
| 11 | Mato Grosso | 7,65 | Minas Gerais | 733,24 | Paraná | 0,031 |
| 12 | Tocantins | 7,05 | Rondônia | 646,78 | Goiás | 0,03 |
| 13 | Amapá | 6,98 | Roraima | 578,38 | Mato Grosso | 0,03 |
| 14 | Roraima | 6,72 | Amapá | 575,42 | Tocantins | 0,03 |
| 15 | Sergipe | 6 | Tocantins | 571,51 | Rondônia | 0,027 |
| 16 | Rio Grande do Norte | 5,89 | Rio Grande do Norte | 531,56 | Rio Grande do Norte | 0,026 |
| 17 | Acre | 5,83 | Pernambuco | 508,82 | Acre | 0,024 |
| 18 | Paraíba | 5,71 | Amazonas | 508,28 | Pernambuco | 0,023 |
| 19 | Pernambuco | 5,67 | Sergipe | 508,2 | Sergipe | 0,023 |
| 20 | Rondônia | 5,66 | Acre | 497,44 | Bahia | 0,021 |
| 21 | Amazonas | 5,32 | Bahia | 481,18 | Alagoas | 0,02 |
| 22 | Piauí | 5,1 | Paraíba | 462,29 | Ceará | 0,02 |
| 23 | Ceará | 4,96 | Ceará | 445,88 | Amapá | 0,019 |
| 24 | Alagoas | 4,66 | Pará | 429,57 | Amazonas | 0,019 |
| 25 | Bahia | 4,51 | Alagoas | 421,32 | Pará | 0,017 |
| 26 | Pará | 4,06 | Piauí | 408,27 | Piauí | 0,016 |
| 27 | Maranhão | 3,56 | Maranhão | 348,72 | Maranhão | 0,013 |

⁴⁰<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000006460511142011051416506447.pdf>> Acesso em 29/11/2013.

Os estados de Sergipe, Rio Grande do Norte, Acre, Pernambuco, Amazonas, Piauí, Ceará, Alagoas, Bahia, Pará e Maranhão aparecem nas últimas treze posições de todas as listas. Mais especificamente, Piauí, Ceará, Alagoas, Pará e Maranhão aparecem nas últimas sete posições de todas as listas. Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Espírito Santo são entes que aparecem nas primeiras oito posições em todas elas.

Notam-se disparidades regionais por meio dos dados, uma vez que estados do norte e nordeste, apresentando menores rendas médias *per capita* por domicílio e menores níveis de escolaridade da população, revelam uma menor participação no uso do SIC de órgãos do Poder Executivo Federal. Por outro lado, entes federativos como o Distrito Federal e das regiões sudeste e sul, mais especificamente São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Espírito Santo, apresentam maior renda média mensal domiciliar *per capita* e maior nível de escolaridade de sua população comparativamente aos estados de norte e nordeste e também demonstram maior participação popular nos referidos SICs do governo federal.

Os dados mostram o que Dahl (1989) discute em suas teorias acerca da participação em política das classes sociais mais baixas. Dahl (1989, p. 181), aponta que as oportunidades iguais de participação em política, “podem ser reduzidas a nada além de requisitos formais ou legais que ignoram diferenças importantes – nos recursos, por exemplo.” Isso ocorre de modo que fatores como o analfabetismo, pobreza e o baixo status façam com que alguns cidadãos não tenham a mesma oportunidade do que outros para participar de questões envolvendo assuntos políticos (DAHL, 1989). Para explicar melhor, Dahl (1989) propõe um exemplo com dois cidadãos, os cidadãos “P” e “R”, no qual “R” é rico e “P” é pobre. Por ter “muito mais acesso a dinheiro, informação, publicidade, organização, tempo e outros recursos políticos, não somente R irá participar mais do que P, mas também sua influência sobre as decisões terá muito mais peso do que a de P” (DAHL, 1989, p. 181).

De forma análoga, a LAI permite aos cidadãos se envolverem em questões de assuntos políticos, de modo que, no texto da lei Nº 12.527/2011, não há objeção quanto à classe social desses cidadãos para a utilização da LAI. Todos, de forma

legal, podem se envolver em questões políticas através da lei de acesso. Porém, as diferenças de acesso aos recursos políticos citados podem estar fazendo com que alguns cidadãos tenham mais oportunidades de acesso às ferramentas da LAI do que outros.

Cidadãos muito pobres, por exemplo, que vivem em condições precárias, provavelmente têm outras prioridades mais importantes no cotidiano, ligadas a sua sobrevivência ou ao seu ganho de renda, do que o uso dos serviços da LAI. Esse cidadão não teria tempo para isso. Poderia faltar a alguns cidadãos também recursos e até esclarecimento para o uso de tecnologias que acessam a internet e conseqüentemente o e-SIC. Essa mesma falta de recursos e tempo pode fazer com que cidadãos que residem distante dos centros nas grandes cidades, por exemplo, tenham dificuldades de acessar organizações públicas e os seus SICs. Além dessas, poderiam ser discutidas ou pensadas várias outras situações nas quais a falta de recursos políticos proposta por Dahl (1989) impactaria no menor uso dos serviços da LAI por populações de menor renda.

Os cidadãos pertencentes então às regiões de menores rendas e menores níveis de educação podem estar participando menos por estarem sendo afetados pelos problemas citados. Nesse caso, uma participação mais igualitária no uso dos serviços da LAI também passa por um acesso mais igualitário aos recursos políticos citados por Dahl (1989) desses cidadãos. Essa menor participação é ruim para o fortalecimento de nossa democracia no sentido de que as informações sobre a agenda política estão sendo menos usufruídas por determinados grupos na sociedade. Conseqüentemente, os possíveis benefícios de uma aproximação entre governo e os cidadãos comuns, que poderiam superar algumas limitações presentes em uma democracia representativa, também não serão desfrutados por esses grupos. Porém, algumas dessas implicações para a democracia serão mais bem discutidas nas conclusões.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa apresentou diversos fatores que podem influenciar ou estar relacionados com a acessibilidade e a credibilidade da lei de acesso perante os diversos cidadãos brasileiros. No entanto, é possível constatar no presente momento, que apesar da LAI ter certo potencial na aproximação entre governantes e governados, trata-se de uma ferramenta que ainda precisa ser desenvolvida nos mais diversos aspectos para que isso seja observado na prática de forma relevante.

Não basta o Estado prover os meios de acesso aos serviços de informação se os indivíduos não souberem se utilizar deles ou nem souberem que eles existem. É importante uma orientação para as pessoas sobre o uso dos serviços como, por exemplo, a necessidade de políticas de inclusão digital não somente fornecerem o acesso à tecnologia adequada de forma ampla, mas também orientar os cidadãos para o uso de sistemas de e-gov, como o e-SIC. O que ajudaria no sentido de evitar que o uso dos serviços de informação se concentre majoritariamente entre os indivíduos mais esclarecidos, conforme demonstrou a pesquisa. Além do mais, o Estado pode contribuir para que isso não aconteça ao prover serviços de mais fácil compreensão e praticidade. Porém, foi possível concluir que fornecer acessibilidade e orientação aos mais diversos setores da sociedade pode não ser o suficiente para o desenvolvimento ou consolidação de uma democracia mais participativa se o Estado ainda assim não estiver fortemente aberto a uma cultura de transparência e participação social. O que se constata frente aos exemplos de represálias que pode sofrer uma pessoa como parte interessada em uma determinada informação.

Caso todos os requisitos citados sejam empiricamente observados em nosso Estado, poderíamos realmente ter uma maior participação dos cidadãos na esfera política do país e uma maior aproximação destes com os governantes que os representam. Trata-se de avanços que podem fortalecer nosso sistema político representativo e a democracia em si uma vez que é permitido aos cidadãos cobrarem de seus representantes informações sobre os negócios públicos de forma mais direta. Superar-se-iam então limitações de participação presentes em uma sociedade pluralista como colocado por Faria (2012, p. 31):

Se o surgimento da democracia indireta está relacionado à impossibilidade

do exercício da democracia direta nas sociedades de massa, nos moldes originais gregos, novos instrumentos de participação política podem permitir – pelo menos em tese – que a sociedade, de forma organizada ou não, interaja mais diretamente com os representantes do Estado e, assim, fortaleça o sistema de representação, a vontade popular e, sobretudo, a própria democracia.

Cidadãos mais bem informados também podem expressar melhor suas preferências e conseqüentemente estariam mais capacitados nos momentos de cobrança de seus representantes.

Todos os requisitos, que envolvem os possíveis avanços apresentados, fazem parte de uma base informacional adequada para que cidadãos como um todo desenvolvam um juízo o mais correto possível para os momentos de expressão de suas preferências, cobrança de seus representantes ou decisões políticas, como eleições. No entanto, seguindo partes do pensamento de Ruediger (2004, p. 1259), a escassez de um provimento amplo desse bem (base informacional adequada) perpetua assimetria de informações entre agentes de uma sociedade, como eleitores, por exemplo. O que pode fazer com que certos grupos na sociedade menos informados usufruam menos dos benefícios citados comparativamente a outros. Isso poderia fazer com que grupos menos favorecidos em informação, tanto nos momentos de cobrança, como nos de expressão de seus interesses, fossem prejudicados. A realização dos anseios destes grupos perante o governo conseqüentemente também poderia ser prejudicada.

A presente pesquisa contou com o objetivo de identificar características dos usuários do serviço de informação ao cidadão (SIC) do Poder Executivo Federal e as principais dificuldades na utilização e acessibilidade das ferramentas da LAI. Buscou-se com isso saber sobre as limitações da acessibilidade da Lei de Acesso à Informação (LAI) pela sociedade brasileira e se essa se encontra mais vinculada a parcelas restritas de nossa sociedade. Foi verificado que dos 70724 usuários no período abordado, mais da metade, 54,51%, são pessoas ao menos com nível superior de escolaridade, parcela correspondente a 7,9% do total da população do país segundo o último censo do IBGE. Apesar de que com todos os dados produzidos não possamos traçar uma tipologia específica de usuário dos SICs do poder executivo federal, já podemos perceber que, desde a entrada da lei de acesso

em vigor até o presente momento, estes pertencem a parcelas mais restritas da sociedade.

A maioria dos usuários também são os que utilizam o meio eletrônico (notificações através do e-SIC ou correspondência de e-mail) para o recebimento das respostas em um total correspondente em 96,06% dos pedidos. É um meio que oferece maior praticidade ao cidadão uma vez que evita que este tenha que comparecer pessoalmente ao SIC de algum órgão federal para requerer a informação desejada. Porém, sendo o Brasil um país desigual no quesito de acessibilidade de infraestruturas de telecomunicações que está também relacionada a questões sociais (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006), então a falta de acesso à tecnologias de informação, mais precisamente a internet, pode representar obstáculos a certos indivíduos ou grupos que desejam obter informações públicas.

Contudo, foi verificado, que mesmo tendo acesso às tecnologias adequadas para solicitação de informações via meio eletrônico, um cidadão, ainda que possua um alto nível de esclarecimento, pode apresentar diversas dificuldades com o uso do e-SIC, como no caso dos servidores entrevistados, e se sentir desestimulado a continuar usando esse sistema na obtenção de informações. Dificuldades essas, que como já citado, acontecem nas etapas de acessibilidade do sistema, desde o momento de realização de cadastro até que se consiga realizar a solicitação, e também estas ocorrem em casos nos quais se tem dificuldades em obter respostas satisfatórias. E por último as represálias que pode sofrer uma pessoa ao requerer alguma informação que oferece riscos a algum agente público, além de um obstáculo é um grande desestímulo ao uso dos serviços da LAI.

Mesmo após um ano e quatro meses da entrada da lei em vigor, não se observa necessariamente uma evolução mensal no número de solicitações, vide os meses de junho nos anos de 2012 e 2013. Ou seja, as dificuldades no uso dos serviços de informação podem estar fazendo com que estes percam credibilidade mesmo diante de pessoas com alto nível de esclarecimento que compõem parte majoritária dos SICs do governo federal e uma parcela estratificada da sociedade brasileira. De qualquer forma são pessoas, como no caso dos entrevistados, que podem se sentir desestimuladas a continuarem usando o serviço de informação ao cidadão para requerer alguma informação pública em função das dificuldades citadas. Depreende-

se disso que pessoas menos esclarecidas ainda enfrentam mais dificuldades para acesso aos serviços e aquisição de informações.

Ademais, de nada adianta no tocante ao fortalecimento da democracia no Brasil, haver desigualdades regionais no uso da LAI. A falta de adesão à regulamentação da LAI por alguns entes federados impede a criação de mais espaços nos quais diversos grupos de cidadãos podem adquirir conhecimentos acerca de assuntos que envolvem governo e sociedade. A participação política dos cidadãos nesses assuntos fica prejudicada. A falta de criação desses espaços na sociedade brasileira como um todo é contraditória ao surgimento de uma sociedade mais participativa que se aproximaria de uma sociedade participativa proposta nos moldes da teoria da democracia participativa de Pateman (1992).

As regiões com maior porcentagem de participação civil nos SICs do Poder Executivo Federal são as de maior renda média domiciliar *per capita* e de maior nível de escolaridade como o Distrito Federal e estados do sul e sudeste. Enquanto estados do norte e nordeste apresentando as menores taxas nesses quesitos, são os que menos participam. Então um dos fatores necessários ao fortalecimento da democracia no Brasil, com os adventos da LAI, é que grupos pertencentes tanto às regiões de menor renda *per capita* como também de menores níveis de escolaridade, utilizem os serviços da LAI de forma mais igualitária aos grupos pertencentes a regiões mais desenvolvidas. Ou seja, um fator necessário para uma aproximação entre governo e cidadãos com os adventos da LAI seria:

Garantir que a informação sobre a agenda política, apropriada no nível e na forma apresentada como um reflexo preciso do melhor conhecimento disponível seja fácil e **universalmente acessível a todos os cidadãos**.
(DAHL, 1989, p. 541, grifo nosso)

Ainda sobre a participação em política de grupos de diversas classes sociais na sociedade, autores como Cole e Rousseau trazem a ideia de que não é possível uma igualdade de participação política sem que se atinja um determinado nível de igualdade econômica. Cole (1920), de forma crítica, chegou a argumentar que “grandes desigualdades de riqueza e de posição social, que resultam em grandes desigualdades de educação, são necessariamente fatais para qualquer democracia verdadeira”. (COLE, 1920, p. 14 *apud* PATEMAN, 1992, p. 56). Dessa forma, as

desigualdades em níveis de educação e renda mostradas na pesquisa vão em direção oposta à aproximação entre governo e cidadãos com os serviços da LAI. Aproximação essa que se daria através da garantia de disponibilidade e acessibilidade universal de informações, que podem ser fornecidas pela LAI, a todos os cidadãos.

Apesar da lei de acesso, em sua essência, ser um meio que oferece possibilidades a uma maior participação da população na política de modo que isto possa fortalecer nossa democracia, há uma série de requisitos que precisam ser cumpridos ou aprimorados para que se comece a observar isso na prática. São requisitos que envolvem o desenvolvimento da acessibilidade aos serviços da LAI de forma compreensível a maior diversidade possível de cidadãos; e também de prover os meios necessários, com uma orientação inteligível para o uso destes, aos mais diferentes grupos na sociedade, de modo que estes sintam-se estimulados a participar do uso da lei de acesso através de pedidos de informação. Porém, mais importante que o cumprimento desses requisitos, é o Estado estar aberto à transparência pública e participação social o que envolve também questões culturais. O ideal é que se busque refletir na realidade o texto da LAI que institui a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” ⁴¹. Assim, o Estado seria parte interessada na participação dos cidadãos em política através do uso da LAI.

⁴¹ LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011, Art. 3º, I.

REFERÊNCIAS

Decreto nº 34.276, de 11 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre 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, todos da Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 12 de abril de 2013.

Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012. Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2012.

ABILIO, Marcus. **O caráter da Internet e suas consequências para a Democracia**. In: BRAGA, A. (Org) Comunicação Mediada por Computadores (CMC), Identidades de Gênero. Covilha, Ed. Universidade da Beira Interior, 2005.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; D. R. MELO, Armond de; LEOPOLDINO, C. B.. Administração Pública, democracia Participativa e Internet: Uma análise sobre os Portais dos Municípios da Região de Agulhas Negras/RJ. **Revista de Administração Municipal**, v. 273, p. 1-16, 2010.

ARAÚJO, U. C. et al., **Políticas Sociais: instrumentos de justiça social**. 20ª ed. Fundação Luís Eduardo Magalhães Salvador , FLEM, 2002.

AVRITZER Leonardo. **Modelos, de deliberação democrática**. In: **Democratizar a democracia**. B. d. S. Santos, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Gildo M. (1997), “A ilegalidade mata: o partido comunista e o sistema partidário (1945-1964)”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12 (33): 23-34.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 out. 2013.

BRASIL. **Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 out. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: set. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 27 de maio de 2009.** Brasília, DF: Senado, 2009.

CALLAN, E. **Creating citizens:** political education and liberal democracy. Oxford: New York: Clarendon Press, 1997.

CAREGNATO, R. C. A; Mutti, R. **Pesquisa qualitativa:** Análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15 (4): p. 679-684.

CASTELLS, M. **Sociedade em Rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHILCOTE, Ronald. (1982), **Partido comunista brasileiro:** conflito e integração, 1922-1972. Rio de Janeiro, Graal.

COLE, G.D.H., **Guild Socialism Restated**, Londres, Leonard Parsons, 1920.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração:** Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CORREIA, João Carlos. (2004). **Comunicação e Cidadania – Os media e a fragmentação do espaço público nas sociedades pluralistas.** Lisboa: Livros Horizonte.

DAHL, R. A. **Democracy and its critics.** New Haven: Yale Univ. Press, 1989.

_____, R. A. **Preface to democratic theory**, University of Chicago Press, 1956.

DEWEY, J. **Democracy and education.** Mineola, NY.: Dover Publ., 2004.

DINIZ, E. H. et al., O governo eletrônico do Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 43, n.1, p. 23-48, 2009.

_____, E. **Governo digital**. Montevideu: Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), 2002.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. (Série temas de interesse do Legislativo; n. 18).

FISHKIN, J. S. **Democracy and deliberation: new directions for democratic reform**. New Haven: Yale Univ. Press, 1991.

FREIRE A., CASTRO, M., FORTES, R. Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: uma análise quantitativa entre 1996 e 2007. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, Mar/Abr, 2009, p.395-414. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil.

FUGINI M. G., MAGGIOLINI, P., PAGAMICI, B. Por que é difícil fazer o verdadeiro governo eletrônico. **Revista Produção**, v. 15, n. 3, 2005.

FUNG, A. Democratizing the policy process. In: MORAN, M.; REIN, M. et al. (ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 667-683.

GOMES, Elizabeth. **Exclusão digital: um problema tecnológico ou social?** Instituto de estudos do trabalho e sociedade, ano 2, nº especial, Dez, 2002.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos mediáticos**, v. 7, n. 3, 2005.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N. K.; KOUZMIN, A. Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate. **Public Administration Review**, v. 63, n. 1, p. 44-60, 2003.

KINZO, Maria D'Alva G. **Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985**. RBCS, Vol. 19, nº. 54, fevereiro, 2004.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 1982.

MARGETTS, Helen. Governo eletrônico: uma revolução na administração Pública?. PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP p. 357-376, 2010.

MEDEIROS, Paulo; GUIMARÃES, Tomás. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 4, Out/Dez, 2006, p. 66-78. Fundação Getulio Vargas. São Paulo, Brasil.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 25-38, novembro, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **Benchmarking E-Government**: a global perspective.

New York: United Nations, American Society for Public Administration, 2002.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, R. D. **Bowling alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 2002.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e Democracia – Uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **O&S** – v.9, n. 25, Set/Dez, 2002.

_____, Marco Aurélio. Governança eletrônica na era da informação. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 6, Nov/Dez, 2003, p.1257-80. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. (1987), **Theory of democracy revisited**. Chatham, Chatham House.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. Nova Iorque e Londres: Harper & Brothers, 1942, p. 292-299.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, S. P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p.123-146.

SILVEIRA, S. A. **Exclusão digital** – A miséria na era da informação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

THATCHER, J. et al. **Constructing accessible websites**. Glasshaus, 2002.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista

Perguntas usadas nas entrevistas com os servidores do GDF sobre questões ligadas ao e-SIC:

- 1. Como você avalia o grau de dificuldade de acesso e cadastro ao sistema e-sic apenas para que possa ser feita a solicitação?**
- 2. Você considera como satisfatórias as respostas obtidas através do serviço, sim ou não, por quê? As suas expectativas com relação ao serviço foram atendidas?**
- 3. De acordo com seu caso, você acredita que os agentes públicos, encarregados de gerir o serviço de informação ao cidadão, estão devidamente preparados para isso?**
- 4. Você se sente estimulado (a) a utilizar o serviço em outras situações que necessitar? Confia no serviço como um bom meio para adquirir informações públicas ou caso seja possível você prefere outro meio para adquirir as informações?**