



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade
e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

MARIANA MENDONÇA DE SOUZA

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA: a Lei de Acesso à
Informação no Ministério do Desenvolvimento Social e
Agrário**

Brasília – DF
Ano 2016

MARIANA MENDONÇA DE SOUZA

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA: a Lei de Acesso à
Informação no Ministério do Desenvolvimento Social e
Agrário**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dra. Sheila Cristina
Tolentino Barbosa

Brasília – DF
Ano 2016

MARIANA MENDONÇA DE SOUZA

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA NA GESTÃO PÚBLICA: a Lei
de Acesso à Informação - LAI**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
(a) aluno (a)

MARIANA MENDONÇA DE SOUZA

Doutora, Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Professor-Orientador

Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-Examinador

Dr. Daniel Bin
Professor-Examinador

Brasília, 30 de novembro de 2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MENDONÇA DE SOUZA, MARIANA
MM333t Transparência Passiva: A Lei de Acesso à Informação no
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário /
MARIANA MENDONÇA DE SOUZA; orientador Sheila Cristina
Tolentino Barbosa. -- Brasília, 2016.
63 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas
Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Transparência Passiva. 2. Lei de Acesso à
Informação. 3. Participação Social. 4. Controle
Social. I. Cristina Tolentino Barbosa, Sheila ,
orient. II. Título.

*A todos que estiveram, de alguma maneira, e estão
comigo nesta caminhada.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, meus familiares e amigos pelo imensurável incentivo e suporte prestado ao longo desses anos. À professora Sheila Cristina Tolentino Barbosa pela excelente orientação neste percurso. Aos servidores do Serviço de Informações ao Cidadão e Ouvidoria do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em especial à Adriana Silva, Márcio Arbrach e Mônica Ribeiro, por todo o apoio e colaboração para a realização deste trabalho. A todos, muito obrigada.

RESUMO

O presente trabalho trata-se acerca da Transparência Passiva na Administração Pública, de como no Brasil, no decorrer dos últimos anos, o Estado tem atuado para garantir a promoção de governos mais transparentes e uma sociedade mais participativa. Assim, teve como objetivo descrever o perfil de acessos ao Serviço de Informações ao Cidadão – SIC do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, comparando dois períodos de análise, o inicial, de 2012 a 2013, e o final, de 2014 a 2015. Buscou-se demonstrar o direcionamento do Acesso à Informação de modo a fornecer bases de referência acerca do tema, no que se refere aos tipos de demandas e a evolução de uma sociedade mais participativa. Embasado no processo histórico acerca da transparência no Brasil e a Lei de Acesso à Informação – LAI, e para alcançar os objetivos definidos, o trabalho baseou-se em uma pesquisa documental baseada em fontes secundárias, análise da folha de sumário de dados, pesquisa quantitativa e qualitativa, e em uma entrevista semiestruturada, composta por questões fechadas, aplicada a servidores do SIC. Assim, foi possível definir o perfil de acessos ao SIC do MDS, o qual é composto por pessoas físicas, do gênero masculino, que detém de ensino superior, e que residem na região sudeste do país. Ademais, notou-se que a busca por acesso às informações aumentou do período inicial para o final, corroborando com o ideal de busca por uma sociedade mais participativa e que exerça um maior controle social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura I – Histórico de normativos que ampliaram o acesso à informação no Brasil.....	22
Figura II – Instâncias recursais da LAI no Poder Executivo Federal.....	31

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Transparência ativa e transparência passiva	26
Quadro II – Conceitos Importantes.....	27
Quadro III - Abrangência da LAI.....	28
Quadro IV – Competência de classificação na Administração Pública Federal.....	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

LAI – Lei de Acesso à Informação

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

SIC – Serviço de Informações ao Cidadão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Contextualização	12
1.2 Formulação do problema	15
1.3 Objetivo Geral	16
1.4 Objetivos Específicos	16
1.5 Justificativa.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 A transparência no Brasil	19
2.2 A Lei de Acesso à Informação	23
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	33
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	33
3.2 Caracterização da organização, setor ou área, objeto do estudo	34
3.3 População e amostra ou Participantes da pesquisa	34
3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa	35
3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados	36
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	38
4.1 Pedidos de Acesso à Informação ao SIC do MDSA	38
4.1.1 Quantidade de pedidos de Acesso à Informação	38
4.1.2 Situação dos Pedidos	39
4.1.3 Perfil dos Solicitantes	42
4.1.4 Gênero dos Solicitantes	43
4.1.5 Nível de Escolaridade	44
4.1.6 Pedidos por Estado Federativo	47
4.2 Participação Social e seus Desafios	49
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	54
6 REFERÊNCIAS	57
7 ANEXOS	60
7.1 Anexo I - Do procedimento de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	60
7.2 Anexo II - Roteiro de entrevista	62
7.3 Anexo III – Sumário para Análise de Dados	63

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a busca por governos mais transparentes tem sido intensificada, e a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 é estabelecido o Estado Democrático de Direito no Brasil. Nessas últimas décadas o governo brasileiro implementou imprescindíveis leis a fim de assegurar a transparência pública, com destaque para a Lei de Acesso à Informação – LAI.

O objetivo do presente trabalho é retratar a participação social e a busca dos cidadãos pelas informações que dizem respeito à Administração Pública. Portanto, foi realizada uma análise dos pedidos de acesso à informação ao Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. A Lei de Acesso à Informação foi um marco legal quanto a este processo de busca por maior transparência e participação social (AIROLDI, 2015)

1.1 Contextualização

No Brasil, no decorrer dos últimos anos, o Estado tem atuado de modo a buscar a promoção de um governo mais transparente. Assim, ao longo dos anos, tem visado cada vez mais divulgar informações acerca de sua administração, a fim de ganhar credibilidade com a sociedade por seus atos administrativos, ademais de cumprir com a legislação. Uma administração mais transparente permite e compactua com a participação e o controle social, disponibilizando meios para que os cidadãos estejam aptos a averiguar as ações dos gestores.

O interesse por uma administração mais transparente não pode ser unilateral, assim como vem acontecendo ao longo dos últimos anos, a sociedade também tem cobrado por governos mais transparentes, assim como afirma Airoidi (2015, p.19):

percebe-se que a cobrança por mais transparência tem crescido no Brasil em ritmo acelerado nos últimos anos. A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública.

A transparência pública está associada à ideia de divulgação de informações, bem como a outras características, tais como: informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 foi um marco legal que veio a favorecer a transparência na gestão pública brasileira, pois, trouxe uma legislação acerca do acesso à informação, atentando, por meio de diversos dispositivos, para o compromisso com a transparência. Após 1988, o governo brasileiro implementou importantes leis que visam e asseguram a transparência da gestão pública, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a Lei Complementar nº 131 de 2009 (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso à Informação (2011).

A transparência tanto nos entes federativos quanto no Brasil, tornou-se fundamental para o exercício pleno da função pública. Desse modo, com o intuito de garantir aos cidadãos o direito a obtenção das informações públicas, é implementada a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Lei de Acesso à Informação é regulamentada pelo Decreto 7.724/2012 e entrou em vigor em 16 de maio de 2012, regulamentando o direito constitucional de acesso às informações públicas. Com a LAI foram criados mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, sem que haja a necessidade de apresentar motivo de solicitação, sendo o acesso a regra e o sigilo a exceção.

A LAI deve ser cumprida pelos três Poderes da União, incluindo os Tribunais de Conta e o Ministério Público. Assim como também são obrigadas as entidades privadas sem fins lucrativos a publicizar as informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. A fim de que esse direito de acesso seja cumprido, foram estabelecidos dois responsáveis para garantir o cumprimento da LAI, a autoridade de monitoramento e a Controladoria-Geral da União (CGU).

Ainda, a Lei de Acesso à Informação estabelece dois tipos de transparência, a transparência ativa e passiva. A transparência ativa é a divulgação proativa de informações de interesse público, independente se houve ou não requerimento, assim, além de contribuir para facilitar o acesso dos cidadãos e de reduzir o custo de prestação de informações, também evita o acúmulo de pedidos de acesso acerca de temas parecidos. Por vez, a transparência passiva consiste na disponibilização das informações públicas dos órgãos e entidades quando estes solicitados pela

sociedade, ou seja, em resposta a demandas de pessoas físicas ou jurídicas, sendo estes pedidos solicitados por meio do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.

Portanto, a LAI foi uma divisória no que diz respeito ao processo de busca por uma transparência e participação social efetiva, assim como novamente elucida Airoidi (2015, p. 20) ao afirmar que a LAI:

eleva a transparência a um patamar jamais alcançado, formatando, assim, o próprio princípio da publicidade que, por sua vez, remete diretamente a noção do “público”, revelando que sem a democracia a informação pública torna-se uma mera aparência, pois se trata de um direito que o indivíduo possui, o de ter acesso a uma informação ou a um dado de caráter público. É imprescindível se ter a maior transparência possível no manejo da coisa pública [...]

Um governo transparente permite que a sociedade acompanhe a gestão pública, que fomenta o crescimento da cidadania, ou seja, estimula a participação e o controle social. No Brasil, essa participação e controle social veem sendo aprimorados com o advento de novas formas de interação do governo com a sociedade, tais como: as ouvidorias, as audiências públicas, os Conselhos de Políticas Públicas, o observatório social e por meio do orçamento participativo.

Entretanto, muitos ainda são os desafios para que haja no Brasil uma participação social ativa, bem como um controle social efetivo. É preciso fomentar uma cultura de transparência, assim como afirma Airoidi (2015, p. 16) o “controle social ainda deixa a desejar, não há, de fato, aquele controle feito diretamente pelo cidadão de forma imparcial, zelando pelo interesse público e não apenas pelo interesse individual”.

1.2 Formulação do problema

Como se caracteriza a evolução das demandas de acessos ao Serviço de Informação ao Cidadão – SIC do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário?

Para que a tese de transparência ativa e passiva seja em sua totalidade real e eficaz, há uma questão fundamental: que a sociedade civil detenha dos conhecimentos básicos e necessários para o requerimento de acesso às informações, para assim compreender o que lhes é divulgado, e ser capaz de avaliá-los criticamente. Assim como afirma Moura (2015, p. 36):

[...] uma gestão administrativa com participação da sociedade pressupõe o preenchimento de condições mínimas necessárias para a participação dos atores sociais e o diálogo pelas instituições com a sociedade quanto à decisão administrativa, o que envolve a maximização do direito à informação como pressuposto indispensável ao controle.

Ademais não se pode ignorar a ideia de que há uma realidade brasileira bem específica, a de falta de interesse por grande parte da população no que diz respeito às questões da administração pública do país, uma cultura enraizada há séculos. Novamente, Moura (2015, p. 42) elucida muito bem esta realidade ao afirmar que há:

[...] dificuldades na efetivação da participação dos cidadãos na gestão pública, devido ao persistente desinteresse e apatia da sociedade pelo debate político, bem como da atuação burocrática, autoritária e hierarquizada dos poderes estatais na gestão político-administrativa dos interesses públicos.

Formar uma sociedade civil participativa é uma tarefa de longo prazo e árdua, porém é o pilar da democracia e da transparência. O controle social é o instrumento o qual garante a cooperação entre os atores não estatais e estatais na coordenação de seus interesses, e assim, contribui para que se erija um espaço público com maior grau de legitimidade e transparência pública, aprimorando os mecanismos de exercício da cidadania.

1.3 Objetivo Geral

Descrever o perfil de acessos, requerimentos de informação, ao Serviço de Informações ao Cidadão – SIC do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Buscar averiguar as mudanças ocorridas no perfil de pedidos de acessos à informação do SIC, pois esses pedidos compactuam com o ideal de uma sociedade mais participativa, a qual busca e solicita informações a fim de exercer um controle social efetivo. A medida que o regime democrático, bem como as liberdades públicas, avançam, é preciso proporcionar a ampliação dos mecanismos de controle do setor público (IATAURO, 2003).

Portanto, por meio dessa pesquisa, será possível analisar quais os cidadãos que têm demandado por informações públicas, por meio da transparência passiva, ou seja, quais estão contribuindo para a busca de uma cultura de transparência e participação social efetiva.

1.4 Objetivos Específicos

Por meio de uma análise quantitativa e qualitativa no Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, referente aos pedidos de acesso à informação decorrentes do período de 2012 a 2015, será possível examinar a busca ativa da sociedade civil, transparência passiva, por informações públicas.

Desse modo os objetivos específicos do presente trabalho são: a) descrever o perfil das demandas do período inicial, 2012 a 2013; b) descrever o perfil das demandas do período final, 2014 a 2015; c) comparar os perfis; e identificar as diferenças e similaridades;

1.5 Justificativa

Buscar demonstrar o direcionamento do Acesso à Informação de modo a fornecer bases de referência acerca do tema no que se refere aos tipos de demandas e a evolução de uma sociedade mais participativa.

Ampliar a publicação e divulgação das ações governamentais fortalece a democracia e assim contribui para o desenvolvimento da cidadania. A transparência pública e a participação social são interdependentes, uma sociedade que é participativa, que está consciente da atuação dos seus representantes, desempenha de um modo mais satisfatório o exercício da democracia, sendo assim capaz de fiscalizar e opinar acerca dos gastos públicos. Assim como descrito por Júnior (2012, p. 1046) “ao fomentar a “cultura de transparência”, aumenta-se a gestão democrática e, conseqüentemente, o controle social”.

Neste contexto de maior transparência e participação popular, o controle social pode ser entendido, assim como elucidado por Bobbio, Matteucci, e Pasquino (1968, p. 283-284) como sendo um:

[...] conjunto de instrumentos empregados pela sociedade capaz de induzir a conformação dos Poderes Públicos às determinadas diretrizes, ordenando a atuação institucional no ambiente social e estabelecendo as condições necessárias para que sejam alcançados os fins e objetivos almejados pelo grupo social.

Com a implementação do novo Estado Democrático de Direito tem-se a busca pela legitimação das tarefas administrativas, seja através da democratização ou seja pela constitucionalização, atribuindo essa legitimidade perante participação social na Gestão Pública. Nesse cenário de democratização, os mecanismos que buscam inserir os cidadãos na Administração Pública ocorrem por meio da participação, colaboração ou avaliação. Desse modo, tais mecanismos permitem que a sociedade influencie, em diferentes graus, as decisões adotadas pela administração pública.

Para que os cidadãos exerçam o controle é preciso, assim como afirma Moura (2015, p. 40), “garantir primariamente o acesso às informações necessárias acerca da atividade e estrutura administrativa, de forma a permitir a mobilização dos cidadãos, a delimitação dos fins e objetivos almejados e a influência na ação estatal”.

No decorrer dos anos, a Administração Pública brasileira, por meio dos seus diferentes modelos e momentos: patrimonial, burocrático e gerencial, esteve diante de importantes transformações. Atualmente, o modelo gerencial busca agregar maior legitimidade à atuação da burocracia, contribuindo para o aumento da transparência e da participação social na gestão pública, por meio da eficiência dos resultados e preocupação com a satisfação dos cidadãos. Para Amaral e Souza (2012, p.5) "o atual contexto apresenta maior permeabilidade à participação da sociedade do que nos anteriores".

O governo brasileiro, a luz do princípio democrático e da necessidade de uma administração transparente, busca a condução de uma visibilidade da atuação estatal, assim como à viabilização da participação da sociedade de forma efetiva, a fim de que esta seja capaz de atuar na deliberação pública acerca dos interesses coletivos. Desde a Constituição de 1988 inúmeras ações e marcos legais foram implementadas para alcançar e viabilizar tal efetivação, entretanto somente com a Lei nº 12.527/2011, promulgada em 18 de novembro de 2011 (a Lei de Acesso à Informação – LAI), que se garantiu a transparência e o controle social na administração pública como princípios norteadores da publicidade no âmbito geral.

A LAI assegura ao cidadão o acesso às informações públicas, sendo o acesso a regra e o sigilo a exceção. Neste contexto, no presente trabalho, por meio de uma análise qualitativa e quantitativa no Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, será possível observar como a Lei se dá em prática. A escolha do Ministério em questão, deu-se devido ao fato de que durante os anos de 2014 e 2015, pude estagiar na Ouvidoria-geral e no Serviço de Informações ao Cidadão – SIC do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

A partir da década de 1990, houve um aumento das informações disponibilizadas a sociedade, pelo Poder Público, no Brasil. Aumento este, favorecido pelos avanços tecnológicos relacionados à informação, à comunicação, bem como pela implantação do Governo Eletrônico, e nota-se também, a partir de tal década a ampliação dos espaços de participação social. Entretanto, tais avanços estão relacionados a um processo histórico, a uma trajetória da política de informação no país.

A relevância da informação não é uma questão atual, é datada desde a época pós-industrial, onde a informação é reconhecida como um bem público. As informações, desde seu início, sempre estiveram sob domínio do governo, assim como afirma Ribeiro (2012, p.8) “os governos sempre controlaram informações e, no Estado Moderno, ela se multiplicou sob o monopólio da burocracia”.

No Brasil, não foi diferente, com a Constituição de 1824 foi instituído o Arquivo Imperial, para fins de guarda de documentos oficiais, assim como das leis e, sendo seu acesso restrito. Posteriormente, na Constituição da República de 1891, a política de arquivos não sofreu modificações ao longo da República Velha. A instituição Arquivo Nacional foi importante nesse processo político de informação no Brasil, assim como elucida Ribeiro (2012, p.8):

A trajetória dessa instituição mostra como a instituição arquivo acompanhou a dinâmica de centralização do poder administrativo do Estado na sua configuração moderna, burocrática, bem como de que modo reagiu às transformações mais recentes da sociedade pós-industrial, em termos de política de informações.

Na década de 1970, havia uma preocupação internacional para que as políticas de informação fossem focadas no desenvolvimento tecnológico e científico. Já a partir de 1980, o foco voltou-se para a infraestrutura de informações como meio de melhorar a comunicação e a utilização das bases de dados. Por vez, na década de 1990, era

evidenciado internacionalmente a descentralização dos sistemas arquivísticos, devidos os avanços tecnológicos. No Brasil, durante as décadas de 1960 a 1990, formularam-se três projetos, para a então criação de um sistema nacional de arquivos.

Os projetos, de 1962 e 1978, acabaram não sendo efetivados, o primeiro no plano jurídico e, o segundo em detrimento do ponto de vista político, devido divergências com o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Porém, na década de 1990, foi criada a primeira legislação arquivística do Brasil, por meio da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, sendo uma política nacional de arquivos públicos e privados. Destaca-se que por meio dessa mesma Lei, foi criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

Portanto, desde a época pós-industrial, sempre houve no Brasil políticas de informação, onde o acesso estava inteiramente relacionado a questão da guarda. Todavia, a função do arquivo veio sendo modificada no decorrer dos anos, devido aos avanços tecnológicos, e principalmente, a regulamentação do direito de acesso às informações. Pois, assim como afirma Jardim (1999, apud RIBEIRO, 2012, p. 11), “onde a informação se encontra já não é mais importante e sim o acesso à informação: a ênfase na gestão da informação desloca-se do acervo para o acesso, do estoque para o fluxo da informação, dos sistemas para as redes”.

Em meio a todo esse processo histórico, é com a Constituição Federal de 1988, que foi definido no Brasil, um novo momento jurídico do acesso à informação, pois, agora, a informação é instituída como um direito da sociedade, bem como foram criadas obrigações para a Administração Pública. Com a Constituição de 1988, começa-se a alterar o até então padrão de acesso às informações que existia no país, padrão este que perdurava desde sua definição pelo Arquivo Imperial. Assim como afirma Ribeiro (2012, p.11) “esse quadro só começou a se modificar dentro da Administração Pública a partir da década de 1990, em decorrência das políticas de governo eletrônico e da atuação de segmentos organizados da sociedade civil”.

Portanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi um marco legal que veio a favorecer a transparência na gestão pública. Desde seu bojo, previa o acesso à informação pública, dos órgãos e entidades públicos:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

A Constituição descentralizou a gestão das políticas públicas, e sobretudo sancionou a participação social nos processos de tomadas de decisões públicas. A Constituição foi um ponto de partida, pois a busca por uma maior e mais efetiva transparência é contínua. O governo brasileiro vem implementando tal transparência gradualmente, com alguns marcos legais, tais como: a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000); criação da Controladoria-Geral da União (2003); Portal da Transparência (2004); regulamentação do Pregão Eletrônico (2005); Cartão de pagamento obrigatório SICONV (2007); Cadastro de Empresas Inidôneas – CEIS (2008); Lei Complementar nº 131 de 2009 (Lei da Transparência); 1º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (2011); Lei de Acesso à Informação (2011); 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (2012); entre outros.

Todos esses marcos legais vêm para fortalecer os meios de divulgação das ações governamentais, ou seja, a transparência pública, fomentando a participação social e assim uma análise crítica da administração pública, buscando envolver diferentes níveis sociais no acompanhamento dessa gestão. Abaixo segue quadro com o recente histórico dos normativos que, de forma direta e a partir da promulgação da Constituição, ampliam o direito de acesso à informação:

Figura I – Histórico de normativos que ampliaram o acesso à informação no Brasil



Fonte: COSTA, I. et al. **Brasil transparente: MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS**. 1 ed. Brasília: [s.n.], 2013. 5-50 p.

Portanto, no decorrer das últimas décadas, os meios de acesso à informação no Brasil aumentaram de forma gradual, acompanhados de uma busca, promoção, de uma cultura de transparência pública. Todavia, inúmeros são os desafios para essa promoção, de uma gestão pública transparente de forma efetiva e de uma sociedade participativa, também efetivamente. Assim, como bem elucida Ribeiro (2012, p.14):

A democratização do Estado e da sociedade são processos complexos e interligados, porém não redutíveis um ao outro. [...] O direito fundamental de acesso à informação se complementa com o direito à participação e, nesse sentido, temos um grande caminho pela frente.

No Brasil, em seu Estado Democrático de Direito, a transparência, bem como o acesso à informação passam a constituir os direitos do cidadão e os deveres da Administração Pública. Desse modo, é dever do Estado informar à sociedade acerca de seus direitos, promovendo uma cultura de abertura de informações. Os cidadãos podem então participar de forma mais ativa do processo democrático, uma vez que estes passem a acompanhar e avaliar a implementação de políticas públicas, assim como fiscalizar a aplicação dos gastos públicos.

2.2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Assim como aqui anteriormente referido, o direito de participação social está regulamentado por meio da Constituição Federal de 1988. Dentre os marcos legais que vieram para favorecer a transparência no Brasil, destaca-se a Lei nº 12.527/2011, promulgada em 18 de novembro de 2011, mais conhecida por Lei de Acesso à Informação - LAI, a qual entrou em vigor em 16 de maio de 2012, sendo regulamentada, no Governo Federal, pelo Decreto nº 7.724/2012.

A LAI regulamenta o Direito à Informação, como aqui já anteriormente explanado, previsto no art. 5º, XXXII, da CF e os arts. 37, § 3º, e 216, § 2º. Por vez, esses últimos artigos:

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

§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

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.

Entretanto, na história da sociedade moderna, idade moderna, nem sempre os homens foram iguais e livres, tinha-se um Estado absoluto, o rei. Com as revoluções os homens buscaram tornar-se livres e iguais, o parlamento passa a ser composto pelo povo, o qual busca por uma finalidade comum (SCHIER, 2002, p.36).

É a partir do advento do Estado Liberal, com suas mudanças, que o homem passa a ser capaz de determinar seu futuro baseado na razão. “Este modelo é uma

consequência da racionalização da sociedade” (WEBER, 1963, apud SCHIER, 2002, p.38). O Estado Liberal, fundamentado em um Estado mínimo, buscava garantir ao homem seus direitos fundamentais, os quais seriam o direito à liberdade, a igualdade e a propriedade.

No modelo do Estado Liberal, compreendia-se que era por meio dos fins individuais que o bem comum seria atingido, ou seja, era por meio da esfera privada que alcançava-se o desenvolvimento individual. Nesse contexto, a fim de consolidação das bases do Estado Liberal, demandou-se a construção de uma estrutura jurídica que, principalmente, garantisse os direitos fundamentais dos homens, sendo então, o Estado de Direito a resposta a esta demanda (SCHIER, 2002, p.46).

O Estado de Direito tem como pressuposto a Constituição e que os cidadãos passam a ser detentores de direitos, e essencialmente capazes de fazer oposição ao Estado (CANATONILHO, 1991, apud SCHIER, 2002, p.47). Portanto, o Estado de Direito vincula-se a proteção dos direitos fundamentais, e a Administração Pública vem para concretizar este modelo, sendo por meio do princípio da legalidade que dá-se o controle dos atos administrativos. Assim como aborda Shier (2002, p. 54):

É justamente nessa medida que o princípio do Estado de Direito, através do princípio da legalidade, poderá ser concretizado através do direito de participação do cidadão na esfera administrativa.

Entretanto, é com o Estado Social, modelo sociedade-Estado e Estado-sociedade (SCHIER, 2002), que o cidadão é legitimado como um agente de controle, há uma maior preocupação com o controle das ações administrativas. Pois assim como afirma Schier (2002, p.56):

neste modelo de Estado cresce a preocupação com o controle das atividades administrativas, em face da sua maior intervenção na sociedade, seja através da prestação de serviços públicos, seja através da atividade regulatória da economia.

Na administração pública o direito de participação da sociedade está relacionado ao princípio do Estado de Direito, bem como a efetivação do Estado Democrático. Assim, “o direito de participação é o direito que se traduz na

possibilidade de intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão administrativa, de caráter consultivo, deliberativo ou fiscalizatório” (CANOTILHO, 1991, apud SCHIER, 2002, p. 58). Portanto no Brasil, no decorrer dos últimos anos, em seu Estado Democrático de Direito, a LAI atua como mais um meio de efetivação do direito de participação do cidadão.

Por meio da LAI qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, sem a obrigatoriedade de justificar o motivo, tem o direito a receber informações públicas de entidades e órgãos. A fim de garantir o acesso à informação pública de forma efetiva, a LAI é baseada e regulamentada pelos seguintes princípios: a) o acesso é a regra, o sigilo a exceção (por tempo determinado), b) não há a exigência da motivação, c) as hipóteses de informações sigilosas são limitadas, d) o fornecimento das informações se dá de forma gratuita, exceto haja custo de reprodução, e) transparência ativa, a divulgação de informações de interesse público deve ser realizada proativamente e f) transparência passiva, criação e disponibilização de mecanismos, assim como de prazos, que visem facilitar o acesso à informação.

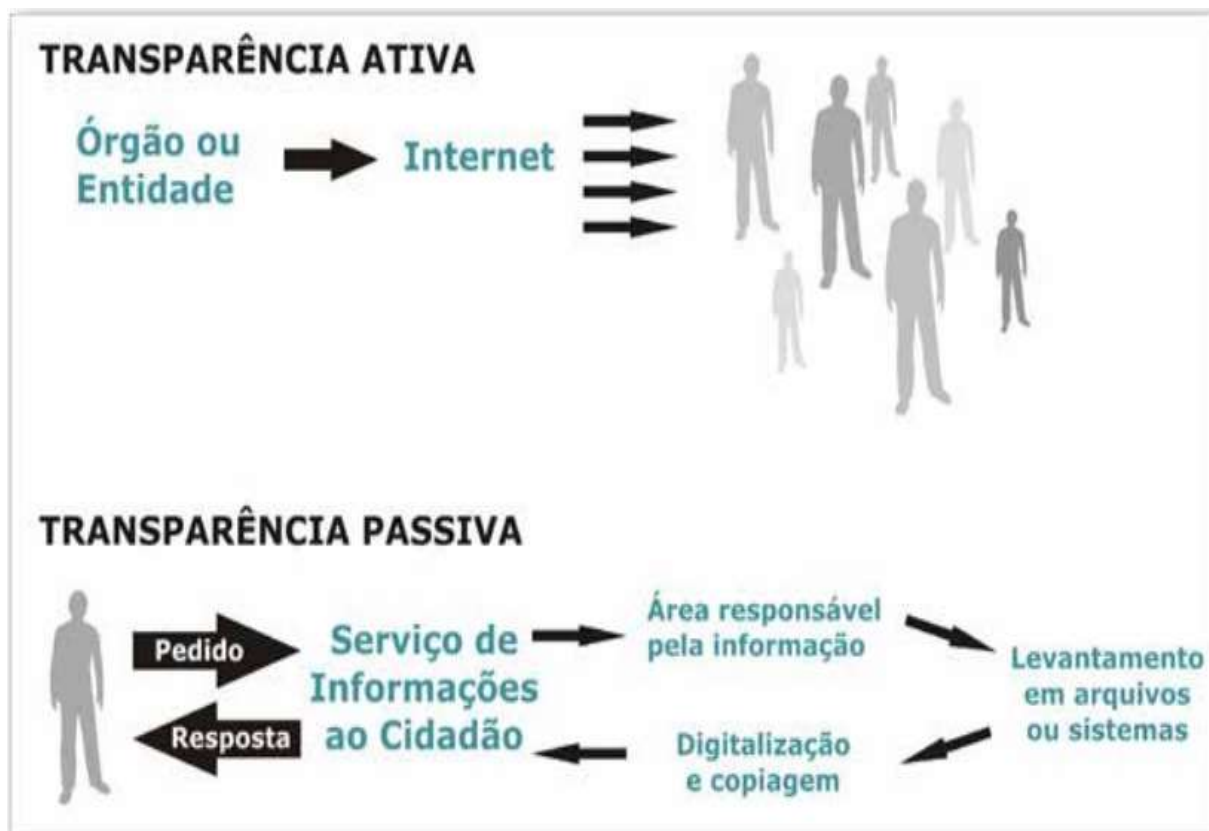
Além da Transparência Ativa, a Lei também regulamenta a Transparência Passiva, que se dá quando o órgão ou entidade é demandado pela sociedade a prestar informações públicas. Compactuando com a ideia de que:

na medida que a Administração Pública está organizada para atender aos interesses da coletividade e do cidadão, uma sociedade democrática exige que esteja aberta a possibilidade, a todos, de influenciar na formação das decisões, o que ocorre através do direito de participação. (SCHIER, 2002, p.75)

A LAI, por meio de seu artigo 10, prevê a obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas:

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.

Quadro I - Transparência ativa e transparência passiva



Fonte: COSTA, I. et al. **Brasil transparente: MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS**. 1 ed. Brasília: [s.n.], 2013. p. 5-50.

Para melhor compreensão da LAI, o que seria entendido por informação pública? A informação pública é aquela: a) produzida ou acumulada por órgãos e entidades públicas; b) produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de vínculo com órgãos e entidades públicas; c) sobre atividades de órgãos e entidades, inclusive relativa à sua política, organização e serviços; d) pertinente ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos; e) informações sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas.

Para essa compreensão de forma mais completa, é preciso estar a par do significado das terminologias adotadas pela LAI:

Quadro II – Conceitos Importantes

Informação	Dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.
Documento	Unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.
Informação Pessoal	Aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável.
Informação Sigilosa	Aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.
Tratamento da Informação	Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.
Disponibilidade	Qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados.
Autenticidade	Qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema.
Integridade	Qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à sua origem, trânsito e destino.
Primariedade	Qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Fonte: COSTA, I. et al. **Brasil transparente: MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS**. 1 ed. Brasília: [s.n.], 2013. p. 5-50.

O acesso a informação pública, bem como a sua divulgação, foi favorecido por meio da utilização da internet. Assim como enfatizado por Raminelli (2014, p.159):

Esse caminho para a transparência governamental é uma tendência ampliada diante do conceito de governo eletrônico, que, além de modernizar os serviços prestados, proporciona maior interação e democratização na relação entre o cidadão e o Governo.

As páginas eletrônicas dos órgãos ou entidades devem, obrigatoriamente, oferecer ferramentas e uma linguagem simples e de fácil entendimento, ou seja, uma linguagem cidadã, assim como devem oferecer métodos que facilitem àqueles que utilizem os dados para fins mais complexos. Nesse sentido, a informação deve estar disponível em diferentes formatos eletrônicos e atualizados, entretanto, como exceção, os municípios que possuem menos de 10 mil habitantes estão isentos dessa divulgação via internet.

Essa divulgação (transparência ativa) foi estabelecida a partir de alguns critérios:

todo órgão deve disponibilizar automaticamente, por todos os meios legítimos que dispuser, suas competências, organograma e contatos, sua movimentação financeira e despesas, informações sobre procedimentos licitatórios, dados gerais para acompanhamento de políticas e obras públicas e respostas a perguntas frequentes da sociedade. Assim como deve possuir e manter uma página eletrônica na internet, para que, anualmente disponibilize a lista de documentos que deixaram de ser sigilosos, a lista de documentos que são sigilosos e um relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos.

A fim de compactuar com uma Administração Pública que visa um Governo mais transparente, a LAI abrange todos os três poderes federais e entidades privadas, sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos, assim como pode ser melhor elucidado no quadro abaixo:

Quadro III – Abrangência da LAI

TODOS OS ÓRGÃOS E ENTIDADES	Federais/Estaduais/Distritais/Municipais
TODOS OS PODERES	Executivo/Legislativo/Judiciário
TODA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Direta (órgãos públicos) / Indiretas (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mistas) / Demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e/ou município
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS	Aquelas que receberam recursos públicos para realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenção social, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajuste. Neste caso, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos recebidos e à sua destinação.

Fonte: ACESSO À INFORMAÇÃO. Principais aspectos. Disponível em: <www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principaisaspectos>. Acesso em: 29 abr. 2016

Como princípio da LAI, o acesso é a regra e o sigilo a exceção, as informações públicas classificadas pelas autoridades competentes como sigilosas, conforme a Lei 12.527/2011 e de acordo com seu prazo de sigilo, estas podem ser classificadas como: a) ultrassecreta, prazo de 25 anos (renovável uma única vez), b) secreta, prazo de 15 anos e c) reservada, prazo de 5 anos.

Entende-se por informação sigilosa aquela considerada imprescindível à segurança do Estado ou da sociedade. De forma mais detalhada e de acordo com o art. 23 da Lei, pode ser entendida como a informação que:

- 1) Coloca em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- 2) Prejudica a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou que tenha sido fornecida em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- 3) Coloca em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- 4) Oferece grande risco à estabilidade econômica, financeira ou monetária do país;
- 5) Causa risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- 6) Causa risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, ou a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- 7) Põe em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares;
- 8) Compromete atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Além de tais restrições, também está incluso o sigilo de justiça, segredos industriais e as informações pessoais quanto à intimidade, a vida privada, honra e imagem. Porém, informações e documentos acerca de condutas que impliquem a violação de direitos humanos praticada por ou a mando de agentes públicos não podem ser objeto de restrição de acesso.

A Lei de Acesso à Informação, assim como regulamentado por seu art. 27, faz

o detalhamento de quem pode classificar uma informação como sigilosa no âmbito da administração pública federal, assim como mostra o quadro abaixo:

Quadro IV – Competência de classificação na Administração Pública Federal

	Reservado (5 anos)	Secreto (15 anos)	Ultrassegredo (25 anos)
Presidente da República	✓	✓	✓
Vice-Presidente da República	✓	✓	✓
Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas	✓	✓	✓
Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica	✓	✓	✓
Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior	✓	✓	✓
Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista	✓	✓	
Autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5	✓		

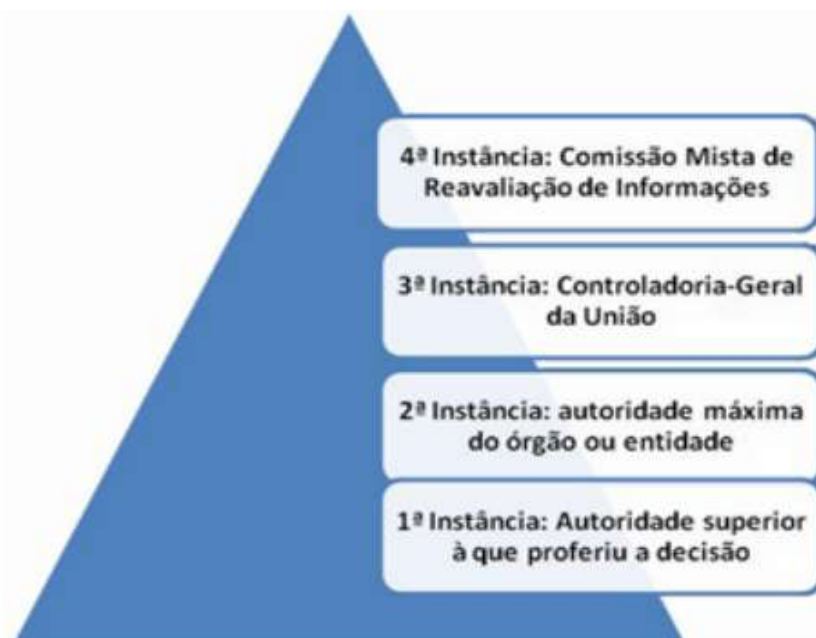
Fonte: MASSUDA, Arthur. Entendendo a lei geral de acesso à informação. **Article 19**, São Paulo.

Quando há a negativa de acesso à informação a LAI assegura ao requerente o direito de obter o teor da decisão assim como de interpor recurso. Os procedimentos em caso de negativa de acesso ou descumprimento de obrigações/recursos são regulamentados por meio dos artigos apresentados segundo Anexo I.

Em síntese, de acordo com a Lei, o requerente pode entrar com recurso nos seguintes casos: a) quando há negativa de acesso à informação; b) quando não há a motivação obrigatória da negativa de acesso. Além do mais, a LAI prevê a obrigatoriedade de que todos os entes federados estabeleçam no mínimo uma instância recursal, a qual seja a autoridade imediatamente superior à que negou o

pedido de acesso. Assim, no governo federal há 4 instâncias recursais para a LAI, como elucidado na figura abaixo:

Figura II – Instâncias recursais da LAI no Poder Executivo Federal



Fonte: COSTA, I. et al. **Brasil transparente: MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS**. 1 ed. Brasília: [s.n.], 2013. p. 5-50.

A LAI vem para garantir o direito de acesso à informação, baseando-se nas diretrizes da transparência pública e da publicidade, atuando, em sua totalidade, como um facilitador do acesso. Júnior (2012, p.1050) enfatiza a importância do acesso à informação afirmando que:

Assegurar o acesso a informações públicas é fazer uma democracia mais eficiente, por incentivar e facilitar a participação social, conhecer da *res pública*, aumentar o controle e melhorar o processo decisório da gestão pública. Diminui-se a corrupção, monitora-se a gestão pública e eleva-se à *accountability*.

Para Sousa e Amaral (2012, p.7) a LAI é a divisória neste processo de busca de uma transparência e participação social efetiva, um ponto de partida, uma vez que a partir de sua implementação "o tema foi inserido como uma política de Estado, a ser implementada por todos os entes federativos e alcançando toda a Administração Pública indireta, além de alcançar entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos".

Nos últimos três anos de implementação da Lei de Acesso à Informação, inúmeros foram seus avanços e desafios, desafios estes contínuos, trata-se de uma lei de extrema importância para a efetividade da transparência. Além do abrangente alcance da LAI, que atinge todas as entidades e órgãos que recebam recursos públicos e os desafios relacionados à essa implementação, outros também devem ser ressaltados, principalmente a concepção de que é preciso fomentar uma cultura de participação social. Assim como afirma Lopez:

[...] cidadão sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas não podem reivindicar, de forma satisfatória, mudanças em seus procedimentos e objetivos. Publicitar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos. (2010, p. 193)

Ademais da implementação, outros desafios podem ser atribuídos à Administração Pública para a efetividade da LAI, como a necessidade de se investir em tecnologia da informação, tanto relacionado à gestão documental e aos meios de comunicação intragoverno, quanto as interfaces da sociedade com o governo. Por fim, pode-se citar a imprescindibilidade de profissionalização e especialização do atendimento as solicitações de pedidos de acesso à informação, assim como é necessário investir-se na estrutura física dos Serviços de Informação ao Cidadão nos órgãos públicos.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A metodologia científica, assim como de acordo com suas definições, nada mais é do que o tratamento do método e ciência. O método é o caminho em direção a um objetivo, assim a metodologia, por ser o estudo do método, pode ser compreendida como o corpo de regras, bem como de procedimentos estabelecidos para realizar uma pesquisa. Portanto, a metodologia científica é o estudo lógico e sistemático dos métodos que são empregados nas ciências (TARTUCE, 2006).

Importante parte da metodologia científica são as técnicas de pesquisa empregadas. A técnica, assim como definida por Lakatos e Marconi (2003, p.174) pode ser entendida como o “conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos”.

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

A fim de examinar o nível da busca ativa, ou seja, transparência passiva, da sociedade civil por informações públicas, a metodologia utilizada neste presente trabalho, primeiramente, foi constituída por uma breve síntese da pesquisa bibliográfica acerca do tema. Desse modo, revisou-se a ideia de que a LAI foi um marco legal quanto a transparência pública, assegurando meios para haja uma maior participação e controle social. Porém, há uma realidade brasileira bem específica: a falta de interesse e apatia por grande parte da população no que diz respeito às questões da gestão pública do país, assim como já exposto por Moura (2015, p. 36).

Ademais da pesquisa documental baseada em fontes secundárias e com o intuito de verificar a evolução do perfil de acessos ao Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, foi realizada uma análise da folha de sumários de dados referente aos acessos no período inicial, 2012 a 2013, e do período final, 2013 a 2014. Para fins de complementação da pesquisa de campo quantitativa e qualitativa, também aplicou-se uma entrevista semiestruturada, composta por questão fechadas, com os servidores lotados no SIC.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área, objeto do estudo

O objeto de estudo do presente trabalho foi o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA, sendo, então, a coleta de dados e as entrevistas realizadas neste setor.

O SIC é regulamentado por meio do art. 9º da Lei de Acesso à Informação, a Lei 12.527/2011. Com a implementação da LAI, foi instituído como dever do Estado a criação e disponibilização de um meio, ponto de contato, entre o setor público e os cidadãos, sendo este o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC. Assim, é obrigatório que o SIC seja instalado, pelo menos, na sede de todo órgão e entidade do poder público, estando localizado em um local de fácil acesso, bem como de identificação pela sociedade.

Como meio de promover e garantir o direito de acesso à informação, cabe ao SIC: a) atender e orientar os cidadãos sobre pedidos de informação; b) informar sobre a tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação; c) receber e registrar os pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes.

A solicitação de informação ao SIC do MDSA pode ser feita de duas maneiras: presencialmente ou por meio de formulário eletrônico do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Atualmente, o SIC é constituído por um quadro de pessoal de dois funcionários, cabendo ao Secretário Executivo do MDSA a responsabilidade pelo monitoramento da implantação da LAI no Ministério. Ainda, ocupa o cargo de gestora do SIC, a Ouvidora-geral do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

3.3 Entrevistados

A população e amostra selecionada para a análise de dados, foi constituída por aquelas pessoas, físicas ou jurídicas, que solicitaram pedido de acesso à informação ao SIC do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) ou presencialmente, no

período de junho de 2012 a dezembro de 2015, bem como os servidores lotados no SIC, que realizaram a entrevista semiestruturada.

Em detrimento da medida provisória 726 de 2016, houve a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, criando-se então, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Levando-se em consideração que a fusão se deu somente no ano de 2016 e que a análise dos dados baseou-se somente no período de 2012 à 2015, foram analisados apenas os requerimentos de acesso à informação feitos ao SIC do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

Como instrumento de pesquisa foram utilizados a folha de sumários de dados referente aos pedidos de acesso a informação requeridos ao SIC e as entrevistas aplicadas aos funcionários do mesmo. Estes dados foram extraídos dos relatórios estatísticos de pedidos atendidos pelo MDS, disponibilizados por meio do Sistema e-SIC.

Dos relatórios estatísticos retirou-se os quantitativos dos seguintes dados: a) pedidos de acesso à informação de 2012 a 2013, e 2014 a 2015; b) situação dos pedidos; c) pessoa física ou jurídica; d) gênero; e) nível de escolaridade; f) Estado Federativo do demandante;

Por vez, realizou-se uma entrevista semiestruturada, composta por questões abertas, com o Ouvidor Substituto do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o qual também é coordenador do SIC, e com uma servidora lotada no Serviço de Informações ao Cidadão.

A utilização de entrevistas é uma das principais formas de coleta de dados, possuindo diferentes definições e caracterizações. De acordo com Triviños (1987, p. 146, apud MANZINI, 2003, p. 2) “a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam

ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes”. Já para Manzini a entrevista semiestruturada:

[...] está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas. (1990/1991, p.154, apud MANZINI, 2003, p. 2).

Assim, com a finalidade de obter informações com o intuito de responder aos objetivos já estabelecidos neste trabalho, elaborou-se um grupo de questões para a realização das duas entrevistas, conforme anexo II.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Produção de conhecimento, a análise de dados é parte importante do trabalho, sendo a interpretação dos dados coletados a base da pesquisa qualitativa (FLICK, 2009, p.276). Neste trabalho, assim como já descrito nos tópicos anteriores, a análise de dados foi pautada em uma pesquisa documental baseada em fontes secundárias, bem como em entrevista semiestruturada.

O levantamento estatístico, dados secundários, foi extraído diretamente do Sistema e-SIC (endereço eletrônico), referente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. O levantamento estatístico foi realizado a fim de comparação do período inicial 2012 a 2013 e final 2014 a 2015. O levantamento foi dividido por temas, assim como aqui já caracterizado no tópico 3.4.

Por vez, as duas entrevistas semiestruturadas (roteiro de entrevista conforme anexo II) foram aplicadas presencialmente no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, sendo todo o decorrer das entrevistas devidamente gravado. As entrevistas semiestruturadas passaram a ser bastante utilizadas, pois assim como ressalta Flick:

As entrevistas semiestruturadas, em particular, têm atraído interesse e passaram a ser amplamente utilizadas. Este interesse está associado à expectativa de que é mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos em uma situação de

entrevista com um planejamento aberto do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário (2009, p.143).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo retrata acerca do direito de participação social dos cidadãos, através da Lei Acesso à Informação – LAI, por meio da análise dos pedidos requeridos ao SIC do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, decorrentes dos períodos 2012 a 2013 e 2014 a 2015. Assim, foi possível descrever o perfil das demandas referentes a estes períodos, bem como identificar suas diferenças e similaridades. Ademais, também foi realizada análise das entrevistas, correlacionada aos demais dados aqui apresentados.

4.1 PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO AO SIC DO MDSA

A participação social na Administração Pública é um direito, fundamental, a todos os cidadãos, o qual garante a estes o acesso às informações e decisões públicas, bem como assegura a possibilidade de controle dos atos administrativos. “O direito de participação popular na Administração Pública desponta como instrumento capaz de conferir legitimidade às atividades do Poder Público” (SCHIER, 2002, p.160).

Dentre os marcos legais que vieram a compactuar e, principalmente, garantir uma maior transparência aos atos administrativos no Brasil, destaca-se a Lei de Acesso à Informação, foco desta presente análise. A Lei de Acesso à Informação foi uma divisória quanto a efetivação da transparência e participação social (AIROLDI, 2015). A LAI possibilitou o aumento da participação social por meio da transparência passiva, assim como é possível ser retratado por meio dos dados que seguem abaixo.

4.1.1 QUANTIDADE DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

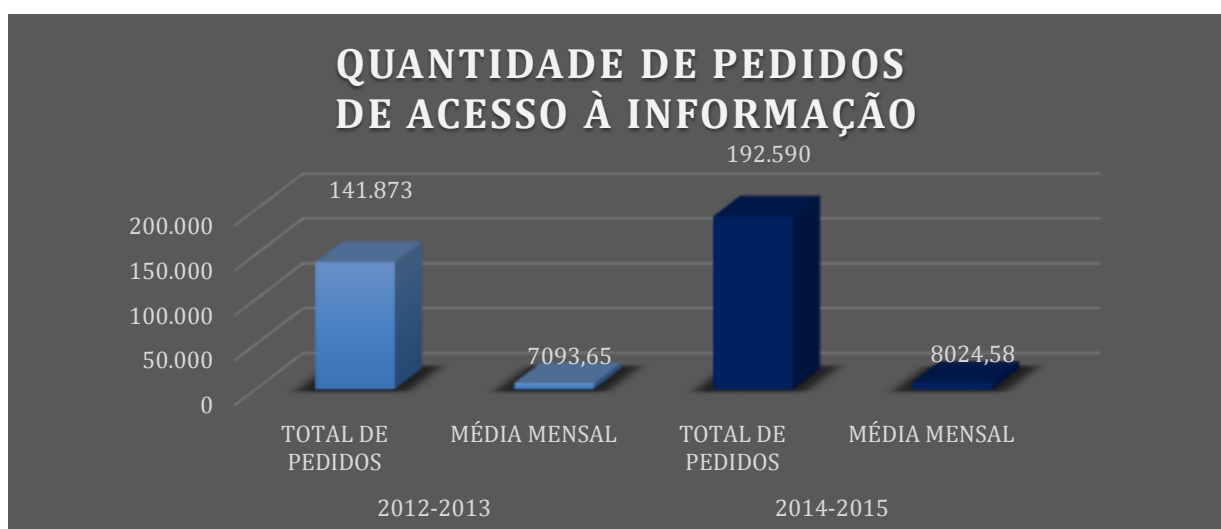


Gráfico 1 – Quantidade de pedidos de acesso à informação (Fonte: relatório estatístico de pedidos de 2012 a 2015, extraído do sistema e-SIC)

No período de 2012 a 2013, foram requeridos ao SIC do MDS um total de 141.873 pedidos de acesso à informação, enquanto no período de 2014 a 2015, foram realizados 192.590 pedidos, havendo então, um crescimento de 35,74% quanto ao total de pedidos de acesso à informação solicitados ao Serviço de Informações ao Cidadão do referido Ministério, durante o período indicado.

Este crescimento de 35,74% de pedidos de acesso à informação, retrata um quadro específico, de que nos últimos anos a participação e o controle social vêm aumentando, vem sendo fomentada uma maior cultura de transparência pública, possivelmente, em decorrência da LAI. Assim, como aborda o Coordenador do SIC do MDSA (informação verbal) ¹ ao elucidar que:

a LAI foi um grande avanço na Administração Pública no que diz respeito a transparência passiva, não só a transparência passiva como a ativa e outras formas de participação... a LAI com certeza contribuiu para uma maior eficácia e para tornar real essa transparência passiva nos órgãos.

Uma sociedade que está inserida no processo de maior participação social, passa a desempenhar de uma forma mais satisfatória o exercício da democracia, ou seja, de realizar, de fato, um controle social (JÚNIOR, 2012). Por meio da LAI, esse processo ganhou maior visibilidade, assim como afirma a servidora do SIC (informação verbal) ²: “com a LAI a transparência passiva ganhou uma maior visibilidade assim como um amparo legal”.

4.1.2 SITUAÇÃO DOS PEDIDOS

Dentre os pedidos de acesso à informação requeridos ao SIC nos anos de 2012 a 2013, algumas dessas solicitações ainda não foram atendidas, representando um total de 136 pedidos em tramitação fora do prazo, conforme gráfico abaixo. Portanto neste período inicial foram respondidos aos cidadãos 99,90% das solicitações.

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

² Entrevista concedida pela Servidora do SIC. **Entrevista II.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (17 min).

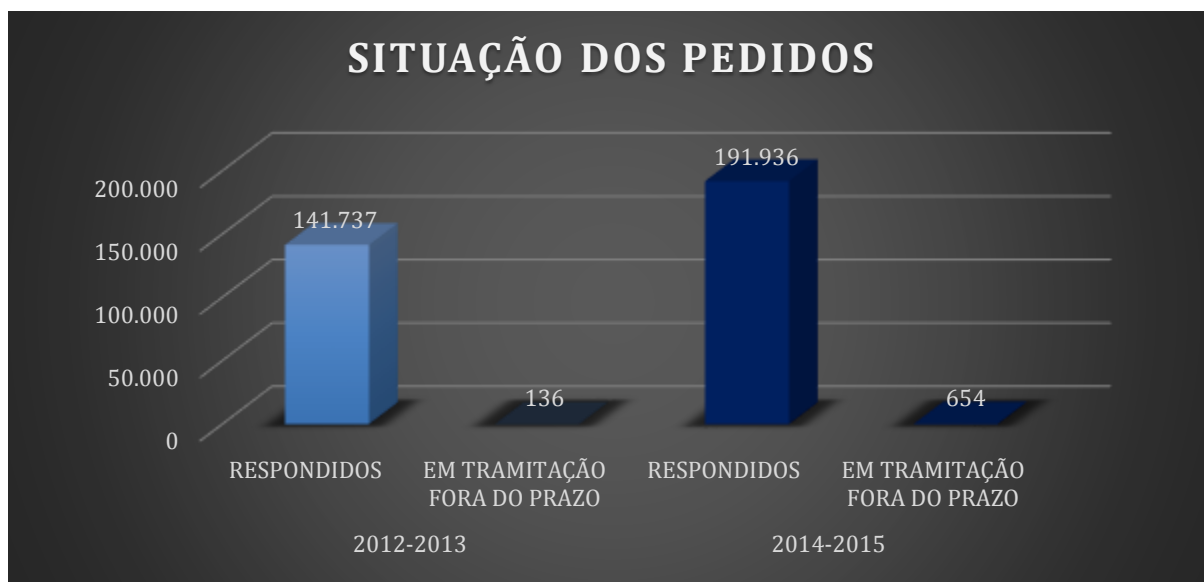


Gráfico 2 – Situação dos pedidos (Fonte: relatório estatístico de pedidos de 2012 a 2015, extraído do sistema e-SIC)

No período final, 2014 a 2015, mantem-se o quadro de alguns pedidos ainda tramitando fora do prazo, com um total de 654 pedidos ainda não respondidos. Assim, neste período foram respondidos aos cidadãos 99,60% dos requerimentos de acesso à informação.

Portanto, no MDSA, como aqui retratado, alguns pedidos encontram-se em tramitação fora do prazo, assim, para melhor elucidar a questão, e diante do que foi elucidado pelos entrevistados, pode-se relacionar tais pedidos às questões dos arquivos do Ministério, bem como às falhas de preenchimento dos demandantes no momento de solicitação de pedido de acesso à informação.

Um dos maiores desafios da Administração Pública, atualmente, é fazer essa passagem dos sistemas para a rede, ou seja, a digitalização de seus arquivos, assim como destaca o Coordenador do SIC do MDSA (informação verbal) ¹:

como todo e qualquer órgão da Administração Pública, com maior conhecimento de causa do Executivo Federal, a questão dos arquivos precisa sempre ser melhorada ao longo dos anos, estamos diante de uma demanda da sociedade moderna que é a digitalização dos arquivos, e essa digitalização tem desafios.

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

Atualmente, nem todos os arquivos do MDSA encontram-se digitalizados, podendo ser este um entrave para o deferimento de 100% das solicitações de pedidos de acesso à informação. Esse quadro arquivístico do Ministério varia de acordo com Secretaria, assim como ressalta a servidora do SIC (informação verbal) ²: “a questão dos arquivos varia muito de área para área, aqui no Ministério nós temos hoje, por enquanto, quatro Secretarias que correspondem as áreas finalísticas, e essas quatro Secretarias que respondem pelos programas e projetos do Ministério”.

Entretanto, correlacionando os arquivos atuais do MDSA aos dados aqui apresentados, os quais retratam um percentual de mais de 99% de pedidos respondidos, é possível observar que a questão de digitalização dos arquivos veio sendo feita ao longo dos anos, um desafio praticamente enfrentado pelo Ministério, tendo em vista que há pedidos, pequeno percentual, ainda em tramitação fora do prazo nos dois períodos analisados. Todavia, o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ elucida que:

esse tipo de desafio, de entrave ele pode existir, tendo em vista que o MDSA ainda não possui todos os arquivos digitalizados, mas a minha experiência no SIC do MDSA me dá a segurança de te responder que a forma que o arquivamento dos documentos vem sendo feita no MDSA é suficiente para atender os pedidos de acesso à informação.

Além dos entraves devido a digitalização dos arquivos, pode-se ressaltar a dificuldade enfrentada pelo SIC devido falhas de preenchimento nos formulários de pedidos de acesso à informação pelos demandantes. O sistema e-SIC estipula um limite máximo de 30 MG para envio de arquivos e segundo a servidora do SIC (informação verbal) ² esse limite somado a falhas de preenchimento cria dificuldades para atender alguns pedidos de acesso à informação:

tem algumas informações que a gente precisa encaminhar um anexo e o e-SIC tem uma limitação, são 30 MG no e-SIC. Então, essas informações podem ser disponibilizadas por outros meios, utilizamos muito o SEDEX, fazemos uma mídia e encaminhamos por SEDEX, assim precisamos do endereço do demandante e isso muitas vezes não é informado, ou é informado um endereço que não corresponde com a realidade, e a partir daí a gente cria um entrave.

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

² Entrevista concedida pela Servidora do SIC. **Entrevista II.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (17 min).

Entretanto, de acordo com o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ quando há falhas de preenchimento nos formulários de pedido de acesso à informação, tais falhas não chegam a ser consideradas como entraves: “não é um entrave mas obviamente há situações em que há necessidade do SIC fazer contato com o cidadão para esclarecer, e mesmo nesses casos não é um entrave”.

Diante de uma sociedade moderna, inserida em uma Era da tecnologia da informação, a Administração Pública necessita acompanhar tais avanços tecnológicos, garantindo o acesso e a divulgação das informações públicas. Perante a concepção de governo eletrônico ampliou-se o caminho para a transparência dos governos, o qual para mais de modernizar seus serviços prestados, também possibilita uma maior democratização e interação do Governo com o cidadão (RAMINELLI, 2014).

4.1.3 PERFIL DOS SOLICITANTES

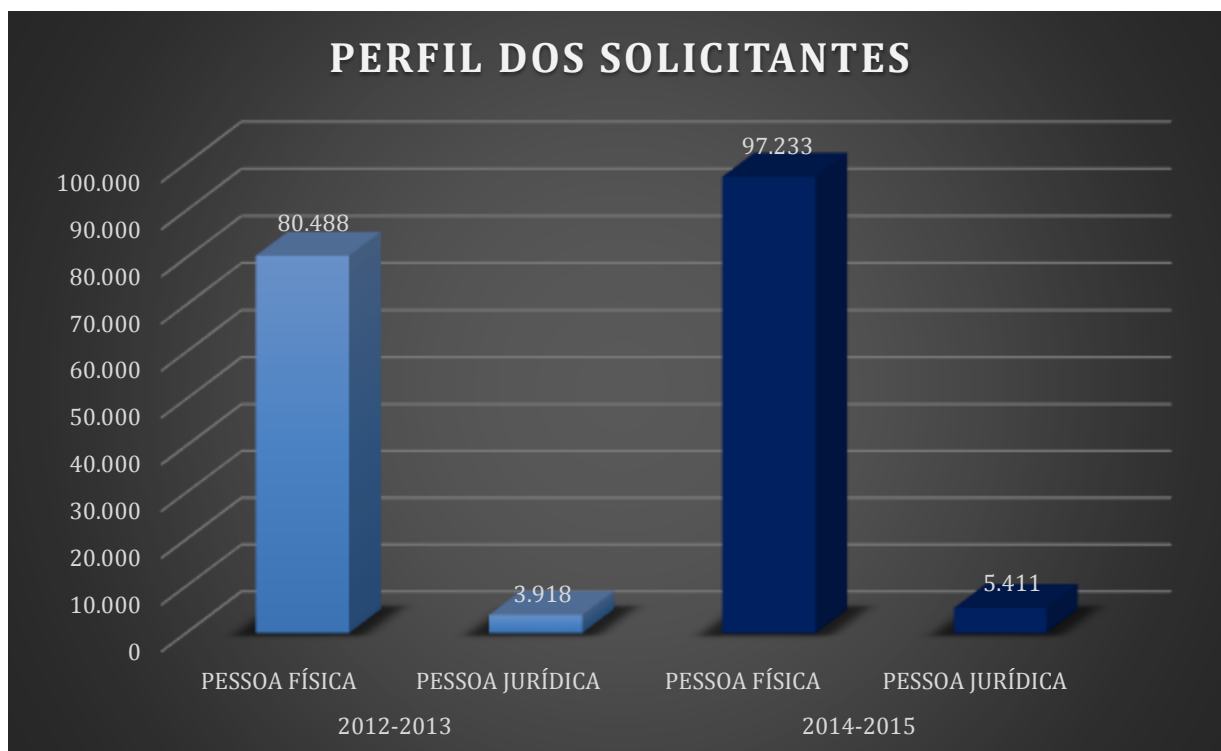


Gráfico 3 – Perfil dos solicitantes (Fonte: relatório estatístico de pedidos de 2012 a 2015, extraído do sistema e-SIC)

No período de 2012 a 2013, dos pedidos solicitados ao SIC do MDSA, 80.488 pedidos foram realizados por pessoas físicas, enquanto apenas 3.918 foram solicitados por pessoas jurídicas. Os requerimentos feitos por pessoas físicas nesse específico período representam 95,35% das solicitações. No segundo período, 2014 a 2015, a quantidade de pedidos requeridos por pessoas físicas manteve-se superior a realizada por pessoas jurídicas. Foram solicitados um total de 97.233 pedidos de acesso à informação por pessoas físicas, enquanto somente 5.411 por pessoas jurídicas, representando assim um percentual de 94,72% de requerimentos feitos por pessoas físicas.

O maior número de solicitações de acesso à informação realizados por pessoas físicas, assim como informa os dados, retrata o que vem sendo almejado ao longo dos últimos anos: uma maior participação e controle social da sociedade. Os dois períodos analisados retratam o interesse e a busca por informações referentes a Administração Pública por parte dos cidadãos. Entretanto, o controle social mescla-se ao interesse pessoal, individual, do cidadão, sendo este um desafio atual: fomentar a cultura da transparência, zelar pelo interesse público e não somente pelo individual (AIROLDI, 2015).

Acerca do assunto, o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ elucida que:

partindo do pressuposto de que existe interesse por parte do cidadão, com base nos pedidos de acesso à informação que o MDSA recebe, eu diria que existe um impacto indireto no controle social... esse interesse particular ele pode gerar um controle social... eu diria que o controle social pode ser inferior comparativamente ao interesse particular, mas seria necessário fazer uma leitura cuidadosa desses dados para verificar até que ponto o interesse particular não gera um efeito secundário num controle social. Então diria que controle social é secundário, mas o interesse particular pode produzir efeitos no controle social.

4.1.4 GÊNERO DOS SOLICITANTES

Outro dado extraído do sistema e-SIC diz respeito ao gênero dos demandantes, o qual retrata um padrão nos dois períodos analisados, assim conforme gráfico abaixo. Entre os anos de 2012 a 2013 dos requerimentos de pedidos de acesso à informação feitos ao SIC do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 54,81% foram solicitados por pessoas do gênero masculino, enquanto 36,83% foram

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

² Entrevista concedida pela Servidora do SIC. **Entrevista II.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (17 min).

realizados por solicitantes do gênero feminino. Mantendo-se o maior percentual de solicitações feitas por cidadãos de gênero masculino, no período de 2014 a 2015 o percentual de pedidos de acesso à informação pelo gênero masculino representou um total de 55,38%, enquanto pelo gênero feminino um total de 39,93%.

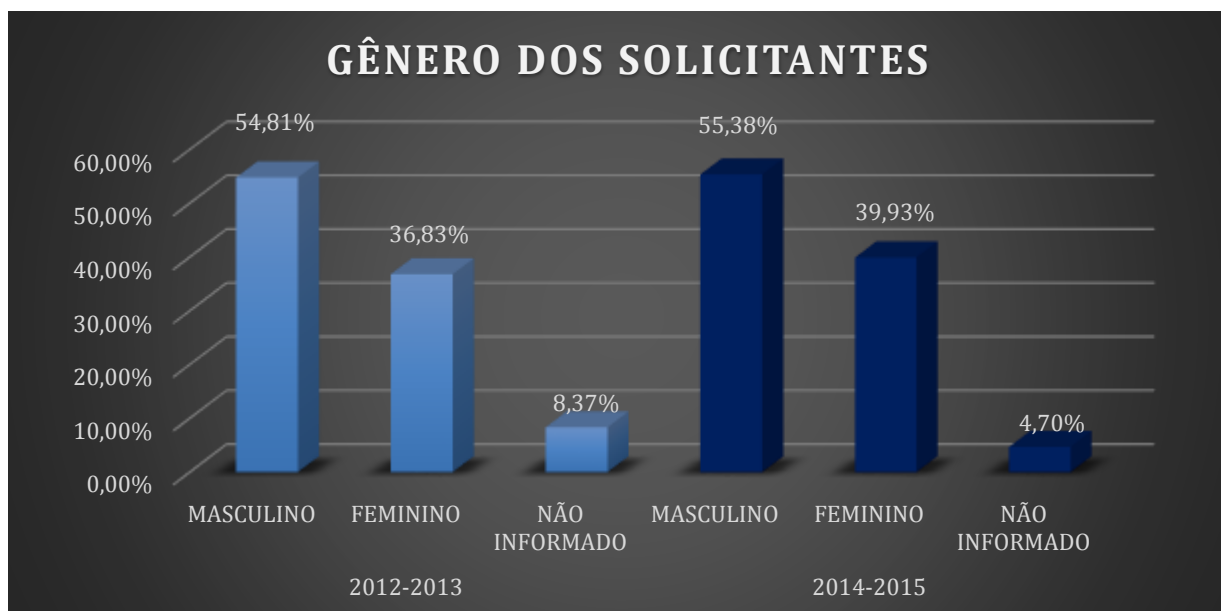


Gráfico 4 – Gênero dos solicitantes (Fonte: relatório estatístico de pedidos de 2012 a 2015, extraído do sistema e-SIC)

4.1.5 NÍVEL DE ESCOLARIDADE

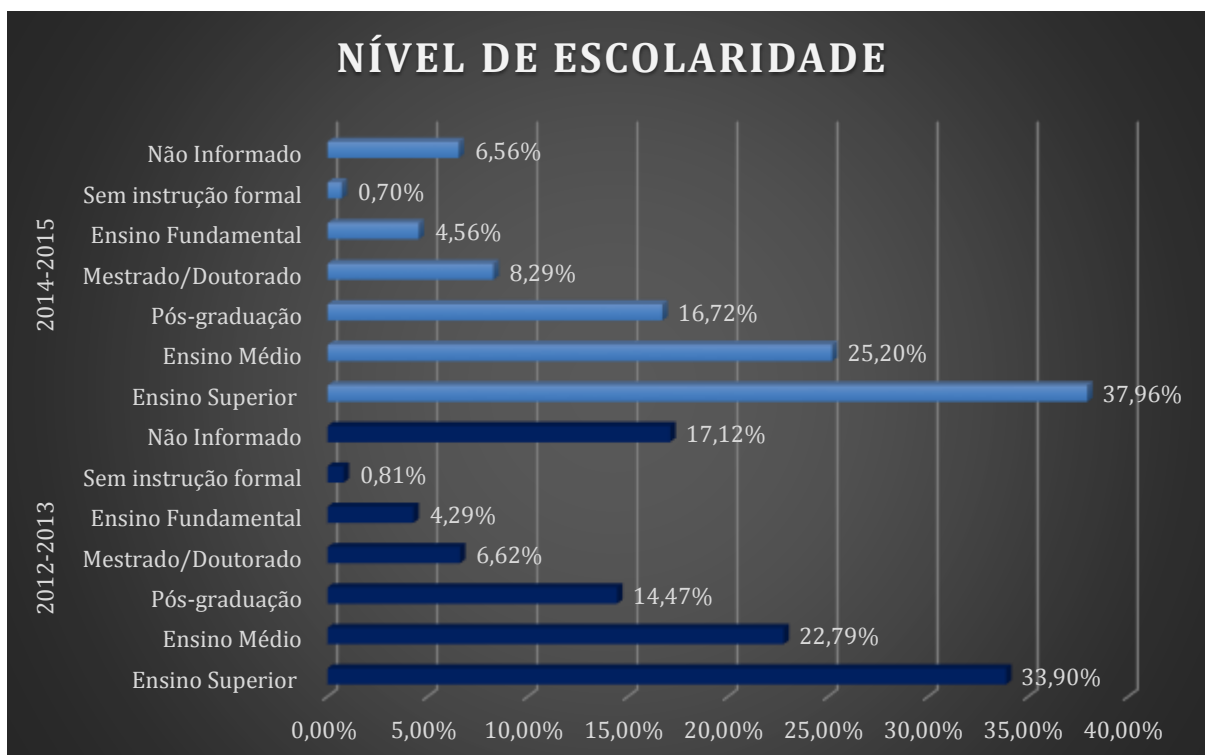


Gráfico 5 – Nível de escolaridade (Fonte: relatório estatístico de pedidos de 2012 a 2015, extraído do sistema e-SIC)

Quanto ao nível de escolaridade dos cidadãos que solicitaram pedidos de acesso à informação ao SIC do MDSA, é notória a predominância de requerimentos realizados por cidadãos com um maior nível de escolaridade nos dois períodos. No primeiro período, 2012 a 2013, os cidadãos que possuem ensino superior foram os que mais demandaram por pedidos de acesso à informação, representando um total de 33,90% dos requerimentos. Já nos anos de 2014 e 2015, os cidadãos com ensino superior continuam sendo os que mais demandam por acesso à informação, totalizando 37,96% dos pedidos.

É válido ressaltar, que diante dos pedidos de acesso à informação requeridos nos referidos períodos, aqueles realizados por solicitantes com ensino médio completo, representam uma relevante porcentagem. Entre 2012 e 2013, 22,79% dos requerimentos foram feitos por cidadãos com este nível de escolaridade, enquanto nos anos de 2014 e 2015, este percentual aumentou, passando a representar 25,20% dos pedidos de acesso à informação.

Ao analisar o perfil dos solicitantes de acordo com o nível de escolaridade, é preciso relacionar a ideia de que para que a tese da transparência passiva, bem como a ativa, seja de fato eficaz, é fundamental que os cidadãos detenham os conhecimentos necessários para compreender o que lhes é divulgado. Ademais, é preciso que estes mesmos cidadãos compreendam primeiramente a função da LAI, e juntamente com a compreensão do que lhes é divulgado, estejam então aptos a avaliar criticamente tais informações (MOURA, 2015).

Além de como é apontado pelos dados, quanto ao nível de escolaridade predominante, por cidadãos com ensino superior, a servidora do SIC (informação verbal) ² também ressalta este quadro:

o perfil das pessoas que compreendem a LAI, o perfil das pessoas que demandam a LAI, o acesso à informação por meio da LAI, é um perfil diferenciado”. Pois, a partir dos pedidos requeridos ao SIC, no decorrer destes anos analisados, é possível observar um determinado grau de elaboração, assim como afirma o Coordenador do SIC (informação verbal): “é nítido o grau de elaboração dos pedidos de acesso à informação... os cidadãos possuem sim compreensão acerca da LAI.

Pressupõe-se que uma Administração Pública na qual há participação dos cidadãos, a mesma deve viabilizar as condições mínimas necessárias para tal participação. Assim, a Administração Pública permite um diálogo entre a sociedade civil e as instituições acerca das decisões administrativas, considerando que é fundamental que seja maximizado o direito à informação pública, para fins de controle social (MOURA, 2015).

Nesse contexto, de que é fundamental que os cidadãos detenham dos conhecimentos necessários para compreensão das informações disponibilizadas, assim como acerca da LAI, o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ afirma que os cidadãos detêm tais conhecimentos, os quais permite a compreensão do que lhes é divulgado:

acho que conhecimento básico e necessário sim, para mim isso é indiscutível. Eu acredito que a compreensão ela se deve muito a maneira de como o Estado vem divulgando suas informações e não necessariamente uma ausência de conhecimento e desinteresse por parte do cidadão.

A LAI determina que as páginas eletrônicas dos órgãos ou entidades precisam, necessariamente, utilizar-se de uma linguagem cidadã, bem como disponibilizar ferramentas que sejam simples e de fácil entendimento. Para mais, devem também, ofertar aos cidadãos métodos que facilitem a utilização dos dados para fins mais complexos.

Nesse sentido, o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ elucida que:

o Estado precisa avançar na qualidade da informação, acho que demos um passo importante com a LAI que foi a abertura, o fomento à cultura de participação... o primeiro passo nós demos, o Estado, os órgãos públicos, os três níveis e os três poderes vêm buscando formas de aumentar a divulgação de seus dados e suas informações, mas acredito estamos em uma nova etapa, que é qualificação dessa informação. O Estado precisa fazer o seu dever de casa que é a melhoria da forma como vem publicando as suas informações.

Portanto, ao falar em Nível de Escolaridade, é possível relacioná-lo a um dos desafios atuais da participação social de forma universalizada, o qual seria a compreensão da Lei de Acesso à Informação por todos os cidadãos, os quais possuem diferentes níveis instrucionais, educacionais. Assim como retrata a servidora do SIC (informação verbal) ²:

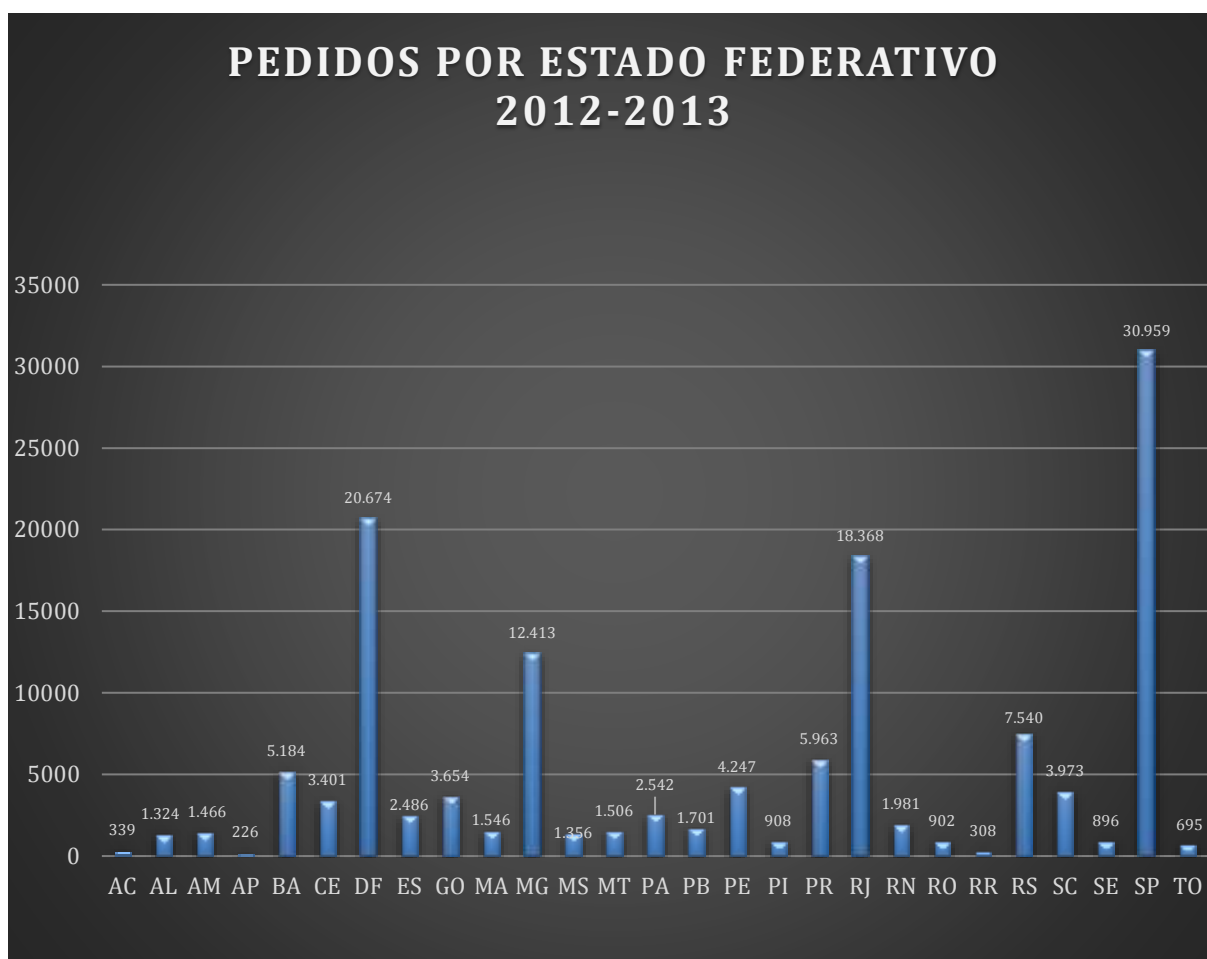
Eu considero que um dos maiores entraves da participação da sociedade, do cidadão, na administração pública, na interlocução com a Administração Pública, é a educação. Acredito que se nós

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I**. [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

trabalhássemos mais com a divulgação de direitos, antes do direito à informação, você é um cidadão, e essa cidadania inclui não só deveres, mas como direitos, e eu acho que a gente tem muito pouco embutido essa questão da cidadania, o que é ser cidadão? Eu colocaria como principal obstáculo a educação, mas a educação cidadã.

Assim, a partir do momento que a Administração Pública se organiza a fim de atender aos interesses dos cidadãos de forma coletiva, universalizada, tem-se uma sociedade a qual está apta a exercer influência na formulação das decisões públicas, a exercer um maior controle social (SCHIER, 2002).

4.1.6 PEDIDOS POR ESTADO FEDERATIVO



² Entrevista concedida pela Servidora do SIC. **Entrevista II.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (17 min).

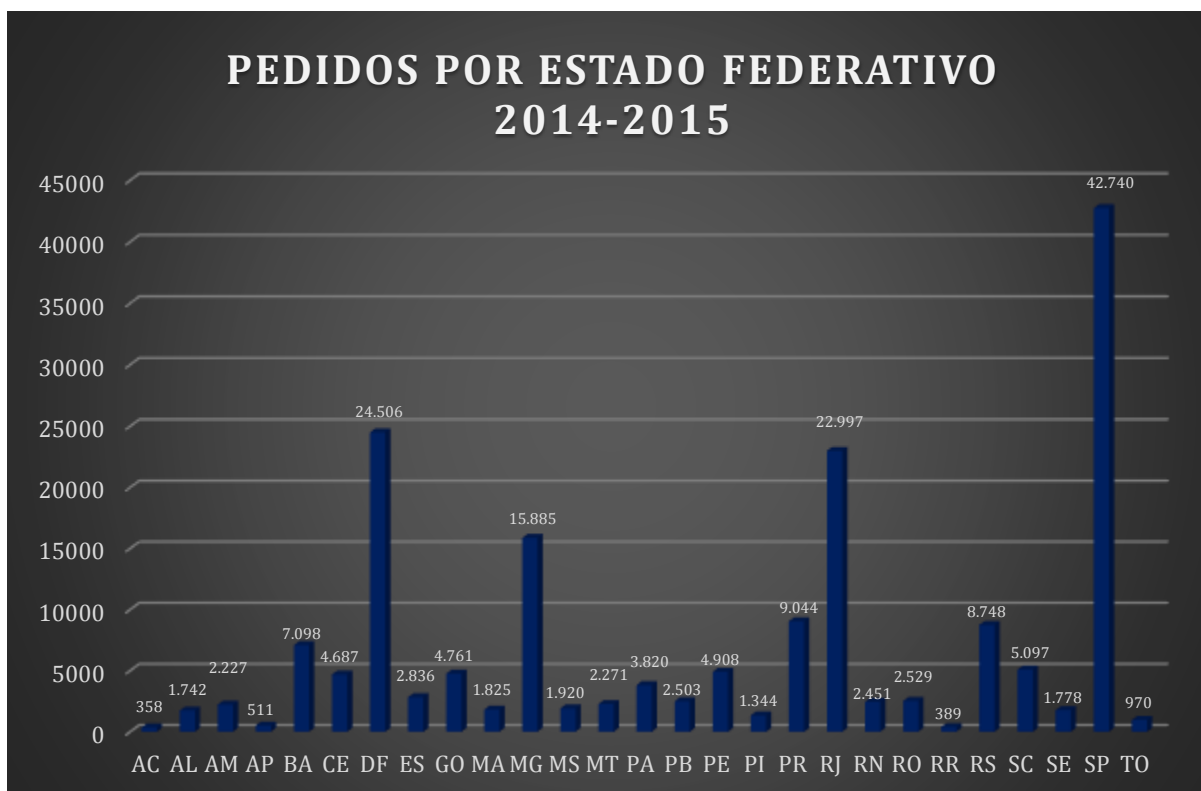


Gráfico 7 – Pedidos por Estado Federativo (Fonte: relatório estatístico de pedidos de 2012 a 2015, extraído do sistema e-SIC)

No decorrer de 2012 a 2013 dos pedidos solicitados ao SIC do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o Estado Federativo com maior quantidade de cidadãos que solicitaram acesso à informação pública ao MDSA, foi São Paulo, totalizando 30.959 pedidos. Assim como no período inicial, nos anos de 2014 a 2015, São Paulo mantém-se como o Estado Federativo que mais demandou por acesso as informações públicas referentes ao MDSA, representando um total de 42.740 pedidos de acesso à informação.

Diante de tais dados, é válido ressaltar a predominância de um maior volume de pedidos de acesso à informação requeridos por cidadãos localizados na região Sudeste. Nos anos de 2012 a 2013, foram realizados 18.368 pedidos de acesso à informação ao MDSA, por cidadãos residentes no estado do Rio de Janeiro. No segundo período, 2014 a 2015, os demandantes de tal estado continuam representando uma grande parte do total de pedidos requeridos ao MDSA, totalizando 22.997 solicitações de acesso à informação.

Ademais do estado do Rio de Janeiro, os cidadãos de Minas Gerais também demandaram, de forma considerável, por acesso às informações públicas referente

ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Foram requeridos 12.413 pedidos de acesso à informação ao SIC do MDSA no período de 2012 a 2013, enquanto nos anos de 2014 a 2015, a demanda aumentou, passando a totalizar 15.885 pedidos. Portanto, a região Sudeste aparece como a maior detentora de pedidos de acesso à informação ao SIC do MDSA. Nos dois primeiros anos, totalizou 64.226 requerimentos de acesso à informação, enquanto nos anos de 2014 a 2015, foram solicitados 84.458 pedidos.

4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS DESAFIOS

A Lei de Acesso à Informação, contribuiu quanto a efetivação da participação social, garantindo o direito de acesso à informação, assim como retratado por meio dos dados aqui apresentados. A divulgação das informações fomenta a transparência, assim como aborda a servidora do SIC (Informação verbal) ²: “a divulgação não só fomenta a transparência como também diminui a transparência passiva, temos que trabalhar sempre com a ideia de que a transparência passiva deve ser a exceção e a transparência ativa o correto”.

Para construir uma democracia mais eficiente, é preciso assegurar a todos os cidadãos o acesso às informações públicas, facilitando a participação da sociedade, aumentando o controle social e qualificando suas informações (JÚNIOR, 2012). Assim, para o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ a divulgação das informações públicas não só fomenta a transparência como:

quanto mais informação o cidadão tiver mais interesse ele vai ter, conseqüentemente mais demanda vai haver no SIC, na Ouvidoria, na Central de Atendimento, nos canais de atendimento das Secretarias... a divulgação das informações aumenta mas a qualidade da informação também precisa ser trabalhada, acredito que são coisas que caminham juntas, não é apenas a quantidade mas qualidade da informação onde é divulgada.

Neste contexto, apesar da Lei de Acesso à Informação ter sido fundamental no que diz respeito a busca por uma maior transparência e participação dos cidadãos na Administração Pública (SOUSA e AMARAL, 2012), a efetivação da participação

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

² Entrevista concedida pela Servidora do SIC. **Entrevista II.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (17 min).

social na gestão pública ainda enfrenta alguns obstáculos. Assim como retrata o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ ao afirmar que um desses principais obstáculos é: “a forma como o Estado processa a participação do cidadão... o Estado oferece canais e meios de participação social, mas uma vez que o cidadão participa o que o Estado vai fazer com aquela informação que veio por meio do cidadão

Outro obstáculo diz respeito aos avanços tecnológicos, a necessidade da Administração Pública de acompanhá-los. Diante de tais avanços, o governo eletrônico foi implementado para favorecer o acesso à informação pública, além de viabilizar uma maior interação da sociedade com a Administração Pública (RAMINELLI, 2014). Assim como bem elucida o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹:

nem sempre a administração pública acompanha o avanço da tecnologia... mas acho que os órgãos em geral vêm fazendo esforços para viabilizar o acesso as informações de forma mais ágil, utilizando sim a tecnologia de informação para isso. Acredito que a infraestrutura da informação precisa ser melhorada, isso de forma geral, existe sim tecnologia defasada dentro dos órgãos públicos e com certeza se os órgãos se atualizassem nesse sentido possivelmente a transparência poderia ser ampliada... a transparência ela pode ser ampliada em termos de tempo mas a qualidade da informação ela sempre vai exigir a participação do Estado nesse processo.

A Constituição Federal de 1988, assim como aqui já elucidado, assegura o direito fundamental de participação social, e com sua promulgação ampliou o direito de acesso à informação pública. Após o ano de 1988 foram implementadas pelo governo brasileiro importantes leis que asseguram a transparência pública (SCHIER, 2002), tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e a Lei Complementar nº 131 de 2009 (Lei da Transparência). Paralelamente ao avanço da tecnologia, outras formas de interação entre os cidadãos e o Estado veem sendo utilizadas, principalmente por meio das redes sociais, as quais ainda não são previstas em normativas.

Assim como no caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, onde as redes sociais têm atuado como meio de interação do órgão com os cidadãos. Tal como retrata a servidora do SIC (informação verbal) ²:

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

² Entrevista concedida pela Servidora do SIC. **Entrevista II.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (17 min).

nós temos hoje diversas formas de comunicação com o cidadão, como por exemplo, o *twitter*, as redes sociais, hoje o *facebook* é a nossa rede social com maior acesso”. Ainda nesse contexto, o Coordenador do SIC (informação verbal) também ressalta tais novas formas de interação: “é clara a evolução e a profundidade que a participação social teve de 1988 para cá, mas me parece que devido ao avanço da tecnologia da informação, a participação criou outras formas de entrar no Estado, o cidadão criou outras formas de participar no Estado.

Nesses quatros anos de análise de implementação da Lei de Acesso à Informação, os números de pedidos de acesso à informação cresceram, assim como retratam os dados, compactuando com uma sociedade mais participativa e com a ideia de um governo mais transparente. Entretanto, alguns obstáculos ainda necessitam ser superados pela Administração Pública no que diz respeito a efetividade da LAI, seja quanto a tecnologia da informação como aqui supracitado, seja a maior divulgação, seja ao seu acesso de forma universalizada.

Assim, para o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ o principal desafio, atualmente da Lei de Acesso à Informação, diz respeito a sua divulgação:

o principal obstáculo da LAI para mim é a divulgação... a LAI ainda é para poucos, está muito restrita a uma participação, a um perfil de cidadão, digamos com maior acesso aos estudos... esse para mim é um grande obstáculo, tornar a LAI mais cidadã no sentido da linguagem, para que o cidadão que acesse a Ouvidoria do MDSA também tenha a oportunidade de acessar o MDSA via LAI.

Bem como acima relatado pelo Coordenador do SIC, a participação da sociedade civil na Administração Pública, restringe-se a um perfil de cidadão, assim como retratado nos dados aqui apresentados no tópico 4.1.5, acerca do nível de escolaridade dos demandantes do SIC do MDSA. Sendo possível validar a fala do Coordenador do SIC com o fato de que mais de 50% dos pedidos de acesso à informação feitos de 2012 a 2015 foram solicitados por cidadãos com maior nível de escolaridade (com nível superior e médio).

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

² Entrevista concedida pela Servidora do SIC. **Entrevista II.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (17 min).

Ademais, ao retratar os desafios da Lei de Acesso à Informação, é preciso também analisar os obstáculos diante do Serviço de Informações ao Cidadão. Assim, pode-se mencionar a necessidade de especialização e de profissionalização quanto ao atendimento dos requerimentos de pedidos de acesso à informação, bem como de assegurar e aperfeiçoar a transparência ativa. A respeito, o Coordenador do SIC (informação verbal) ¹ elucida:

um obstáculo do SIC que a gente enfrenta bastante é a questão da transparência ativa, eu acredito que o MDSA precisa fazer o dever de casa que é tornar os seus dados mais abertos... à medida que o próprio servidor público vai qualificando a forma de tornar público esses dados, é necessário que a gente também faça o dever de casa que é a transparência ativa, que é transformar esses dados mais fáceis de serem encontrados.

Ainda acerca dos desafios enfrentados pelo SIC do MDSA, pode-se também ressaltar a necessidade de investir no quadro de servidores. Acerca desse obstáculo, a servidora do SIC (informação verbal) ² afirma:

eu enquanto servidora, que trabalha no operacional, acho que nós deveríamos ter mais servidores trabalhando no SIC, e deveríamos também estender a acessibilidade. Quando eu falo acessibilidade, estou falando da questão da informação mesmo, acho que o SIC deveria ser mais divulgado internamente, o trabalho do SIC, os próprios servidores desconhecem o SIC.

Portanto, em síntese, a Constituição Federal de 1988 descentralizou a gestão das políticas públicas, e principalmente, sancionou a participação da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões públicas. A Lei de Acesso à Informação proporcionou uma ampliação do acesso à informação. Assim como indicam os dados aqui analisados, o interesse pelas informações públicas vem crescendo, ou seja, a participação social no decorrer dos últimos anos vem sendo ampliada. Ademais, é preciso continuar o processo de fomentação de uma cultura de transparência e participação social, para então exercer um controle social efetivo, assim como aborda Lopez:

¹ Entrevista concedida pelo Coordenador do SIC. **Entrevista I.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (33 min).

² Entrevista concedida pela Servidora do SIC. **Entrevista II.** [out. 2016]. Entrevistadora: Mariana Mendonça de Souza. Brasília. 2016. 1 arquivo .mp3 (17 min).

[...] Cidadão sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas não podem reivindicar, de forma satisfatória, mudanças em seus procedimentos e objetivos. Publicitar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos. (2010, p. 193)

Entretanto, para mais da busca de fomentação de uma sociedade participativa nas questões que dizem respeito ao governo, é indispensável, para que esta mesma sociedade seja capaz de exercer um controle social, efetivamente, que as informações divulgadas pelos órgãos públicos alcancem todos os níveis sociais. O perfil dos cidadãos aqui definido, que utilizam da Lei de Acesso à Informação, os quais detêm de um maior nível instrucional, necessita ser ampliado, a LAI ainda precisa ser capaz de abranger a sociedade de forma universalizada.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este presente trabalho propôs descrever a evolução do perfil dos demandantes que solicitaram acesso à informação por meio do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Para tal, foi extraído do sistema e-SIC um conjunto de dados referentes aos pedidos de acesso à informação em dois períodos, 2012 a 2013 e 2014 a 2015. Os dados foram analisados por temas: a) quantitativo; b) situação dos pedidos; c) pessoa física ou jurídica; d) gênero; e) nível de escolaridade; e f) Estado Federativo do demandante. Ademais dos dados, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois servidores do SIC do MDSA.

A partir dos dados aqui apresentados, foi possível definir o perfil dos demandantes nos dois momentos analisados. No que diz respeito ao primeiro momento, 2012 a 2013, diante dos 141.873 pedidos de acesso à informação requeridos ao SIC, dos quais 99,90% foram respondidos aos cidadãos, foi possível estabelecer que: 95,35% das solicitações foram realizadas por pessoas físicas; 54,81% de tais requerimentos foram feitos por cidadãos do gênero masculino; os cidadãos que possuem ensino superior foram os que mais demandaram, representando um total de 33,90% dos pedidos; e dentre os Estados Federativos do Brasil, São Paulo foi o que mais demandou por acesso à informação ao SIC do MDSA.

Referente ao segundo período analisado, e diante dos 192.590 pedidos de acesso à informação, dos quais em 99,60% dos casos o cidadão obteve acesso à informação solicitada, foi possível identificar que: 94,72% dos pedidos de acesso à informação foram requeridos por pessoas físicas; de tais pedidos, 55,38% foi realizado por solicitantes do gênero masculino; 37,96% dos cidadãos que demandaram por informação possuem ensino superior; e São Paulo foi o Estado Federativo que mais requereu acesso à informação.

A partir dos dados retratados, é possível inferir que a demanda por acesso às informações referente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário aumentou, conseqüentemente, a participação social na Administração Pública por meio da Lei de Acesso à Informação. Assim, contribuindo para que o princípio do Estado Democrático seja concretizado, por meio do direito de participação social, direito o

qual é entendido como a possibilidade de uma intervenção da sociedade, seja de forma direta ou indireta, na Administração Pública. Tal intervenção, a qual pode ocorrer por meio das atividades fiscalizatórias, pela deliberação ou através da consulta (SCHIER, 2002).

Diante dos perfis apresentados, foi possível observar que nos dois períodos as pessoas físicas, bem como as de gênero masculino e as que detêm de ensino superior, foram as que mais demandaram por acesso à informação. Assim como São Paulo, sendo o estado que mais solicitou acesso à informação nos dois períodos analisados. Desse modo, infere-se que a Lei de Acesso à Informação não proporcionou alterações neste aspecto, ou seja, nos primeiros quatro anos desde sua implementação este foi o perfil dos demandantes por acesso à informação.

Os pedidos de acesso à informação requeridos ao SIC do MDSA, entre o período inicial e período final, concentram-se na região sudeste do país. A região sudeste, até o ano de 2015, de acordo com o Censo da Educação Superior realizado pelo Ministério da Educação – MEC no ano passado, era a região que mais detinha de estudantes cursando nível superior, totalizando 3.087.825 matrículas. Tal realidade corrobora com o perfil de acesso aqui retratado, cidadãos que habitam a região sudeste e que possuem nível superior foram os que mais demandaram por acesso à informação ao SIC do MDSA.

Ademais da necessidade de busca por uma Lei de Acesso à Informação mais abrangente para a sociedade, no que diz respeito ao nível de escolaridade, há uma necessidade específica, a de que seja realizada uma maior disseminação e divulgação da LAI para as demais quatro regiões do país. É imprescindível assegurar a todos os cidadãos, universalmente, o direito de acesso às informações públicas, e assim contribuir com o aumento da participação e controle social.

Assim sendo, e por meio dos dados aqui expostos, conjuntamente as entrevistas realizadas, é possível constatar que a Lei de Acesso à Informação foi um marco legal para a ampliação e garantia do acesso à informação. Pôde-se comprovar que o interesse por parte da sociedade por informações públicas vem crescendo, a participação social no decorrer dos últimos anos vem sendo ampliada e garantida por meio da LAI.

Embora com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a transparência pública tenha sido ampliada, e no decorrer dos últimos anos alguns marcos legais vieram a garantir tal transparência, em foco a Lei de Acesso à Informação – LAI, a busca por uma maior e mais efetiva transparência é contínua. A LAI ainda requer de melhorias, assim como abordado pelos servidores do SIC do MDSA, e aqui neste presente trabalho já retratado. A necessidade de melhoria da tecnologia da informação, uma maior divulgação das informações, e principalmente, o acesso de forma universalizada, são alguns dos atuais desafios para a efetividade da Lei de Acesso à Informação.

Ademais de tais desafios, é preciso continuar o processo de fomentação de uma cultura de transparência e participação social, para que então a sociedade civil esteja apta para exercer um controle social de forma efetiva, assim como aborda Lopez:

[...] Cidadão sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas não podem reivindicar, de forma satisfatória, mudanças em seus procedimentos e objetivos. Publicitar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos. (2010, p. 193)

6 REFERÊNCIAS

ACESSO À INFORMAÇÃO. **LAI: A lei de acesso à informação**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>

_____. **Principais aspectos**. Disponível em: <www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>. Acesso em: 29 abr. 2016

AIROLDI, Cléia Juçara; SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. **A transparência na gestão pública como instrumento de controle social**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 160, p. 16-25, abr. 2015.

ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) - Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mai. 2016

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. São Paulo: ARTMED EDITORA S.A, 2009. 399 p.

INEP. **Resultados de 2015 já podem ser consultados e revelam desafios para a educação superior brasileira**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6ahj/content/resultados-de-2015-ja-podem-ser-consultados-e-revelam-desafios-para-a-educacao-superior-brasileira?redirect=http%3a%2f%2fportal.inep.gov.br%2f>. Acesso em: 14 nov. 2016.

JÚNIOR, João. **A Lei de Acesso à Informação (LAI) e Cultura da Transparência**. *Boletim de Direito Administrativo*. Brasília: BDA, p. 1046-1051, set. 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina De Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas S.A, 2003. 174-214 p.

LOPEZ, Felix Garcia. **Accountability e controle social na Administração Pública federal**. In: SILVA, Fabio Sá e; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto (Org.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, 2010. v. 2, p.185-210.

MANZINI, Eduardo José. **Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros**. Disponível em: <<http://www.sepq.org.br/iisipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

MASSUDA, Arthur. **Entendendo a lei geral de acesso à informação**. Article 19, São Paulo.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA GOVERNO FEDERAL. **Sobre a lei de acesso à informação lai**. Disponível em: <www.justica.gov.br/acesso>. Acesso em: 29 abr. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Serviço de informação ao cidadão - SIC**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/sic>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

MOURA, Emerson. **Controle social da Administração Pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 178, p. 35-43, dez. 2015.

OLIVEIRA, Rafael; RAMINELLI, Francieli. **O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no facebook**. Revista sequência 69, Florianópolis, n. 06, p. 159-182, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n69/07.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Gestão ativa transparente**. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Colombia, out./nov. 2012.

SCHIER, Adriana Da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. 1 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 273 p.

SOUSA, Patrícia Lima; AMARAL, Antonio Augusto Ignacio. **Acesso à informação e transparência governamental: situando o debate na Administração Pública brasileira.** *Debates em Direito Público*, Brasília, ano 12, n. 12, p. 47-64, jan./dez. 2013.

7 ANEXOS

Anexo I – Do procedimento de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

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

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

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

Seção II

Dos Recursos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

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

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

Anexo II – Roteiro de entrevista

- 1- Com a LAI, a transparência passiva passou a ser de fato real e eficaz?
- 2- Você definiria como suficiente o interesse por parte da população no que diz respeito às questões da administração pública?
- 3- Na sua percepção, os cidadãos requerem pedidos de acesso à informação para efeitos de um maior controle social ou apenas para atendimento de interesse pessoal?
- 4- Você acredita que há no Brasil uma cultura de apatia e desinteresse por informações públicas? Por quê?
- 5- Para você, os cidadãos detêm dos conhecimentos básicos e necessários para o requerimento de acesso às informações e que permita a compreensão do que lhes é divulgado?
- 6- Diante dos pedidos de acessos já requeridos ao longo dos anos ao SIC, você acredita que os demandantes realmente compreendem a função da LAI? Por quê?
- 7- A falha de preenchimento nos formulários de pedido de acesso à informação cria entraves para responder as solicitações?
- 8- A condição atual dos arquivos do MDSA possibilita atender os pedidos de acesso à informação?
- 9- Decorrente dos avanços tecnológicos, o aperfeiçoamento na infraestrutura da informação é, de fato, suficiente? Realmente viabiliza a transparência?
- 10- Você compactua com a ideia de que a divulgação das informações fomenta a transparência?

11- Quais seriam os principais obstáculos para a efetivação da participação da sociedade na gestão pública?

12- Quais seriam os principais obstáculos da LAI? E do SIC do MDSA?

Anexo III – Sumário para Análise de Dados

SUMÁRIO	CATEGORIA	DOCUMENTO	ASSUNTO	DESCRIÇÃO	CONCLUSÃO DO AUTOR