



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIANA DA SILVA GOMES

**CONTROLE SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO DA
APLICABILIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA
DE SEUS BENEFICIÁRIOS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

FORTALEZA

2019

MARIANA DA SILVA GOMES

**CONTROLE SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO
APLICABILIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA
DE SEUS BENEFICIÁRIOS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- G815c Gomes, Mariana da Silva.
Controle Social e Administração Pública : uma avaliação da aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação sob a perspectiva de seus beneficiários em uma instituição federal de ensino / Mariana da Silva Gomes. – 2019.
173 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso .
1. Administração Pública. 2. Transparência. 3. Lei de Acesso à Informação. 4. Controle Social. I. Título.

CDD 320.6

MARIANA DA SILVA GOMES

**CONTROLE SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO
APLICABILIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA
DE SEUS BENEFICIÁRIOS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovada em: _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Marcio de Souza Porto
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Solonildo Almeida da Silva
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

Aos meus pais.

Meus exemplos de amor e cuidado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Prof. Dr. Gil Célio por me acolher como orientanda e pela cordialidade em me conduzir neste ofício. Agradeço também ao Prof. Dr. Márcio Porto pelo direcionamento crítico. E ao Prof. Dr. Solonildo Almeida da Silva, que prontamente aceitou nosso convite e representa a casa onde trabalho, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Gratidão, Instituto.

Gratidão a Deus. À minha mãe, Cleide, que nEle crê e a Ele tudo confia. Minha mãe, minha fonte inesgotável de força, amor e, sobretudo, fé. Ao meu pai, Mário (*in memoriam*), o grande amor da minha vida. Às minhas irmãs, Márcia, Mônica, Magna e Milena por serem meus alicerces desde o meu nascimento. E aos meus sobrinhos. Minha família que tanto amo.

Ao Lucas, por ser companheiro há tantos anos e em todos os momentos. Você me ilumina. Obrigada por tudo e por sempre.

Gratidão profunda aos meus amigos por compreenderem esta trajetória.

Gratidão a Marcela, minha líder profissional, minha colega de mestrado e minha amiga. Muito obrigada por cada segundo em que foi presente, injetando força e confiança.

A 9ª Turma do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC, pela troca de conhecimento e experiência. Em especial aos colegas Samia, Keina, Elidiane e Haulison. Gratidão ainda aos nossos professores e a Vania, profissionais e pessoas incríveis.

Aos colegas de trabalho do IFCE Campus Acaraú por todo o apoio, mesmo sem saber.

E, não menos importante, aos alunos do IFCE Campus Fortaleza que participaram prontamente desta pesquisa dedicando alguns minutos de sua jornada às respostas do questionário. Muito obrigada.

“Talvez a condição mais premente da democracia, aquela que incide nas anteriores [...] seja a questão da informação. Seja qual for o estatuto econômico, a posição dentro de um sistema global de dependências sociais, um indivíduo participa da vida social em proporção ao volume e à qualidade das informações que possui, mas, especialmente, em função de sua possibilidade de acesso às fontes de informação, de suas possibilidades de aproveitá-las e, sobretudo, de sua possibilidade de nelas intervir como produto do saber”. (CHAUÍ, 1980, p. 150-151).

RESUMO

O Controle Social, no sentido moderno de controle das ações do Estado pela sociedade civil, é uma forma de exercício de poder pelo cidadão. Entretanto não se pode controlar aquilo sobre o qual não se tem informação. A CF de 88 foi promulgada como resultado de intensas demandas da sociedade civil no contexto de redemocratização e reabertura do Estado brasileiro. A agenda da transparência da Administração Pública cresceu, impulsionando as reformas liberais da nova gestão. Nesse contexto, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, consagrando o regime de acesso. A LAI tem como diretrizes a publicidade como regra e o sigilo como exceção, a divulgação de informações independentemente de requerimentos, a utilização da tecnologia da informação, e como objetivo fim, o desenvolvimento da transparência pública e controle social. Sob a perspectiva da Avaliação de Quarta Geração juntamente com um recorte da perspectiva da Avaliação em Profundidade de Políticas Públicas, a presente pesquisa teve como objetivo geral avaliar a aplicabilidade da LAI sob a percepção de seus beneficiários à luz de suas diretrizes no IFCE Campus Fortaleza. Os objetivos específicos definidos foram: (i) compreender a LAI no contexto de evolução da Administração Pública Brasileira e do Controle Social; (ii) verificar o cumprimento das exigências Transparência Ativa e Passiva; e (iii) avaliar a LAI sob a percepção de seus beneficiários no IFCE Campus Fortaleza. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental e aplicados questionários com questões fechadas e abertas tratadas pela Análise de Conteúdo de Bardin (2009). É fundamental investigar a aplicação de uma política pública para além da mera conformidade aos dispositivos legais. E é vital observar se os beneficiários, que estão na ponta da lei, compreendem o direito a eles investido e se este de fato serve de instrumento de poder para o cidadão. Foi observado que a entidade centro desse estudo de caso atualmente não atende a todos os requisitos legais e também não promove a transparência e o controle social preconizado pela LAI. Na ponta, os beneficiários têm pouco ou nenhum conhecimento acerca do que é controle social sobre a administração pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Transparência. Lei de Acesso à Informação. Controle Social.

ABSTARCT

Social Control, in the modern sense of control of state actions by civil society, is a form of exercise of power by the citizen. However you cannot control what you have no information about. The SC of 88 was enacted as a result of intense demands from civil society in the context of the redemocratization and reopening of the Brazilian state. The public administration's transparency agenda has grown, driving the liberal reforms of the new management. In this context, the Law on Access to Information (LAI) was enacted in 2011, establishing the access regime. LAI has as its guidelines advertising as a rule and confidentiality as an exception, disclosure of information regardless of requirements, the use of information technology, and the ultimate goal, the development of public transparency and social control. From the perspective of the Fourth Generation Assessment together with a cut from the Depth of Public Policy Assessment perspective, this research aimed to evaluate the applicability of LAI from the perspective of its beneficiaries in light of its IFCE Campus Fortaleza guidelines. Specific objectives: (i) to understand LAI in the context of the evolution of Brazilian Public Administration and Social Control; (ii) verify compliance with the Active and Passive Transparency requirements; and (iii) evaluate LAI from the perception of its beneficiaries in the IFCE Campus Fortaleza. A bibliographic and documentary research was carried out and questionnaires with closed and open questions were applied treated by Bardin's Content Analysis (2009). Investigating the application of public policy beyond mere compliance with legal provisions is crucial. It is vital to note whether the beneficiaries, who are on the cutting edge of the law, understand the right vested in them and whether it actually serves as an instrument of power for the citizen. It was observed that the core entity of this case study currently does not meet all legal requirements and also does not promote transparency and social control advocated by LAI. In the end, beneficiaries have little or no knowledge about what social control is over public administration.

Keywords: Public administration. Transparency. Access to Information Act. Social Control.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Trajetória de denominações da instituição	87
Figura 2 – Campi do IFCE e seus respectivos municípios.....	89
Figura 3 – Sítio eletrônico – IFCE	93
Figura 4 – Ambiente destinado a execução orçamentária e financeira - IFCE.....	98
Figura 5 – Servidores – Atendimento a LAI – Decreto nº 7.724/2012	99
Figura 6 – Link para o e-SIC fornecido pela seção da LAI no site do IFCE	103
Figura 7 – Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC).....	103
Figura 8 – Cadastro para o beneficiário no e-SIC	104
Figura 9 – Ambiente interno no e-SIC	104
Figura 10 – Protocolo do pedido de informação no e-SIC.....	105
Figura 11 – Acompanhamento do pedido de informação no e-SIC.....	107
Figura 12 – Classificação Hierárquica Descendente – Corpus “percepções acerca da LAI”	131
Figura 13 – Nuvem de palavras – <i>Corpus</i> “percepções acerca da LAI”	145
Figura 14 – Nuvem de palavras – Classe 6 – Controle Social	146

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Faixa Etária dos Beneficiários	110
Gráfico 2 – Renda familiar os beneficiários	114
Gráfico 3 – Acesso á Internet.....	115
Gráfico 4 – Como houve a utilização da LAI	119
Gráfico 5 – Acesso ao e-SIC.....	120
Gráfico 6 – Acesso ao Portal da Transparência.....	121
Gráfico 7 – Compreensão da Informação	123
Gráfico 8 – Denúncia em caso de situação de irregular.....	124
Gráfico 9 – Ações no IFCE Campus Fortaleza para a conscientização da LAI.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Formas de Estado e Sociedade Brasileira ao longo de sua história.....	25
Quadro 2 – Características Principais do Modelo Burocrático	29
Quadro 3 – Avanços na Administração Pública Brasileira	35
Quadro 4 – Exigências Legais para Garantia da Transparência	50
Quadro 5 – Problema, política, instrumentos e atores.	53
Quadro 6 – Adoção da Lei de Acesso à Informação no Mundo	55
Quadro 7 – Dissertações e Teses defendidas no Brasil sobre a LAI	59
Quadro 8 – Dissertações Defendidas no MAPP-UFC sobre a LAI.....	60
Quadro 9 – Tipos de cursos ofertados pelo IFCE Campus Fortaleza – População do Estudo.	91
Quadro 10 – Definição de amostra.....	92
Quadro 11 – Transparência Ativa – Exigências Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012	94
Quadro 12 – Atendimento aos Requisitos de Transparência Ativa	102
Quadro 13 – Transparência Passiva – Exigências do Decreto nº 7.724/2012	106
Quadro 14 – Atendimento aos Requisitos de Transparência Passiva.....	108
Quadro 15 – Exemplo de ação no IFCE Campus Fortaleza para a conscientização da LAI.....	126
Quadro 16 – Categorias denominadas para o corpus “percepções acerca da LAI”.	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gênero dos beneficiários.....	110
Tabela 2 – Tipos de cursos versus faixa etária	112
Tabela 3 – Ocupação dos beneficiários além do estudo	113
Tabela 4 – Veículos de Informação mais utilizados	116
Tabela 5 – Veículos de Informação mais utilizados versus tempos de acesso à Internet	117
Tabela 6 – Você conhece a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)?	118
Tabela 7 – Informações buscadas no Portal da Transparência	122
Tabela 8 – Acesso ao Portal da Transparência X Remuneração de servidores	125
Tabela 9 – Percepções pela Escala de <i>Likert</i>	127

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 - Definição da amostra para população finita	92
--------------------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AN	Arquivo Nacional
APG	Administração Pública Gerencial
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CGU	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CTPCC	Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
e-Sic	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	Cursos de Formação Inicial e Continuada
FOIA	<i>Freedom of Information</i>
GE	Governo Empreendedor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IRaMuTeQ	Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires
LAI	Lei de Acesso à Informação Pública
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
NBC TSP – EC	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Plano Anual de Ações
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PF	Polícia Federal
PL	Projeto de Lei
Pnad C	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPA	Plano Plurianual
PROAP	Pró-Reitoria de Administração e Planejamento

Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PT	Partido dos Trabalhadores
RFB	Receita Federal do Brasil
SECOM	Secretaria de comunicação
SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
SM	Salário Mínimo
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPR	Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 BASES TEÓRICAS DE SUSTENTAÇÃO DO PROCESSO INVESTIGATIVO	22
2.1 Trajetória da administração pública brasileira	23
2.2 Controle Social: sociedade civil, participação e cidadania	37
2.3 Mecanismos formais de atuação da sociedade	42
2.3.1 Publicidade	43
2.3.2 Transparência	44
2.3.3 <i>Accountability</i>	46
2.3.4 Acesso à Informação Pública	47
2.3.5 Contabilidade como instrumento controle social sobre a Administração Pública	49
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO	52
3.1 Um breve histórico	54
3.2 Estudos anteriores no Brasil	58
3.3 Lei de acesso à informação – Lei nº 12.527/2011	61
3.3.1 Análise De Conteúdo E Bases Conceituais Da Política	65
3.3.2 Análise De Contexto De Formulação Da Política	73
3.3.3 Análise Da Trajetória Institucional	75
4 MÉTODOS INVESTIGATIVOS E PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DO MAPP	80
4.1 Percurso metodológico	86
4.1.1 Ambiente Geral de Estudo	86
4.1.2 Classificação da pesquisa e procedimentos metodológicos	89
5 AVALIAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO IFCE	93
6 RESULTADOS	108
6.1 Perfil dos beneficiários e a relação com a LAI	109
6.2 Conhecimento dos beneficiários sobre a LAI	118
6.3 A percepção dos beneficiários sobre a Lei de Acesso à Informação - LAI	127
7 OS CONSENSOS E DISSENSOS NA PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS ..	129
8 CONCLUSÃO	147
REFERÊNCIAS	152

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS BENEFICIÁRIOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ÂMBITO DO IFCE CAMPUS FORTALEZA.....	163
ANEXO A – RELATÓRIO DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SOLICITANTES	168

1 INTRODUÇÃO

A Carta Magna de 1988 reza que “todo poder emana do povo”. Isso consagra o Estado Democrático de Direito retomado no Brasil na década de 1980 após o Regime Militar, garantindo o direito ao voto e formas diretas de participação. Uma das formas mais elementares de que a sociedade dispõe para exercer o seu poder é a garantia de acesso à informação, afinal “‘conhecimento é poder’, afirmou Francis Bacon nos idos de 1605” (MARTINS, 2009, p. 05). A Constituição Brasileira de 1988 previu o acesso à informação no seu parágrafo 5º, porém, somente vinte e dois anos depois o acesso foi regulamentado em lei.

Discorrer sobre poder exercido pelo povo e acesso à informação pública direciona o debate para o controle social. Esta tem sido a expressão utilizada no Brasil “como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado” (BRAVO E CORREIA, 2012, p. 127). Esse significado tomou forma pela conjuntura de lutas políticas pela redemocratização do país. Entretanto, em tempos mais distantes, controle social era uma expressão utilizada para definir um conjunto de “práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes” (ALVAREZ, 2004, p. 169).

A mudança de sentido de controle social é também um reflexo da trajetória da Administração Pública brasileira, que em seu início foi classificada como patrimonial, passou pela administração burocrática e chegou ao tipo definido como administração gerencial. Entretanto, a história não se apresenta assim tão “etapista” (ABRUCIO, 2007, p. 74). É por isso que Bobbio, Metteucci e Pasquino (1998) dizem que é possível perceber a presença dos diferentes tipos de administração pública. O Brasil tem um modelo de administração gerencial, com uma Constituição pautada pela burocracia e uma cultura ainda arraigada no patrimonialismo.

Nos últimos anos, o Brasil progrediu muito em seu processo de abertura e democratização do Estado, ainda que em meio a avanços e retrocessos. É na busca por uma administração mais eficiente que se pauta administração gerencial, por isso a transparência e responsabilização do poder público são imperiosas para sua consolidação.

A abertura da administração pública e seu devido controle social só são possíveis pela informação acessível. O direito de acesso à informação é defendido por diversos documentos internacionais de direitos humanos ao redor do mundo,

como o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

A partir do momento em que se reconhece o direito à informação pública na perspectiva de direitos humanos, não se reconhece apenas o direito de acesso aos atos e decisões dos governantes por si só, mas o acesso também se torna um instrumento para a garantia de outros direitos, como direito à educação, à segurança e à saúde, bem como o combate a corrupção.

Apesar de prevista na CF de 1988, foi só em 2011 a promulgação a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), levando a transparência e a *accountability* no país a um nível jamais alcançado. Embora já houvesse dispositivos legais que garantissem acesso à informação, havia a carência de uma lei que regulamentasse as obrigações, os procedimentos e os prazos para divulgação, e, além disso, definisse o sigilo como a exceção. A promulgação da LAI, juntamente com a Comissão Nacional da Verdade (CNV), também de 2011, faz parte da tardia Justiça de Transição brasileira, que visa a garantia do direito à memória e verdade do país através da investigação pública das graves violações ocorridas durante a período do regime militar (BOLONHA e RODRIGUES, 2013).

Dito isso, a LAI, no seu artigo 3º, elege a sua tábua de valores, que funciona como um conjunto de diretrizes para o entendimento das suas regras e estabelecimento de sua conduta, bem como seus objetivos, com indicado por Rodrigues (2008).

Primeiramente, observa-se a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção. Depois, o que mais tarde será chamado de transparência ativa, é estabelecida a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações ou pedidos. Em seguida, preconiza a utilização de meios de comunicação através da tecnologia da informação, e aqui repousa a transparência passiva a partir da instalação do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic). Por meio de tudo isso, se fomenta a cultura da transparência e, por último, e inclusive destaque deste trabalho, o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Dessa forma, o direito de acesso é investido de dois aspectos: tem um lado individual, pois o indivíduo interessado pode ter acesso à informação que diga respeito a ele próprio; e tem também um lado coletivo, porque uma informação pública pode ser demandada por qualquer indivíduo ou grupo. É por isso que Heinen

(2015, p.11) afirma que essa é a típica “lei viva”, porque atinge toda a sociedade, independentemente de quaisquer características de gênero, padrão econômico, apto ou não ao voto. É assim que a LAI desobstrui a participação do cidadão e alicerça o controle social.

Contudo, para que a LAI atinja todos os seus objetivos e diretrizes, é necessário que a sociedade tenha pleno conhecimento do seu direito. E mais: para que a lei realmente gere efeitos, é vital que o cidadão compreenda as bases conceituais da lei de acesso à informação enquanto política pública. Compreensão não em sentido estrito de saber definir um termo, mas no sentido amplo de ter esses termos como conceitos fundantes de sua vida cidadã.

Bourdieu (1996, p. 105) afirma que “o Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma unificação teórica. Situando-se do ponto de vista do Todo, da sociedade em ser conjunto, ele é o responsável por todas as operações de totalização”. Nesse mesmo sentido, e adicionando a figura dos cuidadores do Estado, que são os agentes políticos, Heinen (2015) insere uma reflexão interessante ao afirmar que se estes estão nessa posição representando o cidadão que o colocou lá, tudo o que for produzido nesse âmbito na verdade pertence ao cidadão, pois tudo foi produzido para ele e por ele. O Estado apenas centraliza as informações. Esse é o “fundamento ontológico” da LAI (HEINEN, 2015, p. 26).

Ao analisar dissertações e teses defendidas no Brasil que estudam a LAI dentro da mesma perspectiva aqui abordada, percebe-se o tratamento empírico da lei, observando e analisando se as suas exigências objetivas estão sendo atendidas pelas várias entidades da administração pública direta e indireta (SOUZA, 2016). Alguns propõem avaliar a percepção de gestores públicos responsáveis pelo atendimento às demandas de informação (FURTADO, 2017). E outros trabalhos também se ocupam da formação da agenda das políticas públicas de acesso à informação, procurando compreender seu percurso (POSSAMAI, 2016).

A formação de uma agenda de política pública envolve vários atores. Desde os formuladores da política, passando pelos gestores até os seus destinatários. Segundo Guba e Lincoln (2011), quando se trata de políticas públicas, sempre haverá vários grupos de interesse, desde os representantes (ou agente), que são as pessoas envolvidas na produção, implementação da política, passando pelos beneficiários, que são as pessoas que de algum modo tiram proveito do uso

da política, até chegar nas vítimas, que são as pessoas afetadas negativamente pela política.

Isto posto, o presente trabalho pretende responder ao seguinte questionamento: Qual a percepção dos beneficiários sobre a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação à luz de suas diretrizes?

Para respondê-lo, o objetivo geral posto foi avaliar a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) sob a percepção de seus beneficiários a luz de suas diretrizes no IFCE Campus Fortaleza.

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa, este foi destrinchado nos seguintes objetivos específicos: i) compreender a LAI no contexto de evolução da Administração Pública Brasileira e do Controle Social; ii) verificar o cumprimento das exigências da Transparência Ativa e da Transparência Passiva; e iii) avaliar as percepções dos beneficiários da LAI no IFCE Campus Fortaleza acerca da lei.

Para tanto, foi escolhida uma entidade da administração pública indireta vinculada ao Ministério da Educação (MEC), uma autarquia instituída pela Lei nº 11.892/2008, qual seja, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Para recortar, foi definido como local de estudo de caso o Instituto Federal do Ceará (IFCE) – Campus Fortaleza, por ser o maior dos 32 campi localizados no estado. Como se quer captar a percepção de um grupo de atores, os beneficiários, a amostra probabilística não intencional é composta pelos alunos. Os dados foram coletados a partir da aplicação entre os dias 07 e 25 de junho de 2019 de um questionário constituído de perguntas fechadas e abertas.

A política será avaliada sob a perspectiva da Avaliação de Quarta Geração, de Guba e Lincoln (2011), pois essa perspectiva leva a compreensão das reivindicações, preocupações e interpretações dos diferentes grupos que permeiam uma política pública. Por isso essa é uma perspectiva construtivista, pois ao considerar a visão de cada grupo envolvido. e deixando de lado a perspectiva puramente gerencialista, o pesquisador pode identificar de maneira mais profunda pontos que podem ser corrigidos, construídos ou reconstruídos sobre dada política pública. Os autores defendem que não existe uma única visão da realidade, e sim diversas visões sobre a realidade construída pelos envolvidos de forma compartilhada.

Não obstante, para compreender as diretrizes da LAI, é substancial observar o conteúdo da lei, o contexto em que ela foi elaborada e sua trajetória. Isso é

possível de ser feito pela perspectiva de avaliação em profundidade de políticas públicas proposta por Rodrigues (2008). Embora a palavra profundidade demonstre um sentido de imersão em uma especificidade, o sentido dado a esta, dentro da pesquisa em avaliação de políticas públicas, “é o de abarcar a um só tempo, as dimensões dadas tanto no sentido longitudinal – extensão no comprimento – como latitudinal – extensão na largura, amplitude” (RODRIGUES, 2008, p.10). Dessa forma, o presente trabalho aliou a Avaliação de Quarta Geração com um recorte da Avaliação em Profundidade.

A relevância dessa pesquisa se justifica no fato de que é fundamental analisar e investigar a aplicação de uma política pública para além da mera conformidade aos dispositivos de uma lei. É vital observar se os beneficiários, aqueles que estão na ponta da lei, compreendem o direito a eles investido e se esse direito de fato os serve de instrumento de poder e controle social.

Dessa forma, o trabalho segue organizado em oito seções, estando assim dispostas: a primeira com esta introdução composta por uma breve contextualização, construção do problema, justificativa e os objetivos geral e específicos do estudo; a segunda seção traz as bases teóricas de sustentação da investigação, tratando da trajetória da administração pública brasileira, da evolução da ideia de controle social e dos mecanismos formais de atuação da sociedade; em seguida, na terceira seção, foi tratado especificamente sobre as políticas públicas de acesso à informação, aliada a um breve histórico, consulta a trabalhos anteriores e análise de conteúdo, contexto e trajetória da LAI; depois, na quarta seção, tem-se a proposta metodológica de avaliação da política pública em questão; a quinta seção traz a avaliação da Lei de Acesso a Informação; na sexta seção, são demonstrados os resultados; para a sétima seção é exposta a percepção dos beneficiários; e então conclui-se a pesquisa na oitava seção.

2 BASES TEÓRICAS DE SUSTENTAÇÃO DO PROCESSO INVESTIGATIVO

Para iniciar o estudo, fez-se necessário construir a sustentação teórica desta pesquisa para se compreender a trajetória do país até a promulgação de uma política pública que considera o acesso como regra e o sigilo como exceção. Dessa forma, foram delineadas três categorias essenciais, sendo: i. trajetória da administração pública brasileira; ii. controle social: sociedade civil, participação e

cidadania; iii. mecanismos formais de atuação da sociedade, perpassando pelos conceitos de publicidade, transparência, *accountability*, acesso à informação e contabilidade aplicada ao setor público.

2.1 Trajetória da administração pública brasileira

Ao se discorrer sobre acesso à informação pública no Brasil, faz-se necessário conceituar e realizar um retrospecto sobre Administração Pública para que se entenda o percurso político, econômico e social pelo qual atravessou o país ao longo de sua formação refletindo o processo de abertura do Estado. Esse assunto já foi bastante apreciado pela literatura e esses estudos serão o sustentáculo para a averiguação que se segue.

Para começar, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) dizem em seu Dicionário de Política que, partindo de um sentido ampliado, Administração Pública se define pelo agregado de práticas diretamente designadas à execução de tarefas ligadas ao interesse público. Em outras palavras, é tudo aquilo que se realiza em prol do interesse comum inserido em uma coletividade.

Ao se falar em interesse comum e coletividade, imprescindível se faz destacar o sentido de Estado que orienta esse estudo. Falando em termos elementares, Bobbio (2007) traz como recorrente no pensamento político a ideia de que o Estado surge quando a comunidade primitiva se dissolve. Ele explica que essa comunidade era baseada nas relações de parentesco ou, quando maiores, baseada na relação entre várias famílias que buscavam se proteger internamente (pelo sustento) ou externamente (ao se defender de ameaças). Surge a partir daí, a ideia de Estado como ordenamento político, para organizar de forma mais impessoal a sociedade em formação.

No mesmo passo, Bobbio (2007), continua a dizer que para historiadores de sua época o surgimento do Estado marca o início da era moderna, ou seja, seu surgimento deixa para trás a sociedade primitiva caracterizada por ser selvagem e bárbara, abrindo passagem para a formação de uma sociedade civil. Bobbio (2007), baseado em Adam Ferguson, entende civil como “cidadão” ou “civilização”. Condiz com essa ideia, Holanda (2014, p.169) quando afirma que “Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade”.

Considerando ainda a explanação de Bobbio (2007), vale destacar uma tese difundida por Engels, uma vez que essa análise da Administração Pública se volta para a abertura do Estado Brasileiro até a promulgação de uma lei de Acesso à Informação Pública. Para Engels, o Estado também surge após a dissolução da comunidade primitiva, mas ele se diferencia por dar uma visão unicamente econômica a esse acontecimento, trazendo a teoria marxiana de Estado como mecanismo de dominação de classes. Para Bobbio (2007), a visão de Engels sobre a formação do Estado se relaciona a interpretação de Rousseau, que fala que a sociedade civil surgiu quando a primeira pessoa demarcou um território e se declarou dono daquilo, instituindo assim a propriedade privada.

Depois da propriedade individual, vem a divisão do trabalho e dessa forma a divisão da sociedade em classes: a classe dos donos e a classe dos que não são donos de coisa alguma. E dessa forma, seguindo a interpretação de Engels, nasceu o Estado com poder político para manter o controle de uma classe sobre a outra.

Dallari (2011), afirma que obter um único conceito de Estado que atenda a todas as correntes doutrinárias é, em suas palavras, absolutamente impossível. Isso porque o Estado é um ente complexo e assim possível de ser observado sob os mais diversos aspectos, a exemplo dos dois aspectos aqui anotados. Ainda assim, depois de uma vasta análise em seu livro intitulado Elementos de Teoria Geral do Estado, Dallari (2011, p.122) alcança um conceito de Estado para resumir todo o seu estudo: “o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. O autor afirma que esse conceito compreende todos os elementos que compõem o Estado, quais sejam: a noção de poder implícita no termo soberania; a politicidade quando se fala em bem comum; e a territorialidade, que limita a ação jurídica e política do Estado expressa quando se fala de determinado território.

Perceba que esse conceito condiz com Bobbio (2007) e com a perspectiva pretendida por esse estudo, que observa o Estado como o garantidor do bem comum.

Souza (2013, p. 9), entende Estado como “o conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território e sobre um determinado conjunto demográfico”. Assim, a autora conclui que o Estado é o centro do poder político e da autoridade.

Nessa perspectiva, é necessário definir o Estado democrático, que “pode ser entendido como aquele fundado em torno de uma barganha política que reflete a relação contraditória entre diferentes forças sociais” (SOUZA, 2013, p. 9). Nesse contexto, as instituições servem para mediar conflitos e é nesse meio que as políticas públicas são negociadas, formuladas e implementadas.

Por isso se diz que “as políticas públicas representam o Estado em ação” (SOUZA, 2013, p. 9). Portanto, nas palavras de Costa (2015, p. 141), as políticas públicas refletem a heterogeneidade dos interesses e refletem as contradições enfrentadas pela sociedade. E o instrumento de que o Estado se utiliza para tal é a Administração Pública, e daí vem a definição de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998).

Isto posto, sabe-se pela abrangente literatura que o Estado Brasileiro passou por várias situações de reformas administrativas, quais sejam, a Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial.

Em seu artigo intitulado “Do Estado Patrimonial ao Gerencial”, Bresser-Pereira (2001) expõe as reformas administrativas destacando o plano administrativo do país e contextualizando com o momento político e social, no que ele sintetiza assim: “no plano político, transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-industrial” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 2). Abaixo, o Quadro 1 resume as ideias do autor:

Quadro 1 – Formas de Estado e Sociedade Brasileira ao longo de sua história

Plano	1821 - 1930	1930 -	Aberto
Social	Sociedade Mercantil-Senhorial	Sociedade Capitalista Industrial	Pós-industrial (?)
Político	Estado Oligárquico	Estado Autoritário-Capitalista 1930–1945 1964–1985	Estado Democrático 1946–1964 1985–Hoje
Administrativo	Estado Patrimonial-Mercantil	Estado Burocrático-Industrial 1930–1995	Estado Gerencial ou Gerencial Pós-Industrial 1995

Fonte: Bresser-Pereira, 2001, p.3.

Bresser-Pereira (2001) explica que os nomes únicos (patrimonial, burocrático e gerencial) indicam o tipo de administração, já os compostos inserem a ideia de classe ou a relação de produção dominante.

Todavia, antes de se falar especificamente do Brasil, faz-se necessário trazer uma definição conceitual dos Modelos de Administração, a começar pelo Modelo Patrimonial. Campelo (2010) afirma que esse modelo tem como molde os modelos dos Estados Absolutistas, época em que o patrimônio do Monarca Absoluto se confundia com o patrimônio público, o que constituía uma estreita distinção entre o público e o privado. Nesse tipo de Estado, havia a máxima do Rei Luis XIV, *L'Etat c'est moi*, o Estado sou eu, em português. Como declara Campelo (2010, p. 299), “um modelo como esse gera, por certo, o clientelismo, a troca de favores, o prevailecimento de interesses privados em detrimento do interesse público, faz surgir um modelo público vinculado ao particular sem a referência de interesse público norteador das condutas estatais”.

Nessa mesma linha, em 1995, Bresser-Pereira já havia dito que:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (MARE, 1995, p.15).

Partindo para o Estado brasileiro, este em 1900 era um Estado oligárquico que, fazendo uma relação, muito tem a ver com o Estado absolutista do Século XIV, no sentido de que é uma reduzida elite de donos e senhores de terra e de políticos que dominam o país (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Bresser-Pereira (2001) analisa o que diz Raymundo Faoro, em Os Donos do Poder, afirmando que nosso estamento patrimonial, originalmente aristocrático, enquanto grupo político dirigente é formado por uma nobreza derrotada que perde suas rendas da terra e aí vai se tornando cada vez mais burocrática (aqui no sentido de carregado de poder próprio, articulado com o príncipe). Dessa forma, esse estamento deixou de ser senhorial, e passou a ser patrimonial, porque deriva sua renda do patrimônio do Estado que em alguma parte se confunde com patrimônio próprio.

Nessa época, era comum a ideia de que o Estado tinha a função fundamental de garantir empregos para uma classe média pobre ligada por vínculos familiares e amizados. Tão normal que o Art. 102 da Constituição Imperial de 1824 falava sobre a nomeação de funcionários:

O Imperador é o chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: [...] II – nomear Bispos

e prover os benefícios Eclesiásticos; III – nomear magistrados; IV – prover os mais empregos civis e políticos (NOGUEIRA, 2001, p. 24).

Essas pessoas, já sustentadas pelo Estado, conseguiam estudar nas faculdades de Direito em Coimbra, Olinda ou São Paulo, e com o conhecimento adquirido, passavam a ocupar altos cargos no Império. Dessa forma, diz Bresser-Pereira (2001, p.6), “a elite brasileira era fundamentalmente formada por juristas [...] funcionários do Estado, como é próprio do patrimonialismo”.

Holanda (2014), já trazia em Raízes do Brasil, a ideia de que para essas pessoas com suas posições não era simples entender a diferença entre o que era domínio público e privado.

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relaciona-se a direitos pessoais e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado Burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 2014, p.175).

Não é de se estranhar que em um Estado cuja administração confunde o privado com o público haja nepotismo, empreguismo e corrupção, como visto, até mesmo institucionalizado pela Constituição Imperial de 1824.

Depois disso, tem-se o início a Primeira República, visto como um período de transição, quando os militares proclamam a república sem a participação do povo brasileiro. Bresser-Pereira (2001, p. 8) afirma que “conforme salienta José Murilo de Carvalho, os observadores da época negavam a existência de um povo ou uma sociedade civil no país: ‘segundo Aristides Lobo o povo assistiu bestializado à proclamação da República’”. Isso só salienta o Estado Patrimonial.

Para entender o surgimento do Estado Burocrático no Brasil, é necessário observar as movimentações sociais, políticas e econômicas à época de transição ocorrida no período compreendido por Primeira República.

A Proclamação da República, interpretada como o primeiro golpe militar da história do Brasil, provoca uma mudança essencial: agora há militares do Exército no poder. Essa classe antes não fazia parte do que Bresser chama de estamento burocrático-aristocrático do Império. Depois disso, a elite da época não conseguia definir qual seria a relação entre Estado e cidadão. Tentaram organizar a população conforme os sistemas liberais conhecidos, mas fracassaram (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Ao mesmo tempo as oligarquias continuavam, as eleições eram fraudadas, não havia grande eleitorado (BRESSER-PEREIRA, 2001). Praticamente não houve mudanças no início da república em relação ao império. A Constituição de 1891 instalou a federação no Brasil e com isso a descentralização da política. Dessa forma, as oligarquias no nível local aumentaram, e aí no campo político funcionava a conhecida política dos governadores.

Tudo isso desagradava cada vez mais os militares e indignava os liberais. Eles queriam ordem, progresso e democracia. Disso se desenvolve uma aliança que resulta da chamada Revolução de 1930. O governo formado a partir daí era tão contraditório quanto confuso quando se analisa que havia três pesos. Primeiro, o componente civil, que era liberal e queria eleições limpas para acabar com o poder das oligarquias. Segundo, o componente conservador, pois os envolvidos pertenciam às próprias oligarquias. E terceiro, o componente mais forte: o militar e burocrático que tinha objetivo de centralizar o poder controlando os coronéis e os estados.

Dessa forma, o componente militar de fato predomina, e o país vive de 1930 a 1945 a Era Vargas, sob o comando de Getúlio Vargas, que traz as mudanças administrativas necessárias do contexto. Esse é o momento em que há o poder da União sobre os Estados e oligarquias locais e o processo de industrialização no Brasil é impulsionado. Já no cunho social, como diz Bresser, Getúlio percebe que no país há um povo e por isso é chamado de populista.

Nesse contexto, surgem as novas classes sociais brasileiras. Da burguesia mercantil veio a burguesia industrial e do estamento burocrático patrimonialista, a classe média tecnoburocrática. Essa é uma época de aceleração da industrialização brasileira promovida pelo próprio Estado brasileiro para seguir e tendência liberal internacional. Na proporção em que cresce o desenvolvimento industrial e econômico, faz-se necessário um modelo de administração burocrática de funcionários do Estado. Para melhor compreensão, deve-se observar a definição conceitual desse modelo de administração.

Conforme versa Campelo (2010, p. 306), administração burocrática é “aquela cuja legitimidade baseia-se em normas legais racionalmente definidas”. O autor continua dizendo que no plano ideal, as organizações são racionais, formais e impessoais. Como exposto antes, esse modelo surge por necessidade do Estado

Liberal, que resultou da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, e objetivava impugnar o patrimonialismo com sua corrupção e seu nepotismo.

Secchi (2009) diz que são três as características básicas do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Eis abaixo o quadro 2 com o resumo delas.

Quadro 2 – Características Principais do Modelo Burocrático

Característica	Descrição
Formalidade	Deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a estandardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas.
Impessoalidade	Relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.
Profissionalismo	Valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. Essa característica que ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo pré-burocrático patrimonialista. Separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho.

Fonte: Secchi, 2009, p.351.

Deve-se destacar que esse modelo tem paradigmas do Estado Moderno, do modelo de estado mínimo, que vem do liberalismo econômico, e também do Estado de Bem Estar Social, pois esse modelo burocrático perpassou por todas essas ideologias (CAMPELO, 2010).

Isto posto, na época de Vargas, objetivando modernizar a administração pública brasileira, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), pelo Decreto-lei 579, em junho de 1938. O Conselho Federal do Serviço Público Civil, que havia sido criado em 1936 restou absorvido pelo DASP. Disso se pondera qual o motivo da para a criação de entidades voltadas para a organização do serviço público. Sobre isso, Bresser-Pereira (2001) explica o seguinte:

A atenção dos analistas brasileiros sempre foi mais dirigida para o lado estatal da burocracia, que, de fato, possui um poder político indiscutível. Mas só compreenderemos a natureza da Sociedade Capitalista e do Estado

Burocrático que estão se formando nos anos 30 se considerarmos também a emergência da nova classe média de administradores de nível médio e de profissionais liberais de todos os tipos – e não apenas dos tradicionais advogados e médicos. Enquanto no setor público Getúlio Vargas realizava, nos anos 30, a reforma burocrática, a *civil service reform*, que na França, Inglaterra e Alemanha, acontecera na segunda metade do século anterior, e nos Estados Unidos, na primeira década deste século, no setor privado o surgimento de grandes organizações empresariais públicas e privadas promovia o surgimento de uma burocracia moderna, voltada para a produção (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 10).

Corroborando com essa ideia, Campelo (2010, p. 312) cita Weber dizendo que “as funções mais importantes da vida diária da sociedade são desempenhadas por funcionários públicos treinados técnica, comercial e acima de tudo legalmente”.

Então o principais feito do DASP, como bom instrumento da Administração Pública Burocrática no Brasil, foi trabalhar consoante as características já citadas no Quadro 2, conforme Secchi (2009). Dessa forma, Bresser-Pereira (2001, p.11) já dizia que o departamento “definiu o ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos”.

Contudo, como já se sabe pela história do Brasil, nossa industrialização já chegou tarde quando comparada aos países desenvolvidos, portanto a sociedade industrial já foi logo sendo substituída pela pós-industrial. Ao final da Segunda Grande Guerra Mundial, os países precisavam se recuperar e se modernizar. A Administração burocrática já não atendia mais as necessidades desse contexto pós-guerra e pós-industrial. Restou necessário repensar a gestão pública para torná-la mais eficiente, eficaz e com maior efetividade social. Os governos precisavam de crescimento econômico transparente e de controle orçamentário e financeiro (CAMPELO, 2010).

Dessa forma, Secchi (2009) dá conta de que no plano internacional, começou a se desenvolver o Gerencialismo, composto pela administração pública gerencial (APG) e o governo empreendedor (GE). Os dois modelos compartilham as necessidades surgidas nesse novo contexto mundial aludidas acima e reforçadas por Secchi (2009, p. 353): “produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability*”. Nesse ponto, *marketization*, conforme o mesmo autor é o uso de técnicas de mercado dentro do

setor público. Ao passo que *accountability*, termo muito discutido nos últimos anos, é a prestação de contas com responsabilização, transparência e controle.

Dessa forma, a administração burocrática mal tinha começado no Brasil quando o mundo já determinava e exigia uma reforma gerencial. Por isso, Bresser-Pereira (2001) conta que logo no início dos anos 1960, estabeleceu-se a ideia de que a rigidez da burocracia impedia o crescimento do país. A rigidez é uma das disfunções da burocracia. De tanto se concentrar em como fazer, esquece-se dos resultados, por isso se chama esse modelo de auto referido.

Era mais uma vez necessária uma reforma administrativa que só teve início depois de 1964, quando o país voltou ao governo dos militares. Nesse ponto é importante fazer uma breve descrição diacrônica. Para isso, veja Bresser-Pereira:

Dezenove anos antes os militares haviam devolvido a democracia ao Brasil em 1945, e com ela uma nova descentralização do poder político e administrativo. Pela primeira vez na história do país os brasileiros experimentavam um regime que merecia razoavelmente o nome de democracia. Uma democracia de elites, sem dúvida, mas um regime em que o eleitorado era definido em termos amplos, as eleições eram livres, e a vontade popular começava a se manifestar. Entretanto, o colapso do pacto populista estabelecido por Vargas, a radicalização política decorrente, e a crise econômica do início dos anos 60 irão determinar o fim da jovem democracia. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.14)

Foi nessas circunstâncias que houve uma aliança entre civis e militares, classe média burocrática do setor privado e a burguesia brasileira que agora era uma classe capitalista diversificada e complexa.

E assim, em 1967, a reforma administrativa aconteceu por meio do Decreto-Lei 200. Ficava instituído assim o modelo de “administração para o desenvolvimento”. O decreto trouxe a distinção clara entre administração direta e administração indireta¹, garantiu autonomia de gestão para autarquias, fundações e empresas estatais, flexibilizou o mérito e diminuiu a burocracia das compras do governo. Essas foram mudanças administrativas. No plano político, o poder voltava para a União. Uma das ideias principais da reforma gerencial foi defendida por Hélio Beltrão (1984, p. 11) que visava através da administração pública “retirar o usuário

¹ Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações públicas.

da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

Então nasce no Brasil, pelo menos em teoria, um dos pilares para a formação para uma Lei de Acesso à Informação, visto que os Estados Unidos da América (EUA) criaram em 1966 o *Freedom of Information*, conhecido como FOIA. Depois da Segunda Grande Guerra Mundial, esse país aumentou em muito a sua influência e poder político em todo o mundo.

Bresser então continua dizendo que o Decreto-Lei 200 tentou vencer a firmeza da burocracia. Esse seria o primeiro momento do Gerencialismo no Brasil. Não obstante, houve consequências não esperadas, por exemplo, a possível contratação de funcionários sem concurso que deu espaço ao clientelismo e ao fisiologismo. Acabou que a núcleo estratégico restou enfraquecido. Para Bresser, deveriam ter sido definidas as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado.

Foi dessa forma que a reforma pretendida pelo Decreto-Lei 200 naufragou. A partir de agora acontece o que Bresser-Pereira (2001) chama de retrocesso burocrático. Ao final da Ditadura Militar, o Estado brasileiro encontra-se mergulhado em uma crise e necessita de mais uma reforma. Capobiango *et al* (2013) descrevem a crise resumidamente:

Ineficácia do planejamento governamental; deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos; dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos; atuação pouco integrada e pouco coordenada de órgãos ligados à área; e pouca prioridade à área de recursos humanos (CAPOBIANGO *et al*, 2013, p. 66).

Capobiango *et al* (2013) seguem dizendo que essa crise foi agravada pela promulgação da Constituição de 1988, porque ao tentar interromper as práticas patrimonialistas ainda existentes, o documento trouxe um enorme endurecimento nos moldes burocráticos. E é exatamente isso que Bresser chama de retrocesso burocrático, como dito logo mais acima.

Em 1985, o país retorna à democracia e com isso à descentralização de poder para os estados e municípios. Tal descentralização tem em sua base a crise do estado autoritário, uma crise fiscal e política. Antes, a descentralização se devia ao poder oligárquico, agora era demanda da própria sociedade civil.

Bresser-Pereira (1998) garante que a Constituição de 1988 reage ao populismo e ao fisiologismo, sacramentando uma administração pública burocrática ao extremo, centralizada, hierárquica e rígida. Os constituintes à época negaram as

necessidades de modernização da Administração Pública que o Decreto-Lei 200 havia iniciado. A burguesia industrial preferiu ir contra a abertura comercial e estabelecer uma política industrial, no lugar de observar que era hora de abrir a economia para torná-la competitiva e reconstruir o Estado, isso considerando, claro, o sistema capitalista no qual se está inserido. Uma estratégia como essa não era nada adequada para um país mergulhado em uma crise de Estado e uma dívida externa de grandes proporções (Bresser-Pereira, 2001).

Foi nesse cenário que a necessidade de administração pública gerencial novamente vem à tona. Como já pincelado anteriormente, ao final da década de 1970, o mundo vivia a crise do petróleo que esgotou o modelo de intervenção no Estado. E aí vieram crise econômica, crise fiscal do Estado, crise de governabilidade e a globalização e inovações tecnológicas. Tudo isso levou o mundo a se reorganizar e assim reformar o aparelho administrativo do Estado (CAPOBIANGO *et al*, 2013).

No Brasil, Besser-Pereira (1998) explica que a crise do Estado foi composta de: i) uma crise política, considerada desde o enfraquecimento do regime militar e a emergência da democracia; ii) uma crise fiscal/financeira, em que o país perde crédito e tem uma poupança pública negativa; iii) uma crise do modo de intervenção, em que se esgotou o protecionismo diante do processo de globalização; e iv) a crise da reforma burocrática aflorou sobremaneira depois de 1988.

Essa situação, em 1990, dá espaço para os discursos neoliberais. Só depois da hiperinflação dessa época que a sociedade sente e percebe a crise. À vista disso, acontece a reforma administrativa no governo Collor com um grande rearranjo na estrutura com vistas a racionalizar os gastos públicos e a desestatização, isto é, redução do gasto público, limitação de interferência do Estado na economia, ministérios extintos, fusão de instituições, privatizações e desregulação do mercado (CAPOBIANGO *et al*, 2013). Lustosa da Costa e Cavalcanti (1991) afirmam que essa reforma tinha uma ideologia claramente neoliberal. Bresser-Pereira (2001) diz que em relação ao Estado, esse governo fez tentativas equivocadas porque confundiu reforma estatal com corte de funcionários.

Houve uma forte instabilidade política que culminou com o processo de *impeachment* de Fernando Collor e logo depois, sua renúncia. Isso enfraqueceu o movimento de reforma administrativa, porém, em 1994, é inaugurado o Plano Real,

logo a estabilidade econômica do país é restabelecida e assim há condições ideais para prosseguir com as reformas, agora sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Consoante Bresser-Pereira (2009), o pequeno Estado liberal do século XIX passou a ser o Estado social-democrático no século XX, o que significa que o Estado passou a assumir as questões sociais, como educação, saúde e seguridade, e as questões econômicas, como a estabilidade, indústria, infraestrutura e comércio exterior. No entanto, o modelo de administração burocrática não permitia a prestação de serviços públicos de boa qualidade.

Daí a urgente necessidade de uma reforma no modelo administrativo, cujo objetivo era, segundo Capobianco *et al* (2013), construir instituições que investissem poder ao Estado para que este fizesse o que deveria ser feito e que o impossibilitasse de fazer o que não deveria. Bresser-Pereira (2001, p. 22) defende que “a solução não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar o reconstruir o Estado para que este possa ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional”.

Então, é durante o Governo FHC que a proposta de administração pública gerencial é adotada ou até mesmo retomada, se for considerado o Decreto-Lei 200 de 1967. A reforma ficou a cargo no conhecido Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) comandado pelo tão referenciado nesse trabalho, Ministro José Carlos Bresser-Pereira.

Os principais objetivos da administração pública gerencial, segundo Bresser-Pereira (1998), foram: desenvolver as decisões estratégicas do governo, proporcionar um funcionamento voltado para o mercado, assegurar autonomia e capacitação ao servidor público e garantir a democracia recém chegada prestando serviço público de qualidade considerando o chamado “cidadão cliente”, e, além disso, garantir que a sociedade controle disso.

Dessa forma, uma administração pública gerencial, conceitualmente falando, deve ter as características elencadas por Hood:

- desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos;
- competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
- uso de práticas de gestão provenientes da administração privada;
- atenção à disciplina e parcimônia;
- administradores empreendedores com autonomia para decidir;
- avaliação de desempenho;

- avaliação centrada nos outputs. (HOOD, 1995, p. 95-98)

Abrucio (2007), além de trazer algumas críticas sobre a conhecida Reforma Bresser, também reconhece seus avanços. Abrucio anota que um desses principais avanços está na progressão e na melhoria da *civil service reform*. O autor diz que a administração do governo federal passou por uma ampla reorganização, e destaca a melhoria da organização das informações públicas, pois eram antes desorganizadas e até inexistentes, e também o fortalecimento das carreiras públicas através de concurso e capacitações. Interessante Abrucio (2007) chamar a atenção para o fato de que a reforma Bresser manteve o ideal da meritocracia próprio do modelo weberiano.

Uma das críticas que Abrucio (2007) faz a reforma Bresser foi que o Plano Diretor desenvolvido pelo MARE tinha uma visão muito “etapista”, isto é, havia o patrimonialismo, então houve uma reforma para a administração burocrática, depois mais uma reforma para a administração gerencial. Todavia não é assim que a história se apresenta. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) afirmam que é possível constatar a presença de tipos diferentes de administração pública. Em termos de Estado brasileiro, isso quer dizer que temos uma administração gerencial, com uma Constituição pautada pela burocracia e uma cultura ainda arraigada no patrimonialismo.

É tanto que a implantação de um modelo administrativo mais transparente e focado no desempenho, como é uma das prerrogativas da administração gerencial, gera temor nos parlamentares por encolher a capacidade da classe política de influenciar da gestão pública (ABRUCIO, 2007).

Nesse caminho percorrido pela administração pública brasileira, vários avanços foram desenvolvidos e colocados em prática, e, como diz Abrucio (2007), eles não são resultado de um único momento, mas resultam de todo um percurso. Dessa forma, Abrucio evidencia 5 desses avanços que serão relacionados agora pelo Quadro 3.

Quadro 3 – Avanços na Administração Pública Brasileira

Lei de Responsabilidade Fiscal	Movimento montado em torno da questão fiscal. Tem como base a Constituição de 1988 e a Reforma Bresser. Enormes ganhos de economicidade ao Estado brasileiro, mas não houve tanto sucesso em relação à eficiência. Necessárias mais ações de gestão pública.
Participação Social	Governos estaduais e municipais introduziram novidades em políticas públicas: incentivo a participação, mais agilidade, ampliação de centros de

	atendimento.
Controle Social	Mecanismos de avaliação de políticas públicas, formas de coordená-las administrativa e financeiramente, programas aplicados a realidades locais. Tudo isso deu avanço ao controle social.
PPA e Planejamento	O PPA tido como um instrumento de planejamento integrando áreas a partir de programas e projetos.
Governo Eletrônico	Talvez a ação mais reformista da gestão pública brasileira. Teve início na experiência do governo de São Paulo. É excelente para organização das informações públicas sem falar na redução de custos.
Transparência	Adiciona a essa lista, a transparência, que germina formalmente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, e se utiliza do governo eletrônico, para exigir que a administração pública disponibilize em tempo real a execução de receitas e despesas públicas. Possibilita redução do potencial da corrupção e ainda fomenta a <i>accountability</i> .

Fonte: Abrucio, 2007, p. 76.

Em 2002, vem o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e logo em seguida o governo Dilma Roussef, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), por isso esse período restou conhecido como a Era PT. Abrucio (2007) diz que houve muitas iniciativas que consolidaram o governo eletrônico e a Controladoria-Geral da União (CGU) como instrumentos importantes da luta contra a ineficiência e a corrupção. Além disso, a democracia participativa foi aperfeiçoada, assim o PPA e o planejamento ganharam mais força e destaque na gestão pública.

Foi com base no governo eletrônico que foi promulgada a Lei da Transparência pública em 2009. Essa lei alterou dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal dizendo que devem ser divulgadas em tempo real as informações execução orçamentária da administração pública. Posteriormente, já no governo Dilma, em 2011, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação Pública, trazendo ainda mais transparência e fomento a *accountability* no país. Isso será melhor desenvolvido mais à frente.

No entanto, Abrucio (2007) afirma com segurança que:

A pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e em diversos pontos do Executivo federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Este processo não foi inventado pela gestão petista, mas sua amplitude e vinculação com a corrupção surpreendem negativamente por conta do histórico de luta republicana do Partido dos Trabalhadores. Se houve algo positivo na crise política de 2005 é que, depois do conhecimento pelo grande público do patrimonialismo presente em vários órgãos da administração direta e em estatais, tornou-se mais premente o tema da profissionalização da burocracia brasileira (ABRUCIO, 2007, p. 77).

Ainda assim, Abrucio tece outros elogios ao governo Lula, o que também vale para o Governo Dilma. O autor não deixa de destacar que o legado deixado

pela gestão petista foi o aperfeiçoamento de importantes mecanismos de controle da corrupção. A autonomia da Polícia Federal (PF) e o trabalho da CGU mantem-se incorporados pelo Estado brasileiro, não devendo ser só política de governo.

O Brasil avançou muito em seu processo de abertura e democratização do Estado, ainda que em meio a avanços e retrocessos. Transparência e responsabilização do poder público são imperiosas para sua consolidação. A administração pública só será eficiente e efetiva se controlada pela sociedade, com dispositivos legais garantidores desse direito (e por que não dizer dever?) e por órgãos de controle investidos de poder para isso.

Isto posto, resta indispensável levantar uma discussão sobre as origens da ideia de controle social, significados e ressignificados. Não se faz isso sem tratar de cidadania também. Já foi analisado a perspectiva estatal, agora analisar-se-á a perspectiva cidadã.

2.2 Controle Social: sociedade civil, participação e cidadania

Antes de adentrar na questão do controle social, faz-se mister resgatar o conceito de Estado, especialmente na realidade brasileira. Foi dito na seção anterior que, em resumo, o Estado é o centro do poder político e da autoridade. Assim o Estado democrático reflete a interação contraditória entre diferentes grupos de interesse e forças sociais.

Cardoso disse em 2009 (p.1) que a diversidade de funções exercidas pelo Estado torna-o ineficiente diante das diversas demandas da sociedade. Foi nesse contexto que se iniciou a reivindicação de que “somente com o aprimoramento dos mecanismos de participação direta da sociedade [...] poderia ser compensada a crise da democracia representativa²”. À vista disso, a gestão participativa tornou-se relevante principalmente em relação à formulação e à implementação de políticas públicas (CARDOSO, 2009, p. 311).

Nessa mesma direção, Estenssoro (2011) fala que durante toda a história da república no Brasil, o Estado assumia muitos papéis: regulação, intervenção, planejamento, empreendimento e assistência social. Com o tempo, esse Estado também veio a abranger a estruturação das políticas públicas. Dessa forma, o

² Bobbio (1997, p. 43) afirma categoricamente que a “expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

Estado sob o modelo burocrático tradicional foi levado ao seu limite e cedeu espaço ao modelo pós-burocrático que tem duas vertentes: o modelo gerencial burocrático, do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e o modelo de participação cidadã, do Partido dos Trabalhadores (PT), como visto na seção anterior.

A Carta Magna Brasileira de 1988 prevê que “todo poder emana do povo”, que elege seus representantes através do voto. Seu artigo 14 fala sobre plebiscito, referendo e audiência pública, porém esse trabalho destaca a participação social e controle social sobre a gestão pública. Participação e controle têm propósitos extremamente relacionados, porque é através da participação na gestão pública que os cidadãos intervêm na tomada de decisões administrativas, sendo possível assim direcioná-la para de fato atender ao interesse público. No mesmo passo, os cidadãos podem realizar o controle sobre as ações da gestão, assegurando que tenha sido realizado conforme as decisões tomadas.

Assim sendo, Bravo e Correia (2012, p. 127) constataam que controle social tem sido a expressão utilizada no Brasil “como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado”, bem dizer a gestão da coisa pública. Tal sentido ganhou forma pela conjuntura de lutas políticas pela redemocratização do país no contexto da ditadura militar e seu Estado autoritário. As autoras seguem afirmando que nesse período havia o controle do Estado sobre a sociedade, pois era dessa forma que a classe dominante mantinha o seu poder e abria espaço para assentar o capitalismo monopolista.

O que Bravo e Correia afirmam, condiz com o que Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 283) dizem em seu Dicionário de Política:

Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p. 283).

Não obstante, na sociologia o sentido parece mais amplo, como sendo o “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p. 101).

Isto posto, há certa dificuldade em dar um sentido único para a expressão “controle social”. Isso porque o conceito nasce nas Ciências Sociais, que acompanha a sociedade e, portanto, muda com ela.

Mannheim (1971, p. 178) define “controle social” como sendo um “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”. No mesmo sentido, Correia (2008, p. 104) destaca que essa expressão é usada para indicar mecanismos que estabelecem ordem social para disciplinar a sociedade e submeter as pessoas a padrões sociais e princípios morais determinados.

Historicamente, nas Ciências Sociais, existem a tradição funcionalista e a tradição liberal sobre o conceito de controle social. Conforme diz Mattos (2016, p. 72), para a tradição funcionalista, “o controle social se dirige a promover a integração social, na medida em que busca reiterar valores morais compartilhados socialmente e expressos pela consciência coletiva”. O mesmo autor cita a contribuição de Norbert Elias dizendo que o “processo civilizador como forma de constituição psicológica dos indivíduos e de composição do tecido social” (MATTOS, 2016, p. 72). Já a tradição liberal, com inspirações na sociologia de Weber, tem sua análise apoiada “nas relações de poder e dominação que caracterizam as sociedades modernas” (MATTOS, 2016, p. 73).

Consoante Alvarez (2004), depois da Segunda Guerra Mundial, a expressão controle social começou a tomar outra dimensão, oposta as ideias anteriores: a relação do Estado com os mecanismos de controle social. Sendo um conjunto de “práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes” (ALVAREZ, 2004, p. 169). De acordo com o mesmo autor, a noção de controle social passou “do papel positivo em termos de integração social para o papel negativo em termos de dominação”. No Brasil, os debates acerca de controle social chegaram ao final do século XX e há diversas pesquisas voltadas para o período da Primeira República, que foi “um momento privilegiado para o estudo da emergência de estratégias de controle social dirigidas à classe operária ou à população pobre em geral, sobretudo nos mais destacados centros urbanos do período, Rio de Janeiro e São Paulo” (ALVAREZ, 2004, p. 174). Nessa época surgiram vários trabalhos acerca do controle social, como a regulação de padrões de conduta femininos e organização dos espaços urbanos e da pobreza urbana.

Correia (2008, p. 104) segue dizendo que na teoria política, controle social tem um sentido indeterminado: “tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado”. Tal afirmação reforça a análise de Bobbio (1997) e Bravo e Correia (2012). Na economia, “o Estado tem exercido o controle social sobre o conjunto da sociedade em favor dos interesses da classe dominante para garantia do consenso em torno da aceitação da ordem do capital” (CORREIA, 2008, p. 104).

A partir daí, Bravo e Correia (2012) fazem uma importante inferência acerca da noção de controle social no Brasil esclarecendo o contexto em que a expressão controle social é definida como controle da sociedade civil sobre o Estado. Era o cenário das lutas da sociedade civil contra o regime ditatorial e a redemocratização. Foi nesse contexto que sociedade civil começou a significar tudo o que era contrário ao Estado, por estar sob o comando de um regime militar, e dessa forma, essa dicotomia ganhou ares maniqueístas, em que a sociedade civil era o lado bom e o Estado era o lado mau, que conjuga perfeitamente com a ideia de “confluência perversa³” de Dagnino (2004).

Assim, passou-se a tornar negativo tudo o que era ligado ao Estado e criou-se uma esfera de despolitização da sociedade civil. Daí surge também a ideia de Terceiro Setor, que seria a sociedade civil organizada “falsamente situado para além do Estado e do Mercado” (COUTINHO, 2006, p. 48).

Os autores destacam que essa formulação do conceito de sociedade civil foi cunhado em um contexto econômico neoliberal e isso levou à sua despolitização. Dessa forma, a proposta do Banco Mundial é retirar a responsabilidade do Estado da proteção social, dizendo que é necessário criar outras soluções envolvendo empresas, sindicatos, famílias ou grupos comunitários. Acontece que em uma ótica Gramsciana, a sociedade civil não é homogênea. Ela é um “terreno de disputa de projetos de classes diferentes em busca da hegemonia” (BRAVO E CORREIA, 2012, p. 134).

Atualmente, o significado atribuído a controle na Administração Pública “pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública (em

³ Uma espécie de convergência entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante, participativo, que se manifesta depois da crise do regime autoritário e dos esforços para resgatar a democracia. Para saber mais, ver “Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa” de Evelina Dagnino. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/%201983/1732>> Acesso em: 07 fev. 2019.

oposição às finalidades privadas)” (ENAP, 2015, p. 05). Dessa forma, é a lei maior de 1988 que traz ao Brasil a figura do Controle Social de forma institucionalizada, responsabilizando os órgãos da estrutura do Estado e fornecendo a sociedade a oportunidade de participação. Assim, temos duas formas de controle na Administração Pública, sendo uma o controle institucional, exercido pelo próprio Estado sobre suas próprias ações; e outra o controle social, agora no sentido de a sociedade controlar as ações do Estado e participar das decisões.

Ainda que Bresser-Pereira (2001) tenha afirmado que a Carta Magna de 1988 tenha sido um retrocesso burocrático, alguns largos passos foram dados pela carta constitucional, que criou mecanismos para descentralizar as decisões sobre as políticas públicas de cunho social. Aqui pode ser observada a importância do controle da sociedade sobre as ações públicas, pois com o controle de conselhos ou de cidadãos em cada lugar desse país é possível que sejam observadas as necessidades particulares de cada grupo organizado, de cada região, de cada estado.

Não foi à toa que a Constituição de 1988 ficou conhecida, e até glorificada, como a Constituição Cidadã (CARVALHO, 2012). No processo de reconstrução da democracia brasileira, a carta garantiu formalmente os direitos civis, políticos e sociais. Isso significa cidadania. Carvalho (2012) afirma que cidadão pleno é aquele que dispõe dos três direitos.

Para ilustrar, os direitos civis são aqueles que tratam da vida, da liberdade, da propriedade e da igualdade jurídica. São eles que garantem a essência da sociedade civil. A principal ideia é a liberdade individual. Já os direitos políticos consistem em realizar manifestações políticas, em organizar partidos, em votar e em ser votado. Essa é a participação do cidadão no governo. A principal ideia é a de autogoverno. Por fim, os direitos sociais, que podem se resumir como a participação na riqueza coletiva, através do direito à educação, ao trabalho, ao salário, à saúde, à previdência. Esses direitos auxiliam na redução das desigualdades geradas pelo sistema capitalista e salvaguarda o bem estar. Por isso, a ideia essencial é a de justiça social (CARVALHO, 2012).

Isto posto, Andrade (2009) defendeu que exercer o controle social ainda é um desafio, pois para que o controle realmente aconteça, torna-se necessária uma mudança no “aparato institucional dos governos assim como uma mudança radical no padrão da relação Estado-sociedade” (ANDRADE, 2009, p. 8). Na sequência, a

própria autora já destaca mudanças concretas nessa relação citando a prática do orçamento participativo, umas das formas de participação deliberativa destacadas por Avritzer (2016), o que já “sinaliza para mudanças significativas no campo das práticas institucionais e da postura política dos governantes” (ANDRADE, 2009, p. 8). A partir do governo PT, é possível ver essa mudança ocorrendo.

Contudo, com o balanço da literatura sobre gestão social e participação realizado por Ilza Andrade em 2009, a autora afirma:

Segundo os estudiosos do tema, é no tocante ao exercício do controle social que as experiências de gestão participativa têm vivenciado mais dificuldades e a maioria das explicações para a questão tem feito referência: a tradição centralizadora e autoritária dos governos, a problemas de acesso e difusão de informações e a cultura política dominante (ANDRADE, 2009, p. 8).

O presente estudo destaca os impasses do acesso e difusão de informações, pois um governo não centralizador e não autoritário não deve reter informações de acesso público, e se não retém, já demonstra uma quebra para a cultura dominante.

Não é o bastante haver conselhos, seja de qual tipo for, deliberativo ou consultivo, não basta ter orçamento participativo, plebiscito, referendo ou audiência pública (formas de participação direta previstas na Constituição de 1988, no seu artigo 14), se a população não estiver munida de informações a respeito do assunto em questão para poder tomar suas decisões e se manifestar.

É sabido que até mesmo os estratos mais privilegiados da sociedade brasileira não tem instrução suficiente para saber como funcionada a máquina pública e a elaboração e execução de políticas públicas. Para o cidadão comum, tudo parece complicado e obscuro. Parece não haver publicidade adequada sobre esses saberes e dessa forma o exercício do controle social fica comprometido (MEDEIROS e PEREIRA, 2003).

Por essa razão, na próxima seção serão abordados os principais conceitos que permeiam o exercício do controle social.

2.3 Mecanismos formais de atuação da sociedade

Para que haja o exercício do controle social, é necessário que estejam garantidos “mecanismos formais de atuação da sociedade e [que estes] sejam ágeis e conhecidos” (MEDEIROS e PEREIRA, 2003, p. 66). Por isso esta seção procura

circunscrever um quadro conceitual e legal de termos como *accountability*, transparência, publicidade e direito de acesso à informação e contabilidade.

Diante da redemocratização do país, a promulgação da carta maior em 1988 ampliou uma série de direitos e liberdades. O momento era também de ajustamento da administração pública e da criação de uma nova relação entre Estado, governo e sociedade. Assim, participação social e cidadania entraram no centro das atenções.

Nesse contexto foi firmada a figura do controle social, aquele que é exercido pela sociedade sobre o Estado. Conforme dizem Medeiros e Pereira, (2003, p. 63) controle social “trata da disponibilização de condições para que cidadãos possam (1) avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e (2) cobrar do Estado a melhoria desses serviços”. Outrossim, os autores também afirmam que controle social “pressupõe desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho da atuação dos órgãos públicos” (MEDEIROS E PEREIRA, 2003, p. 63).

2.3.1 Publicidade

Dos mecanismos formais para atuação da sociedade, o primeiro sobre o qual se deve falar é a publicidade. Esta já veio garantida no próprio texto constitucional reconhecido como um dos famosos princípios da administração pública preconizados pela Constituição de 1988. Nesse sentido, o artigo 37 da carta maior assegura que:

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 e, também, ao seguinte:

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

Nas palavras do jurista brasileiro Hely Lopes Meirelles (1992), o princípio da publicidade consiste em divulgar oficialmente os atos administrativos para conhecimento público. O autor afirma ainda que para que um ato ou contrato administrativo tenha efetividade fora do órgão emissor, deve ser publicado para que obtenham validade universal. E finaliza dizendo que a publicidade não é parte constitutiva do ato, mas é seu requisito de eficácia e moralidade.

Mister se faz destacar o que Bobbio (1986) fala sobre “o governo público em público”. É natural da democracia que nada esteja escondido, confinado em mistério. Sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático que todos os atos e decisões do governo sejam conhecidos pelo povo. É isso que diferencia um estado constitucional de um estado absoluto.

Com o crescimento do Estado moderno, a democracia direta foi abandonada e em seu lugar foi desenvolvida a democracia participativa, por isso Bobbio (1986, p. 86) cita Carl Schmitt dizendo:

A representação apenas pode ocorrer na esfera do público. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas... Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que a sua atividade própria seja pública. (SCHMITT, apud BOBBIO, 1986, p. 86)

Isto posto, percebe-se a coerência constitucional que tem o Brasil ao prever a publicidade como um dos princípios para a atuação do Poder Público previsto de forma explícita na sua carta maior de 1988.

Em resumo, a publicidade trata basicamente de dispor a informação e os dados públicos ao cidadão, porém é necessário que se entenda o que essas informações e dados significam e quais os benefícios e resultados disso para a sociedade. Ou seja, é indispensável que o cidadão receba as publicações das atividades governamentais de forma compreensível, e é nisso que se baseia o princípio da transparência.

2.3.2 Transparência

Primeiramente, é necessário destacar que transparência não se confunde com publicidade, pois a primeira é mais abrangente que a segunda. Pode-se afirmar que a publicidade é abraçada pela transparência. Veja-se por quê.

Rodrigues (2013) conta que a transparência não era um ditame na gestão pública brasileira até 1980, tal como se pôde observar quando se falou da trajetória da administração pública brasileira. Porém, depois da redemocratização do Estado e da Promulgação da CF em 1988, foram desenvolvidas novas formas de relação entre Estado e sociedade, assim houve ambiente propício para a evidenciação da transparência.

Diferentemente de publicidade, o termo transparência não é mencionado na Constituição de 1988, mas a sua figura entra em destaque no ordenamento jurídico brasileiro com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quando diz que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente” (BRASIL, 2000).

Depois, em 2009, a LRF foi alterada pela Lei Complementar nº 131, que foi apelidada de Lei da Transparência porque essa lei pretendeu assegurar ainda mais a transparência da gestão pública. Tais dispositivos legais serão vistos mais detalhadamente à frente, ao se falar dos precedentes à LAI.

Em resumo, usa-se a palavras de Juliano Heinen (2015) para falar sobre o princípio da transparência do contexto do Estado democrático:

Compreende-se que o princípio da transparência é, na essência, o fundamento-base ao estado democrático de direito. Explica-se: é um princípio fundamental e estruturante dessa concepção de estado, tendo valor imprescindível, ainda que à mingua de uma positivação jurídico-constitucional. Só para ficar com um os produtos dessa premissa, destaca-se que o aumento do grau de transparência no estado democrático de direito, além de ser, como dito, vetor estruturante, acresce significativamente o grau de vigilância sobre a atuação dos organismos públicos” (HEINEN, 2015, p. 33)

Dessa forma, transparência se associa à disponibilização de informações possibilitando que as ações dos gestores públicos sejam averiguadas, tanto pelo controle institucional como pelo controle social, e que assim haja a devida responsabilização por algum malfeito. Isto posto, Aló (2009) traz que para ser transparente, a informação precisa ser completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão.

Por isso, Figueiredo e Santos (2013) afirmam que a transparência fornece ao cidadão a oportunidade de acompanhar e analisar os procedimentos dos seus representantes. Isso favorece o exercício da cidadania, da participação e do controle. E seguem dizendo que “um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para a imagem do país nas políticas externas” (FIGUEIREDO e SANTOS, 2013, p.05).

Assim então, transparência tem um sentido mais abrangente do que publicidade, pois pressupõe entender o que está por trás de uma publicação de um ato administrativo. Ou seja, nas palavras de Angélico (2012, p. 25), transparência “tem relação com fluxo de informação, mas também com a qualidade da informação

(melhorar a compreensão) e com o uso dessa informação (favorecer a *accountability*)”. E é sobre *accountability* que trata a próxima seção.

2.3.3 *Accountability*

Ao se falar de controle social, não há como deixar que citar o conceito de *accountability*. Depois da publicidade, que marca a questão de dispor a informação dos atos e fatos administrativos, depois da transparência que trata da melhor forma de dispor essa informação para que seja compreendida, agora se tem a *accountability* que trata basicamente da responsabilização dos gestores públicos sobre seus atos administrativos. Já temos a informação publicizada, transparente e agora responsabilizada.

Interessante é o que conta Campos (1990) sobre o termo, pois ele não tinha uma tradução literal para o português, e assim permanece até hoje. A autora diz que logo quando começou sua primeira pós-graduação nos Estados Unidos, depois de uma boa experiência em estudos sobre administração pública, não conseguia acompanhar os debates sobre *accountability* e se sentia incapaz de traduzir o termo. Ela só tinha a certeza de que não se tratava de contabilidade.

Depois, ao voltar ao Brasil, conversou com pessoas experientes em inglês, que também realizaram pós-graduação nos EUA, e ainda assim não havia uma tradução. Foi então que Campos (2009) percebeu que não era uma questão de tradução literal que faltava no Brasil, mas sim uma ausência do próprio significado do que essa palavra representava. “O que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário” (CAMPOS, 1990, p. 31).

E aí Campos (1990, p.33) busca as explicações de Frederich Mosher, que apresenta:

Accountability como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a – mas não necessariamente incompatível com – responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, ‘acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho. Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidade’. (MOSHER, 1968, p. 07).

Dessa forma, Campos segue uma linha de raciocínio interessante para os objetivos desse trabalho ao se questionar sobre quem está fora da função pública e o poder de exigir a responsabilização em questão. Hoje não resta dúvidas de que

essa figura é a do cidadão. Essa ideia só é clara em democracias bem desenvolvidas e bem definidas, o que não era o caso do Brasil no final dos anos 1980, quando o país se redemocratizava.

Foi no início dos anos 1990, como visto da seção da trajetória da administração pública brasileira, que surgiu a Nova Administração Pública e assim a reforma do Estado. Tudo isso ficou retratado na CF de 1988 que deixou delineada as ideias de participação e controle social. É nesse sentido que Filgueiras (2011, p. 84) afirma que a *accountability* “depende de um princípio de autoridade democrática, mas exige uma arquitetura institucional em que a responsabilização de governantes frente ao governo seja aprimorada”.

Dessa forma, o termo *accountability* se desenvolve nesse contexto, sendo definido pela “responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação, pela obrigação de prestar conta tanto por ações como por omissões” (MEDEIROS e PEREIRA, 2003).

2.3.4 Acesso à Informação Pública

Primeiramente, se faz necessário definir o que seria informação pública. Batista (2010), após um extenso estudo sobre diferentes perspectivas e posições variadas de diferentes autores, chegou ao seguinte entendimento:

Informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social. (BATISTA, 2010, p. 40)

Destarte, Angélico (2012) nos conta que a expressão “acesso à informação pública” efetiva a ideia de transparência. As leis que tratam de transparência da informação pública são as *Freedom of Information Act*, em inglês, e são conhecidas como FOIA. O autor afirma que a expressão em inglês literalmente traduzida para o português como “liberdade de informação”, acabou sendo traduzida como “acesso à informação” para dar uma melhor ideia de “livre acesso”.

Mas por que esse livre acesso à informação pública? Bourdieu afirmou que:

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

Nesse mesmo sentido, e adicionando a figura dos cuidadores do Estado, ou seja, os agentes políticos, Heinen (2015) insere uma reflexão interessante ao afirmar que se estes estão nessa posição representando o cidadão que o colocou lá, tudo o que for produzido nesse âmbito na verdade pertence ao cidadão, pois tudo o que foi produzido é para ele e por ele. O Estado apenas centraliza as informações. Esse é o “fundamento ontológico” para entender que as informações públicas, pelo menos em sua maioria, devem estar disponíveis ao cidadão.

Por isso que o acesso à informação pública é reconhecido como um direito humano fundamental e está arrolado em vários tratados e convenções internacionais, dos quais o Brasil faz parte. Esse direito é também acolhido e respeitado por importantes organismos da comunidade internacional, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A cartilha “Acesso à Informação Pública” elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2011 destaca alguns desses tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil. Vale a pena checar:

Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19): “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”;

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13): “Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”;

Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4): “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”;

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19): “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”. (CGU, 2011, p. 9, grifo nosso).

A partir do momento que se reconhece o direito à informação pública na perspectiva de direitos humanos, não se reconhece apenas o acesso aos atos e decisões dos governantes por si só, mas o acesso também se torna um instrumento para a garantia de outros direitos, como direito à educação, à segurança e à saúde, bem como o combate a corrupção. Ou seja, a garantia de acesso à informação pública mune o cidadão para que possa exercer o controle social sobre a gestão pública.

Dessa forma, a próxima seção apresentará os atos normativos garantidores do acesso à informação pública. Será feita uma breve apresentação da formalização do acesso no mundo e mais detalhadamente no Brasil até se chegar a recente Lei de Acesso à Informação Pública Brasileira. Antes, porém, faz imprescindível destacar a operacionalização da Administração Pública que é realizada pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

2.3.5 Contabilidade como instrumento controle social sobre a Administração Pública

Como visto no início desse trabalho, o Estado tem o seu papel de ser o centro político e de autoridade, bem como regulador da interação contraditória entre grupos de interesses e forças sociais diferentes. Assim sendo, o Estado Brasileiro acaba por assumir questões sociais, a exemplo de saúde, educação, seguridade social, e tantas outras áreas, além de suas atividades administrativas inerentes de sua existência.

Todas essas questões são garantidas pelos tributos pagos pela sociedade em geral, pessoas físicas e jurídicas. Obras de infraestrutura, insumos para hospitais, funcionamento de escolas e universidades, aposentadorias, benefícios de assistência social, e mais uma infinidade de políticas públicas acontecem com o “financiamento” do cidadão.

A LRF, a Lei da Transparência e a LAI trazem em seu texto os documentos e tipos de informações que devem estar à disposição da sociedade para consultas. Essa é uma das formas mais elementares de se exercer o controle social, porque se pode ter acesso às atividades governamentais através da internet e em tempo real. Esses dispositivos legais tem como base própria CF 1988, quando prevê logo em seu Art. 1º que “todo poder emana do povo”. O Quadro 4 abaixo apresenta uma síntese do que é cobrado pelo referidos institutos legais:

Quadro 4 – Exigências Legais para Garantia da Transparência

Dispositivo Legal	Exigência	Artigo
Lei de Responsabilidade Fiscal	Lei de Diretrizes Orçamentárias	4º
	Lei Orçamentária Anual	5º
	Relatório Resumido de Execução Orçamentária	48 e 52
	Relatório de Gestão Fiscal	48 e 54
Lei da Transparência	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos	1º
	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público	1º
	Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União	1º
	Quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras	2º
	Quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras	2º
Lei de Acesso à Informação	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público	8º
	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros	8º
	Registros das despesas	8º
	Procedimentos licitatórios	8º
	Acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades	8º
	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	8º
	Serviço de informações ao cidadão	9º
Realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.	9º	

Fonte: Elaborado pela Autora, 2019.

Perceba que as leis se complementam e se reforçam. A LRF traz os documentos exigidos. Ressalta-se que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) já foram previstos na Carta Magna de 1988 no seu Art. 165, porém a LRF traz as exigências com mais detalhes.

Depois a Lei da Transparência vem e diz que todos esses documentos devem ser divulgados em tempo real. E a LAI vem para arrematar o direito de acesso à informação.

Perceba também que os três dispositivos se referem à execução orçamentária e financeira, despesas, receitas, licitações, programas, ações, projetos e obras. É a contabilidade aplicada ao setor público que cuida dessa execução e gera os documentos que irão para os sistemas e alimentarão o Portal da Transparência e as Seções de Acesso à Informação dos sítios eletrônicos. Por isso,

torna-se necessário destacar a importância da contabilidade pública em meio ao orçamento público.

A contabilidade pública vem passando pelo processo de convergência aos padrões internacionais, que começou com a Portaria nº 184 de 2008 do, à época, Ministério da Fazenda, e as primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. O Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) é o responsável por traduzir e adaptar às normas no Brasil. As normas originais vem das Normas Internacionais Aplicadas ao Setor Público, em inglês, *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS).

Dessa forma, a partir de setembro de 2016, passou a vigorar a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual, nominada pela sigla NBC TSP – EC.

A norma destaca que a maioria das entidades do setor público tem como objetivo a prestação de serviços à sociedade, e não a obtenção de lucros ou retorno a investidores. Assim, o que precisa ser analisado sobre essas entidades, destacado no item 2 da NBC TSP – EC, é:

- (a) se a entidade prestou seus serviços à sociedade de maneira eficiente e eficaz;
- (b) quais são os recursos atualmente disponíveis para gastos futuros, e até que ponto há restrições ou condições para a utilização desses recursos;
- (c) a extensão na qual a carga tributária, que recai sobre os contribuintes em períodos futuros para pagar por serviços correntes, tem mudado; e
- (d) se a capacidade da entidade para prestar serviços melhorou ou piorou em comparação com exercícios anteriores. (NBC TSP – EC, item 2, 2016)

A norma também reza que o governo e suas entidades são responsáveis diante dos provedores dos recursos, ou seja, o cidadão, pela aplicação da arrecadação tributária. O que se objetiva com isso é alcance do *accountability*, ou seja, a prestação de contas e a responsabilização, bem como garantir a transparência do setor público.

Vale também destacar, assim como a NBC TSP – EC o faz, a importância do orçamento público:

O governo e outras entidades do setor público elaboram orçamentos. No Brasil, a Constituição exige a elaboração do orçamento anual, a sua aprovação pelo poder Legislativo e a sua disponibilização à sociedade. A legislação brasileira define o que a peça orçamentária deve conter. A sociedade fiscaliza a gestão das entidades públicas diretamente, respaldada pela Constituição, ou indiretamente, por meio de representantes. O orçamento aprovado é utilizado como base para a definição dos níveis de tributação e de outras receitas, compondo o processo de obtenção de autorização legislativa para a realização do gasto público. (NBC TSP – EC, item 8, 2016).

Assim, o Estado deve exercer o seu principal papel que é promover o bem estar social e o desenvolvimento econômico preservando o interesse público. O Estado faz isso através do Orçamento Público (arrecadação de receitas e controle de despesas) e a Contabilidade Pública (a execução dos recursos) e com todas as informações dispostas, o controle social e o institucional restam legalmente garantidos.

Todas as leis citadas nessa seção fazem parte das políticas públicas de acesso à informação. Por isso, na seção adiante será realizado um breve histórico sobre o acesso à informação no mundo e no Brasil.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Inicialmente, faz-se necessário conceituar política pública. De forma objetiva, Secchi (2013, p.02) diz que “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. O autor continua afirmando que uma política pública é como uma orientação a uma atividade ou não atividade. Ele coloca que uma política pública tem dois elementos: “intencionalidade pública e resposta a um problema público”. A razão para que haja uma política pública é tratar ou resolver um problema entendido como coletivo e relevante.

Em 2016, o mesmo autor afirma que é necessário considerar dois conceitos para que se entenda o campo das políticas públicas, são eles o conceito de problema público e o conceito de política pública. Secchi afirma que normalmente se define problema público como “a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2016, p. 5). Desse modo, tem-se política pública como um caminho a se percorrer pensado para resolver, ou pelo menos dirimir, um problema público, através de “leis, programas, campanhas, obras, prestações de serviços, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros” (SECCHI, 2016). Em resumo, o primeiro termo seria a intenção da resolução; e o segundo, o meio para que se alcance a intenção.

Secchi faz ainda uma analogia interessante de ser citada quando diz que o problema público é como se fosse uma doença na sociedade e que a política pública seria então a prescrição médica para o seu tratamento.

Dessa forma, foi adaptado o Quadro 5 elaborado por Secchi (2016) para a política pública que será tratada por esse trabalho, senão veja:

Quadro 5 – Problema, política, instrumentos e atores.

Problema Público	Política Pública	Instrumentos	Atores Envolvidos
Falta de acesso à Informação	Garantir o direito de acesso à Informação já preconizado pela Constituição Federal de 1988	Lei de Acesso à Informação, Decretos, campanhas de conscientização, estabelecimento de formas de acesso virtual e físico, criação de um portal na rede mundial de computadores.	Governo Federal, Congresso Nacional, Controladoria-Geral da União, Arquivo Nacional, sociedade civil organizada (OAB, CNBB, ABRAJI), Organizações Não Governamentais (ONGs), sociedade civil e a mídia.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Secchi (2016).

Silva (2008, p. 90), considera que “toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade”. É um procedimento que envolve sujeitos diferentes com interesses e expectativas também diferentes. Silva (2008) afirma ainda que uma política pública pode ser um conjunto de ações ou de omissões do Estado, tomando ou não tomando decisões, administrando o conflito de interesses, tendo como limites os processos econômicos, políticos, sociais e culturais da sociedade.

O campo das políticas públicas é extremamente heterogêneo, não há limites para a atuação do Estado, tudo pode se tornar palco para intervenção. Por isso as políticas públicas podem se desdobrar em qualquer campo da atividade humana (COSTA, 2015). A título de exemplo, veja-se o seguinte:

Quem estudou um pouquinho de História do Brasil ouviu falar da famosa “Revolta da Vacina”, no início do século XX, momento em que houve uma primeira iniciativa de Política Pública de Saúde no Brasil, com Oswaldo Cruz implementando um programa de vacinação obrigatória contra a febre amarela. Ele enfrentou reações violentas da sociedade, contra essa intervenção do Estado na intimidade do indivíduo, principalmente das mulheres, na sociedade conservadora da época. (COSTA, 2015, 143).

É nessa ideia de abrangência que se inserem as políticas públicas de transparência e acesso à informação, em que foi necessária a ação do Estado democrático através de dispositivos legais para assegurar o direito fundamental de acesso à informação pública já previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, combatendo a cultura patrimonialista brasileira.

Sabe-se que política pública é uma área de intervenção em que o Estado é o protagonista da mobilização, da transformação na sociedade e na cultura, das

instituições físicas, culturais, educacionais, em todas as dimensões da sociedade. O Brasil é atrasado na discussão de políticas públicas, por conta da construção complexa do Estado, acontecida de forma retardatária, como é normal em países em desenvolvimento (COSTA, 2015).

Então, diante da redemocratização do país, da institucionalização de instrumentos de participação e controle social, pressões internacionais, da abertura do Estado brasileiro com a administração pública gerencial, escândalos de corrupção como o “impeachment do presidente Collor, a Comissão Parlamentar sobre o Orçamento, as denúncias de compra de votos no Congresso para instituição da reeleição durante o governo FHC, o mensalão e o caso da Petrobrás, revelado pela operação Lava Jato” (AVRITZER, 2016, p. 83), isso sem mencionar o período de Ditadura Militar que o Brasil atravessou em que as informações públicas eram sigilosas e as políticas públicas sociais eram meramente assistencialistas, a partir da Carta Magna de 1988, a Constituição Cidadã como já dito, foram criados diversos dispositivos legais para assegurar a transparência da gestão pública e o acesso à informação. Assim, far-se-á um breve histórico no mundo e no Brasil.

3.1 Um breve histórico

O primeiro dispositivo legal que se pôde chamar de Lei de Acesso à Informação foi promulgada no século XVIII, no ano de 1776. Trata-se a Lei de Liberdade de Imprensa (*Freedom of the Press Act*) da Suécia. A lei possui um capítulo que trata sobre a natureza pública de documentos oficiais, e assim coloca a previsão de que todo indivíduo detém o direito de acessá-los, exceto os documentos classificados como secretos (MARTINS, 2009). Essa lei continha o Princípio do Acesso Público institucionalizado por meio de regras que garantiam que as informações ou documentos manipulados ou criados pelo governo deveriam estar disponíveis ao acesso de todos (PEREIRA, 2016).

Depois da lei sueca, a lei seguinte demoraria quase dois séculos para surgir. Foi na Finlândia em 1951, apenas 3 anos após da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Os Estados Unidos da América vieram em seguida, em 1966. Logo depois a Dinamarca em 1970. Silva (2017) afirma que essas leis incentivaram os próximos 40 países a promulgarem sua própria lei, dessa forma o

autor apresenta um quadro apresentando a criação de leis de acesso pelo mundo. Vale a pena conferir o Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Adoção da Lei de Acesso à Informação no Mundo

Quantidade	Ano	Países
01	1776	Suécia.
02	Anos 1960	Finlândia e Estados Unidos.
05	Anos 1970	Dinamarca, Noruega, Holanda, França, Grécia.
05	Anos 1980	Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia, Áustria.
18	Anos 1990	Itália, Hungria, Romênia, Portugal, Bélgica, Coreia do Sul, Belize, Islândia, Irlanda, Tailândia, Israel, Letônia, Trinidad e Tobago, Geórgia, República Theca, Japão, Albânia, Liechtenstein.
50	Anos 2000	África do Sul, Bulgária, Moldávia, Inglaterra, Estônia, República Eslovaca, Lituânia, Bosnia & Herzegovina, Polônia, México, Jamaica, Angola, Panamá, Zimbábue, Paquistão, Uzbequistão, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Peru, Armênia, São Vicente e Granadinas, Suíça, Sérvia, Antígua e Barbuda, Equador, Turquia, República Dominicana, Índia, Azerbaijão, Uganda, Montenegro, Taiwan, Alemanha, Macedônia, Honduras, Nicarágua, Nepal, República do Quirguistão, China, Ilhas Cook, Jordânia, Etiópia, Bangladesh, Indonésia, Guatemala, Chile, Uruguai, Tadjiquistão, Rússia.
09	Anos 2010	República da Libéria, Guiné-Conacri, El Salvador, Ucrânia, Nigéria, Mongólia, Tunísia, Brasil.

Fonte: Adaptado de Silva (2017).

Dessas Leis de Acesso tidas como referência no mundo em desenvolvimento, em que está inserido o Brasil, Angélico (2012) destaca duas: a da Índia e a do México. Primeiramente porque elas são consideradas referências quando o assunto é Lei de Acesso à Informação. Segundo porque os dois países tem muito em comum com o Brasil, pois são países em desenvolvimento com uma extensa área e uma grande população, e, além disso, são repúblicas federativas.

A lei indiana se destaca também por ter tido um grande envolvimento da sociedade civil na jornada para a sua aprovação e implementação. Essa jornada ficou conhecida como *National Campaign for Peoples's Right to Information*. E a lei finalmente aprovada em 2005. Nisso se diferencia o Brasil, pois nossa LAI “não foi uma pauta da sociedade civil e tampouco contou com mobilização pública” (PEREIRA, 2016, p.11).

Já a lei mexicana é frequentemente citada por ter tido grande apoio da mídia local que tivera como alicerce um grupo de acadêmicos de nome Oaxaca. Governo e oposição acataram a proposta e a lei foi aprovada de forma unânime. A lei mexicana inovou ao garantir que informações relacionadas aos Direitos Humanos

não sejam ocultadas, ao obrigar servidores públicos a ajudar o cidadão solicitante da informação e ao criar um órgão supervisor.

E então o Brasil adotou a sua própria Lei de Acesso à Informação assimilando a experiência e os melhores pontos das leis dos outros países.

A promulgação da LAI no Brasil em 2011 faz parte da chamada Justiça de Transição, que o Dicionário de Direitos Humanos da Escola Superior do Ministério Público assim define:

A justiça de transição é conceituada como o conjunto de abordagens, mecanismos (judiciais e não judiciais) e estratégias para enfrentar o legado de violência em massa do passado, para atribuir responsabilidades, para exigir a efetividade do direito à memória e à verdade, para fortalecer as instituições com valores democráticos e garantir a não repetição das atrocidades. (ESMPU, 2010, não paginado).

A justiça de transição não é uma justiça especializada, como a Justiça Eleitoral ou a Justiça Militar. Ela na verdade é, como diz a definição acima destacada, um conjunto de abordagens, mecanismos e estratégias colocados em prática em momentos de alteração política para combater a herança histórica deixada pela violação de direitos humanos. Por isso, Van Zyl (2011, p. 47) definiu a justiça de transição como “o esforço para a construção da paz sustentável após um período conflitivo, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos”.

No Brasil, após o período do regime militar, de 1964 a 1985, não houve uma implementação efetiva de uma justiça de transição logo após seu término, como ocorrido na Argentina, Uruguai e Chile, que tal como o Brasil também vivenciaram regimes ditatoriais na segunda metade do século XX (BOLONHA e RODRIGUES, 2013). Por isso a experiência brasileira é excepcionalmente tardia, pois só ganhou efetividade com a promulgação da LAI e o estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade (CNV), através das Leis nº 12.527 e 12.528, ambas de 18 de novembro de 2011, vinte e seis anos depois. Segundo Bolonha e Rodrigues (2013, p. 02), “a experiência internacional no campo da justiça de transição não registra nenhum outro caso no qual uma Comissão da Verdade foi estabelecida mais de duas décadas depois do fim do período de exceção ou conflito”.

Vale destacar que as comissões da verdade:

são órgãos de investigação criados para ajudar as sociedades que têm enfrentado graves situações de violência política ou guerra interna, a confrontar criticamente o seu passado a fim de superar as profundas crises

e traumas gerados pela violência e evitar que tais atos de repitam em um futuro próximo. (CUYA, 2011, p. 37).

Isto é, investigação só se faz com acesso à informação, por isso uma medida não pôde ser tomada sem a outra e assim as duas leis foram promulgadas no mesmo dia. Porém vale também destacar que houve antecedentes que preparam o Brasil para o seu regime de transição.

Cita-se então a Lei da Anistia (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979), que concedia anistia política “a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, tivessem cometido crimes políticos ou conexos com este.” (BRASIL, 1979). Porém esta lei não representou marco para o fim de lutas da sociedade civil pela redemocratização, pois anistiava juntos torturadores e torturados. Outro passo na construção da justiça de transição no Brasil foi Constituição de 1988 com o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que aumentou o conjunto de receptores da anistia. Depois, em 1995, foi promulgada a Lei nº 9.140, através da qual o Estado reconheceu sua responsabilidade sobre desaparecimentos e assassinatos de opositores políticos. Em 2002, foi estabelecido o Regime do Anistiado Político, pela Lei nº 10.559, que regulamento do art. 8º da ADCT. Foram reconhecidos, por exemplo, os direitos de reparação econômica por indenização, de contagem do tempo de trabalho para o profissional que foi obrigado a se afastar de suas atividades, de conclusão de curso para quem também foi obrigado a se afastar e também de retorno ao serviço público pelo mesmo motivo.

No que diz respeito ao acesso aos arquivos e informações públicas, antes da LAI, já havia a Lei nº 8.159, de janeiro de 1991, dispendo sobre a política nacional dos arquivos públicos e privados para o Brasil. E também a Lei nº 11.111 de 2005, que regulamentou especificamente o final do inciso XXXII do art. 5º da CF de 1988, especialmente sobre a classificação de graus de acesso aos documentos públicos. Entretanto, a regulamentação destacada, nas palavras de Bolonha e Rodrigues (2013),

não era de grande utilidade, uma vez que ambas as leis 8.159/1991 e 11.111/2005 limitaram-se a reproduzir o texto constitucional, ao determinarem que tanto o direito de acesso a informações, quanto o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, deveriam ser observados, sem estabelecer qualquer indicativo de como isso deveria, na prática, ser feito (BOLONHA e RODRIGUES, 2013, p. 10).

Então foi com a LAI que restou estabelecido o acesso a documentos dos órgãos de repressão política do período de exceção brasileiro no âmbito do Poder Executivo Federal. Antes só as pessoas envolvidas com as situações poderiam ter o acesso. A LAI Brasileira inclui em seu escopo também o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) uma vez que a CGU já possuía uma larga experiência com o Portal da Transparência. Além disso, o Brasil incorporou também a divulgação ativa de informação, ampla abertura ao cidadão, direito de recorrer em caso de recusa em outras instâncias e sanções para os casos de desrespeito às previsões legais. Tudo isso será visto em detalhes em seção própria. Antes dar-se-á uma olhada nos estudos anteriores de mesma temática defendidos no Brasil.

3.2 Estudos anteriores no Brasil

Essa seção apresenta algumas dissertações e teses (para se manter dentro do escopo de trabalhos acadêmicos *stricto sensu*) defendidas por autores brasileiros nas quais foi abordada a Lei de Acesso à Informação dentro das mesmas temáticas abordadas nesse trabalho. Para coleta desses estudos, foi utilizada a base de dados Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD⁴.

Os trabalhos foram selecionados a partir da pesquisa avançada com as mesmas palavras-chave desta dissertação, quais sejam “Lei de Acesso à Informação”, “Controle Social” e “Transparência”, todos classificados com o critério “assunto”. Também foi definido o período de defesa como sendo de 2012 até 2018, pois foi em 2012 que a LAI entrou em vigor e 2018 que é o último ano completo antes da defesa deste trabalho.

Foram encontradas cinco dissertações e uma tese; seis trabalhos no total, porém uma das dissertações não estava disponível no momento do acesso⁵. Portanto, os cinco trabalhos seguem relacionados no Quadro 7 a seguir.

⁴ “O Ibict desenvolveu e coordena a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil, e também estimula o registro e a publicação de teses e dissertações em meio eletrônico.” Disponível em <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>.

⁵ Título: O Princípio da Transparência e a nova Lei de Acesso à Informação: Análise-crítica do Acesso à Informação nos Municípios baianos com mais de 100 mil habitantes, Ano de Obtenção: 2014. <<http://hdl.handle.net/123456730/267>> Indisponível em: 06 mar. 2019.

Quadro 7 – Dissertações e Teses defendidas no Brasil sobre a LAI

Autor, Ano, Tipo	Instituição de Ensino - Curso	Objetivo Geral	Amostra	Resultados
Bottrel, 2016, Dissertação	UFRJ – Ciência da Informação	Identificar os atores sociais que utilizam o acesso à informação pública, pois eles são agentes diretamente envolvidos na consolidação do direito de acesso.	384 notificações sobre o acesso à informação pública no Brasil	A Imprensa e as Entidades sem fins lucrativos são os grupos que mais usam o acesso à informação pública na Sociedade civil brasileira.
Souza, 2016, Dissertação	UFAM – Contabilidade e Controladoria	Analisar até que ponto os Portais Eletrônicos das Prefeituras das Capitais dos Estados da Região Norte atendem a legislação pertinente sobre a transparência pública.	7 portais eletrônicos de transparência das capitais dos estados da região norte do Brasil	Nenhuma prefeitura atendeu todos os itens obrigatórios exigidos pelas legislações vigentes.
Possamai, 2016, Tese	UFRGS – Ciência Política	Oferecer subsídios teóricos e práticos para o planejamento de uma política pública de dados abertos atenta ao contexto em que se insere.	A política de dados abertos do Governo Federal	Identificou um padrão de desenvolvimento incremental da Política, inserida na longa construção da agenda tanto da transparência (no âmbito da CGU), quanto da governança digital (pelo MPOG)
Mencarini, 2015, Dissertação	FGV – Administração de Pública e Governo	Apresentar modelo de estudo de caso identificando as práticas desenvolvidas nos últimos anos, em resposta à publicação da LAI e ao movimento internacional para a transparência, assim como, indicar possíveis fatores positivos, além de obstáculos e de perspectivas futuras.	Os principais bancos públicos brasileiros: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).	Conclui que conceito de transparência aplicado ao objeto de banco público no Brasil assume a característica de “conceito essencialmente contestado” (GALLIE, 1956).
Figueiredo, 2013, Dissertação	UFRJ – Ciências Contábeis	Contribuir para a reflexão sobre a transparência e participação social da gestão pública brasileira, realizando uma análise crítica sobre as propostas elaboradas pelos participantes da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social no seu eixo 1.	1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social no seu eixo 1	Constatou-se a necessidade de capacitar o cidadão para esse tipo de conferência em razão de seu desconhecimento a respeito das leis existentes sobre transparência e sobre ferramentas de participação social.

Fonte: Elaborado pela autora com base em SILVA, 2017.

Observa-se que a maioria dos trabalhos foi de dissertações. Observa-se ainda que boa parte dos trabalhos foram desenvolvidos na região sudeste do Brasil, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, havendo apenas um trabalho na região norte e outro na região sul. Percebe-se também que a maioria dos trabalhos foi desenvolvida sob a custódia das áreas de contabilidade, controladoria e administração e só depois igualmente distribuídos nas áreas da Ciência da Informação e da Ciência Política. Disso pode-se inferir que a relação entre acesso à informação, controle social e transparência está muito ligada às questões de contabilidade pública e administração pública, uma vez que a Lei da Transparência e a LAI destacam questões orçamentárias e financeiras, bem como de aquisições e contratações realizadas pela gestão pública, ou seja, sobre o que está sendo feito do dinheiro público.

Após fazer o levantamento de trabalhos nessa temática no Brasil, ponderou-se que a BDTD não retornou trabalhos defendidos pelo Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), programa sob o qual este trabalho se desenvolve. Então julgou-se justo consultar também os trabalhos anteriores realizados nesse programa, ainda que não atendessem aos requisitos estipulados nessa seleção. Então, tem-se o quadro 8 abaixo:

Quadro 8 – Dissertações Defendidas no MAPP-UFC sobre a LAI

Autor, Ano, Formação	Instituição de Ensino - Curso	Objetivo Geral	Amostra	Resultados
Furtado, 2017, Contador	UFC – Avaliação de Políticas Públicas	Investigar as aplicabilidades da Lei de Acesso a Informação no âmbito das pró-reitorias da Universidade Federal do Ceará à luz do Regime de Informação.	As 3 Pró-reitorias mais acionadas pela LAI.	Constatou-se a existência de uma realidade multifacetada de implementação de várias ações destinadas à promoção de informações ao cidadão, de maneira que a LAI se consolida como o elemento jurídico de maior relevância na efetivação do Regime de Informações em curso.
Paula, 2018, Bibliotecária	UFC – Avaliação de Políticas Públicas	Avaliar a política pública de informação governamental enfatizando aspectos hegemônicos e contra hegemônicos, contemplando	46 entrevistas com <i>stakeholders</i> : sociedade civil, mercado e	É possível afirmar que a política pública em estudo não se concretiza efetivamente em comunidades em situação de risco social.

		possibilidades e limites do seu cumprimento que agreguem os diversos setores da sociedade civil, visando à construção de uma proposta de avaliação contra hegemônica da LAI aplicada ao município de Caucaia/CE.	setor público	
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------	--

Fonte: Elaborado pela autora com base em SILVA, 2017.

A seleção foi feita no Repositório Institucional da UFC, buscando em Centro de Ciência Agrárias, por ser onde o MAPP está cadastrado e instalado. Como filtro, foi pesquisado o termo “Lei de Acesso à Informação” contido no título. Houve o retorno de duas dissertações acerca do tema, com propostas bem distintas, demonstrando o caráter multidisciplinar desse programa de mestrado. Por isso também se destacou no Quadro 8 a formação acadêmica dos autores. Vê-se que Furtado (2017) é contador e Paula (2018), bibliotecária, dessa forma, cada pesquisador emprega suas perspectivas.

Furtado (2017) trabalhou a LAI no contexto de abertura do Estado analisando as perspectivas dos gestores na UFC sob a luz do Regime de Informação. Já Paula (2018) tratou a política pública de informação governamental, utilizando-se da LAI buscando desenvolver uma proposta de avaliação do direito de acesso à informação visando à inserção das camadas mais excluídas da sociedade civil.

Os trabalhos fazem uma análise e destacam os pontos mais importantes sobre a LAI para dar base a sua abordagem, então, não podendo ser diferente, a próxima seção tratará especificamente do caminho brasileiro, desde as ideias constitucionais de publicidade, a institucionalização da transparência e a promulgação da LAI, principal objeto de estudo desse trabalho.

3.3 Lei de acesso à informação – Lei nº 12.527/2011

No Brasil, o conceito de acesso à informação está intimamente ligado ao conceito de princípio da Transparência, que segundo Evangelista (2010, p. 06), sucintamente, é “o fornecimento de informações pelo setor público à sociedade”. Diferentes atos legais trouxeram a ideia de transparência e acesso a informação pública.

Começando pela Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, ainda sob o governo FHC, pode-se perceber os cinco princípios da administração pública destacados na CF de 1988. Essa lei ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porque criou normas de melhoria da eficácia dos instrumentos orçamentários, criou também mecanismos de controle do déficit público e da dívida pública, e ainda aprimorou a transparência dos recursos públicos facilitando o acesso da comunidade (SODRE, 2002).

Esse aprimoramento se deve ao fato de que a LRF definiu que documentos e relatórios contábeis fossem divulgados amplamente. Mesmo não sendo a transparência o foco dessa lei, ela acabou por destacar esse princípio. A origem na LRF também se encontra na CF de 88 em seu artigo 163, do Capítulo II que trata das Finanças Públicas.

Logo depois, em 2003, já no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criada a Controladoria-Geral da União (CGU), que tem o objetivo de:

assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria (CGU, não datado, não paginado)⁶.

O combate à corrupção é um dos maiores focos da CGU, por isso a instituição desenvolveu dois produtos: o Cidadão Fiscal e o Cidadão Consciente. O primeiro destaca a atuação do cidadão como fiscalizador da gestão do Estado, denunciando e divulgando informações. O segundo, muito mais um valor, emprega um modelo de ética a administração pública (EVANGELISTA, 2010). Assim, observa-se um dos parâmetros da Nova Gestão Pública, que coloca o foco da gestão pública no cidadão.

Sobre a criação desse órgão, Avritzer (2016) comenta que foi um importante acréscimo ao sistema de controle, uma vez que inseriu no Poder Executivo a possibilidade de identificar omissões ou malfeitos ainda em curso e de assumir o controle desses atos. Esse órgão teve seu nome mudado para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle quando assumiu a presidência o vice presidente Michel Temer após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. Porém, diante de reivindicações dos servidores da antiga Controladoria-Geral da União, o

⁶ Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>> Acesso em: 11 set. 2016.

órgão passou a ser chamado de Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, mantendo a sigla CGU. Atualmente, no governo do presidente eleito, Jair Bolsonaro, o Ministério voltou a se chamar somente Controladoria-Geral da União, mantendo a sigla. Avritzer (2016, p. 90) diz ainda que com a CGU, o Brasil passou a ter “uma estrutura de controle das despesas em andamento” e não *post-factum* como era antes.

Logo depois, em 2004, foi lançado na internet, o Portal da Transparência do Governo Federal com o foco de assegurar e correta aplicação dos recursos públicos. A página institucional do portal diz:

O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar. [...] O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (CGU, 2013, não paginado)⁷.

Por esse trecho, nota-se as ideias de controle social, sociedade civil, participação e, principalmente, cidadania no tocante ao orçamento público e conseqüentemente às políticas públicas, sociais ou de outras vertentes.

Para dar força à ideia de acompanhamento das ações do governo e responsabilização, em 27 de maio de 2009, dispositivos foram acrescentados a LRF através da Lei Complementar nº 131/2009. Essa lei determinou que fossem dispostas, em tempo real, informações minuciosas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, a LRF passou a contar com o inciso I, do parágrafo único, do artigo 48 que diz:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (NR) (BRASIL, 2009).

Percebe-se mais um grande destaque para a participação social representado em lei, incluindo os processos de elaboração e discussão de políticas durante o processo, pelo fato de as informações estarem dispostas em tempo real.

⁷ Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2013/01/portal-da-transparencia-registra-mais-de-8-1-milhoes-de-acessos-em-2012>> Acesso: em 11 set. 2016.

Essa lei complementar ficou conhecida como Lei da Transparência. Percebe-se destacados nesse trecho constitucional as duas formas de participação citadas por Avritzer (2016): conselhos e orçamento participativo.

Complementando as ações para institucionalização da Transparência e Acesso à Informação e seguindo o raciocínio de Martins (2009) quando diz que o acesso à informação deve ser compreendido com um direito fundamental e para isso é de suma importância a aprovação de uma lei, foi instituída em 18 de novembro de 2011 a Lei nº 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação e já batizada, LAI.

Para analisar de forma mais perscrutada a LAI, foi aplicado um recorte de uma proposta contra-hegemônica para avaliação de políticas públicas. Trata-se da proposta de avaliação em profundidade de Lea Carvalho Rodrigues (2008). A autora consigna que mergulhar em um determinado estudo é ampliar o campo de investigação sobre ele. Certamente seria mais simples e rápido realizar uma compreensão mais focada na conformidade legal da política pública, contudo limitante. Mas também é necessário tomar cuidado na busca incessante por uma análise mais profunda, pois se pode perder o contato com a superfície (RODRIGUES, 2008). A ideia da Avaliação em Profundidade é justamente de cautela entre estes dois aspectos, propondo a avaliação como compreensão, em que não são desconsideradas as “especificidades atinentes a cada situação e aos locais sobre os quais incidem políticas públicas formuladas nos longínquos centros de decisão” (RODRIGUES, 2008, p. 10).

Às vistas disso, as próximas subseções abordam a Avaliação em Profundidade de Políticas Públicas sob um recorte, visando-se não perder o contato com a superfície dado o tempo disponível para um programa de mestrado. Assim, seguem a análise de conteúdo e bases conceituais da política, análise de contexto da formulação da política e análise da trajetória institucional. Estes são três dos quatros tópicos considerados essenciais por Rodrigues (2008) para a uma efetiva avaliação em profundidade de caráter social. A título de conhecimento, o quarto tópico seria o levantamento do espectro temporal e territorial, uma etapa mais avançada que pretende um maior nível de abstração, síntese e criatividade.

3.3.1 Análise De Conteúdo E Bases Conceituais Da Política

A Lei de Acesso à Informação (LAI) entrou em vigor em 16 de maio de 2012, valendo para União, Estados, Distrito Federal e Municípios e regulamentando o direito de acesso à informação já previsto da Carta de 1988, através do inciso XXXIII do artigo 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e em seu § 2º do art. 216. Dos quais vale destacar o texto do inciso XXXIII, art. 5º abaixo transcrito:

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

Com essa lei, o Brasil deu um grande passo no processo de democratização do acesso à informação e consolidação da transparência. Bernardes *et al* (2015) afirmam que a LAI efetiva o direito de acesso aos cidadãos quando dispõe sobre prazos e procedimentos que devem ser observados pelos órgãos e entidades públicas com o fito de assegurar o direito de acesso, saindo da cultura do segredo para a cultura do acesso, tornando-se o sigilo exceção e a informação, regra.

Ainda no Parágrafo 1º, a LAI determina quem está subordinado ao regime da lei. São eles os órgãos públicos da administração direta dos três poderes, incluindo as Cortes de Contas e o Ministério Público. Assim como os integrantes da administração indireta, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Também estão incluídas as entidade privadas que recebam recursos públicos para realizar ações de interesse público. Ou seja, todas as entidades fomentadas por tributos devem à sociedade transparência e publicidade.

Uma parte da lei cabe somente ao Poder Executivo Federal, sendo necessárias providências dos demais entes federativos no sentido de expedir suas próprias regulamentações.

Foi então que, conforme o art. 40 da LAI, em 16 de maio de 2012, foi promulgado o Decreto nº 7.724 para regulamentar a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal “definindo os procedimentos que devem ser adotados pelos

órgãos e entidades para garantir o efetivo acesso às informações públicas pela sociedade” (CGU, 2013, p. 10).

Para realizar uma análise de conteúdo de uma política pública, conforme Rodrigues (2011), faz-se necessário tomar como centrais três dimensões: a formulação da política, as suas bases conceituais e a sua coerência interna. Para esta seção, somente as duas primeiras dimensões são evidenciadas, pois a coerência interna só poderá ser observada mediante os resultados da pesquisa avaliativa.

Para a formulação da política, deve-se destacar os objetivos presentes na sua institucionalização, os critérios para sua implantação, acompanhamento e avaliação. Já para a dimensão das bases conceituais, destaca-se os conceitos e noções centrais que orientam a política. A coerência interna, por sua vez, se encarrega de observar a coerência entre as bases conceituais da política e sua implementação e o acompanhamento, monitoramento e avaliação.

O principal objetivo da LAI disposto logo no seu art. 1º é “garantir o acesso a informações” (BRASIL, 2011, não paginado). Por isso, Heinen (2015, p. 62) afirma que “a referida norma possui, como eixo estruturante, um padrão axiológico muito claro: potencializar no mais que pode o direito fundamental à transparência dos dados e das informações públicas”.

Dessa forma, imprescindível se faz destacar os “Princípios Administrativos da LAI”, assim chamados os incisos do Art. 3º por Juliano Heinen (2015, p. 118). O autor consigna que esse artigo “é de uma matriz normativa por deveras interessante, porque impõe ao intérprete um claro balizamento hermenêutico. Pode-se dizer que o art. 3º veio constituir concreta ‘tábua de valores’ ao acesso dos dados públicos, confiando padrões axiológicos à compreensão do restante das regras”. Exposto o mérito, transcreve-se o referido artigo abaixo:

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

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

II - divulgação de informações de **interesse público**, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela **tecnologia da informação**;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de **transparência** na administração pública;

V - desenvolvimento do **controle social** da administração pública. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Então, pode-se enumerar os princípios da LAI em legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade como regra, eficiência, sigilo como exceção, interesse público, transparência e controle social ao que Heinen (2015, p. 118) chama de “bloco hermenêutico”.

Embora já tenha sido feita uma base teórica na seção anterior, para o objetivo desse trabalho, faz-se mister empregar uma análise acerca de cada um princípios destacados. Far-se-á isso conforme Juliano Heinen (2015).

Sobre o inciso I, a LAI determina a publicidade como regra geral. O sigilo é exceção e deve ser motivado. Então esse princípio nos traz o entendimento de que em uma situação em que não se saiba se a informação é sigilosa ou não, deve-se julgar pela liberação do acesso. Heinen (2015) destaca que se todo poder emana do povo, como diz a carta magna, então é do cidadão a titularidade das informações públicas não classificadas como sigilosas.

Em seguida, no inciso II, toda informação de interesse público deve ser disponibilizada sem necessidade de solicitação do interessado. É aqui que aparece e conceito de transparência ativa que será melhor demonstrado no Art. 8º. De qualquer forma, esse inciso gera uma obrigação de prestação de informação do poder público ao cidadão. Heinen (2015) chama atenção para a utilização da expressão “interesse público”. O autor diz que esse termo tem entendimentos variados e tece a crítica de que esse pode ser utilizado tanto para dar acesso, como para negar acesso também, então nesse ponto a lei poderia ter sido mais específica.

Agora, através do inciso III, entra em cena um aspecto muito importante da LAI já adiantado no aspecto temporal pelo Portal da Transparência e pela Lei da Transparência: o acesso através da tecnologia da informação. Hoje as entidades públicas são obrigadas a manter uma página na internet e disponibilizar informações e dados à sociedade. Heinen (2015, p. 122) afirma que isso “constitui um passo importante para a desburocratização, para a transparência, para a simplificação do controle social exercido sobre o aparato do Estado”. A lei reflete como a internet mudou a relação entre o Estado e a sociedade, aproximando-os. Os ministérios tem perfis no *Twitter*, assim como os políticos, os representantes, e se comunicam diretamente com a sociedade.

O inciso IV mostra como a LAI vem reforçar o princípio da transparência. A cultura da transparência não se desenvolve apenas com dispositivos legais, mas

principalmente pela implantação gradual de mecanismos que a alimentem, tais como “oficinas, cursos, material didático, treinamentos, dos servidores que participarão diretamente do processamento dos pedidos de acesso etc” (Heinen, 2015, p. 123). A Controladoria-Geral da União (CGU) já vem fazendo isso, através da emissão de cartilhas e o próprio *site* dedicado apenas à divulgação da lei de acesso à informação⁸.

Por fim, o inciso V fala do controle social, sobre o qual já se falou em seção anterior, mas que vale a pena recapitular. O controle social, enquanto controle das ações do Estado pela sociedade, é muito mais um resultado da LAI, pois com o direito de acesso à informação garantido através a transparência ativa e passiva, a publicidade, a transparência e a *accountability* são possíveis para que se exerça o controle.

Logo em seguida, no art. 4º, a LAI traz “uma verdadeira interpretação autêntica para determinar uma melhor interpretação acerca dos conceitos inseridos e ligados à lei de acesso” (HEINEN, 2015, p.125). Isto é feito com o objetivo claro de, ainda nas palavras de Heinen, “evitar discussões judiciais acerca dos elementos normativos indeterminados constantes no limiar da LAI” (HEINEN, 2015, p.125). Dessa forma, a LAI definiu informação, dados processados, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade, e primariedade. Vale destacar que o Decreto Federal nº 7.724/2012 adiciona a esse rol de definição dos conceitos de informação atualizada e documento preparatório.

Para condensar esses conceitos e noções centrais, a LAI em seu art. 5º diz que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011).

De acordo com o 1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011 (CGU, 2013), a dinâmica de implantação da LAI foi um grande desafio, por ser uma lei muito abrangente que trazia um novo sentido de atuação da Administração Pública perante o cidadão, demandando “uma mudança cultural, uma melhor organização dos processos e uma adequada gestão das informações públicas”. Uma das principais dificuldades é a mudança cultural da burocracia no

⁸ Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>>.

setor público. Isso engloba capacitação dos servidores e motivação dentro de suas atividades de trabalho.

Para que esse processo fosse possível, foi necessário definir uma rede de responsáveis pela implementação da LAI em cada órgão do Poder Executivo Federal. O art. 40 definiu a designação de autoridade para exercer as atribuições abaixo destacadas:

- I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;
- II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;
- III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e
- IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos (BRASIL, 2011).

O já mencionado 1º Relatório de sobre a Implementação da LAI (CGU, 2013) aponta que grande parte das ouvidorias públicas federais assumiu diretamente o papel sobre as demandas relacionadas a LAI,

Embora não exista uma determinação legal para que as ouvidorias assumam esse papel, o que se percebeu é que em virtude da experiência acumulada no relacionamento direto com as demandas da sociedade, toda a expertise pôde ser aplicada por essas unidades de forma exitosa em relação à Lei de Acesso à Informação (CGU, 2013, p. 21)

Sobre o último apontamento acerca da formulação da política pública dentro da análise de conteúdo, tem-se o acompanhamento e avaliação da política. É o Decreto nº 7.724/2012 que atribui a Controladoria-Geral da União (CGU) o papel de órgão de monitoramento de implementação da LAI através do seu inciso IV, do art. 68, no Poder Executivo Federal. A página <http://www.acessoainformacao.gov.br/> disponível na internet expõe em seção chamada “Monitoramento da LAI”⁹ as suas formas de operacionalização, quais sejam: a) Avaliação do atendimento à LAI – QualiLAI 2017/2018 no qual “a avaliação do cumprimento da LAI abrange aspectos formais e procedimentais qualitativos e quantitativos, considerando as obrigações e princípios da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) e do Decreto nº 7.724/2012. Após essa análise, um relatório é elaborado com averiguações e indicações para que os gestores tomem as decisões corretas para regularizar eventuais situações; b) Monitoramento das Omissões a solicitações da LAI, para acompanhar as solicitações de informação fora do prazo, válido tanto para pedidos

⁹ Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/politica-monitoramento>.

como para recursos e partir disso são observadas as providências a serem tomadas; e c) Capacitação e orientação os órgãos, consiste em capacitações realizadas de maneira periódica para que sejam esclarecidas questões centrais e também questões específicas sobre a LAI.

A partir de agora, destaca-se as bases conceituais da LAI. Como visto na introdução desse escrito, a Lei de Acesso à Informação veio para coroar a necessidade de garantia de transparência e publicidade dos atos e fatos da administração, por isso a primeira base conceitual trazida pela LAI é a garantia de acesso (este como dito anteriormente também é o objetivo central dessa política pública). Mas a base conceitual que consagra a Lei nº 12.527/11 é a premissa de que a publicidade da informação é a regra, e o sigilo é que é a exceção.

Nessa perspectiva, o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estado e Municípios da CGU (2013) traz os conceitos de Transparência Ativa e Transparência Passiva, assim elencados por Ravazolo (2016):

- Transparência Ativa: o Estado divulga proativamente informações de interesse geral, independente de solicitação, principalmente em seus sítios eletrônicos na internet.
- Transparência Passiva: o Estado disponibiliza informações quando provocado, a partir de pedidos específicos realizados por pessoas físicas ou jurídicas. (RAVAZOLO, 2016, p. 13).

Está disposto na LAI em seu artigo 8º como devem ser divulgadas as informações de interesse coletivo ou geral e define como elas devem estar disponibilizadas na rede mundial de computadores. Dessa forma, segue transcrito o art. 8º com seus parágrafos 1º e 2º para melhor análise sobre o questionamento deste trabalho:

- Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
- §1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
 - II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
 - III - registros das despesas;
 - IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
 - V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
 - VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
- §2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem,

sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (BRASIL, 2011).

Percebe-se como a LAI pretendeu ser abrangente a cada inciso, tratando desde as competências de um órgão passando pelas receitas e despesas até dados administrativos para acompanhamento de programas, determinando de forma clara inclusive que tudo esteja disposto na internet. O cidadão de posse dessas informações pode contribuir muito mais para um processo de tomada de decisão em um conselho, em uma audiência pública ou até mesmo individualmente. Dessa forma, a sociedade tem mais propriedade e discernimento sobre o que vem sendo realizado pela administração pública.

Então, em resumo, Heinen (2015) afirma que a transparência ativa deve ser garantida de duas maneiras: (i) pela divulgação na internet; e (ii) em ambiente físico, reservado somente para esse fim, atendendo o cidadão, orientando e concedendo as informações.

Importante destacar que o parágrafo 4º desse artigo 8º define que municípios de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória da rede mundial de computadores, restando mantida a obrigação de divulgação em tempo real de informações acerca da execução orçamentária e financeira, ou seja, o andamento e finalidade das receitas e despesas. Isso demonstra uma preocupação do legislador em considerar algumas particularidades locais.

Já o artigo 9º registra a ideia de transparência passiva, quando determina que:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público; [...]
II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 2011).

Essa ferramenta é útil para que a sociedade possa fazer requerimentos de informações não disponibilizadas ativamente pela Administração Pública, devendo atender ao público, orientá-lo, informar acerca de tramitação de processos. Isso possibilita a população, por exemplo, acompanhar a execução de políticas públicas de seu interesse.

A transparência passiva continua no art. 10 em que a LAI explica que qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso, desde que identificado o requerente e especificada a informação. Heinen (2015, p.154) destaca que a LAI usa

o termo “interessado” no lugar de “cidadão”, pois isso evita qualquer interpretação que possa restringir o acesso. Isso significa dizer que o tal termo tem ligação com os significados de interesse coletivo, interesse geral ou interesse particular.

Outro conceito importante de anotar é o conceito de sigilo. No art. 4º, “informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2011). Complementando, o § 1º do art. 7º destaca que “o acesso à informação previsto [...] não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2011).

Heinen (2015) fala que não é exagero lembrar que a democracia está sempre em construção, porque ela não vem pronta. E deve-se construí-la com mecanismos funcionais que abram o Estado ao acesso, ao controle, à participação e à transparência. Assim, o conceito moderno de democracia exige, clama, por ampla participação popular, o que conduz à legitimidade garantida pela transparência das informações públicas.

Entretanto, Avritzer (2016) afirma que a participação social no Brasil sofre de alguns limites. Um deles “está ligado a um conjunto de fatores que ou não foram totalmente incluídos na participação ou passaram a ter agendas paralelas aos processos participativos” (AVRITZER, 2016, p. 51), pois os movimentos relacionados às políticas sociais tiveram presença maior. Outro limite, e esse muito bem observado por Avritzer (2016, p. 51), é o que ele chama de “segmentação da participação”, porque nota-se uma enorme participação nas políticas sociais, porém na área de infraestrutura é percebida uma ausência quase que completa de participação. E o autor já traz uma possível justificativa para isso, dizendo que “esta não foi uma arena privilegiada pelos movimentos sociais nos anos 1990, devido principalmente ao apagão de investimentos no setor provocado pela dívida externa no período que precedeu a democratização” (AVRITZER, 2016, p. 51).

Outro ponto observado por Avritzer (2016) é que a questão da participação acabou concentrada nas principais cidades apenas em esferas tradicionais, como saúde, educação, assistência social e políticas urbanas. A própria LAI define que municípios com menos de 10.000 habitantes não precisam dispor informações na internet, isso pode ser um ponto que contribui para isso.

Então, tem-se uma lei que garante acesso a todas as informações não sigilosas de forma detalhada e que garante a transparência e a disponibilidade. Assim, deve-se destacar sobre o contexto político, social e econômico à época de elaboração dessa política. É o que se verá na seção adiante.

3.3.2 Análise De Contexto De Formulação Da Política

Rodrigues (2008, p.11) fala que para uma análise de contexto da formulação da política é necessário fazer um levantamento sobre o momento político e as condições sociais e econômicas que sustentaram a política à época de sua formulação.

Nessa perspectiva, vimos que desde a Carta Magna de 1988 que o direito de acesso à informação está assegurado pelos seus artigos 5º, inciso XXXII, 37, inciso II e 216. Porém, não havia uma lei que disciplinasse especificamente a prerrogativa do acesso.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), nas palavras de Barros e Rodrigues (2018, p. 05), só “foi possível no contexto da redemocratização pós-ditadura militar e da promulgação da Constituição Federal de 1988” conforme citado acima. O período pós-ditadura no Brasil foi permeado de movimentos da sociedade civil que pressionaram os governos a abrirem os arquivos desse período. Houve também o desenvolvimento da chama justiça de transição brasileira. E não só isso, também havia escândalos de corrupção cada vez mais frequentes, como o caso do ex-Presidente Fernando Collor de Mello. Essas questões conduziram o governo federal a criar um Projeto de Lei que deu origem a Lei de Acesso à Informação brasileira.

Em 2009 foi encaminhada a Casa Civil da Presidência da República o Projeto de Lei (PL) nº 5.228/2009, que, segundo Rodrigues (2011), teve dois méritos: enfrentou de fato a questão do acesso à informação, porque antes disso havia leis esparsas que apenas fortaleciam a cultura do sigilo, e propôs a redução de prazos para acesso a informações tidas como sigilosas em seus três níveis, ultrassecreta, secreta e reservada.

Cabe destacar que em 2011, ainda antes da promulgação da LAI, o governo, através da Controladoria-Geral da União (CGU) juntamente com a UNESCO, pôs em prática um projeto que visava analisar “valores, cultura, experiência e percepção dos servidores públicos federais em relação à temática de

acesso à Informação” (DAMATTA, 2011, p. 3), o nome do projeto é “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”. Barros (2017, p. 84) afirma que “as análises derivadas dos resultados constataram que essa relação é considerada distante pela maioria dos entrevistados, mas evidenciou-se que, apesar desse cenário, há de se considerar uma maior proximidade nos últimos vinte anos”. Foi nesse contexto social que a LAI foi implementada.

Barros (2017) conta ainda que em setembro de 2011, a então presidenta Dilma Rousseff participou da 1ª Conferência de Alto Nível para Governo Aberto. Para participar, o país convidado tinha que atender a alguns critérios, como transparência orçamentária, acesso à informação, divulgação de declarações patrimoniais pelas autoridades, liberdades civis e participação social. Ainda não havia a LAI, mas como citado no início desse trabalho, havia leis espalhadas que tratavam separadamente desses assuntos.

Logo depois a LAI foi promulgada, juntamente com a Lei nº 12.528/2011, que criou Comissão Nacional da Verdade (CNV). Como diz a literatura, essa promulgação conjunta não foi coincidência, e sim o reconhecimento do fato de as duas leis andarem juntas, tal como pontuou a presidente Dilma em seu discurso: “O que era lei de sigilo se torna de lei acesso à informação. E nenhum ato ou documento que atente contra os direitos humanos poderá ser colocado sob sigilo. Essa é uma conexão decisiva com a lei que cria a Comissão da Verdade. Uma não existe sem a outra”¹⁰. Estes anos fizeram parte da justiça de transição já tratada neste trabalho.

O que Lea Rodrigues (2011) adiciona à reflexão original acerca da análise de contexto é a dimensão cultural. A partir do exposto, é crucial destacar que a LAI foi formulada em um contexto cultural de proteção ao sigilo em detrimento do acesso. Por isso o texto da Lei 12.527/11 é seguro em dizer o contrário: o acesso é regra; o sigilo, exceção.

Não se pode desconsiderar que a “regulamentação da LAI brasileira só foi possível em função das pressões internacionais para que o País tornasse sua gestão mais transparente e das mobilizações internas, representadas pelas ONGs, sociedade civil organizada e pela própria mídia” (BARROS, 2017, p. 108). Dessa

¹⁰ Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/lei-de-acesso-a-informacoes-publicas-auxiliara-comissao-da-verdade/>.

forma, se faz necessário analisar a trajetória institucional da LAI e identificar seus principais atores.

3.3.3 Análise Da Trajetória Institucional

Para analisar a trajetória institucional da política pública de acesso à informação regulamentada pela Lei de Acesso à Informação (LAI), far-se-á um breve levantamento das diversas instituições envolvidas na sua execução. Rodrigues (2011) considera esse um dos pontos mais importantes para o entendimento da política, porque cada instituição e conseqüentemente cada ator envolvido na execução pode atribuir diferentes significados. A LAI, como política pública que é, foi um fruto de intensos debates envolvendo a Administração Pública, a sociedade civil organizada, várias Organizações Não Governamentais (ONGs), outras entidades e a mídia.

Como falado anteriormente, o Decreto nº 7.724/12 atribui a Controladoria-Geral da União (CGU) o papel de monitorar a LAI, por isso essa merece destaque nessa análise. Dessa forma, compete à CGU:

- Promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;
- Promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência a administração pública;
- Monitorar a implementação da LAI no âmbito federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas;
- Monitorar a aplicação do Decreto nº 7.724/12, especialmente quanto ao cumprimento dos prazos e procedimentos;
- Preparar relatório anual com informações referentes à implementação da LAI, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;
- Definir os formulários padrões para o pedido de acesso;
- Definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da LAI;
- Estabelecer, em conjunto com o Ministério do Planejamento, procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando o prazo máximo para atualização;
- Detalhar, em conjunto com o Ministério do Planejamento, os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC. (CGU, 2013).

A CGU foi criada no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Barros (2017) relata que a CGU era o núcleo de Controle Interno da Gestão Pública Federal Brasileira e tinha também caráter de ministério. Porém, em 2016, a

CGU foi integrada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, criado no governo Michel Temer. Após reivindicações da sociedade organizada e de servidores do próprio órgão, o ministério passou a se chamar Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, atendendo ainda pela sigla CGU. Em 2019, como a mudança de governo e a posse de Jair Messias Bolsonaro, o ministério voltou a se chamar somente Controladoria-Geral da União, mantendo a mesma sigla.

Outro ator importante de se destacar, e ainda o fez Barros (2017), é o Arquivo Nacional (AN). Esse faz parte da Administração Pública Federal e está vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Tem o papel de centralizar o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos e de garantir o pleno acesso à informação. À época do projeto de lei, foi designada uma comissão para emitir um parecer sobre o projeto de lei, porém, como o projeto de lei foi aprovado em caráter de urgência, esse parecer não foi analisado.

Ainda assim, tempo depois, o diretor do AN participou de uma audiência pública em que também estavam presentes o diretor da ONG Transparência Brasil e a coordenadora do escritório brasileiro da ONG Artigo 19. Nessa ocasião, o AN deixou claro o seu posicionamento acerca do acesso à informação e os problemas que seriam enfrentados por ocasião da execução da política de acesso à informação, a exemplo da carência de pessoal.

Então, uma das providências tomadas pelo AN logo após a promulgação da LAI, acertadamente, diga-se de passagem, foi disponibilizar um conjunto de informações de maneira fácil de localizar de interesse da sociedade. E também desenvolveu o seu Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

Barros (2017) considera que a pouca participação do AN na tramitação do PL sobre o acesso à informação demonstra a lacuna hoje na Lei 12.527/11 em relação à gestão documental. Foi em 1991, que pela primeira vez o Brasil demonstrou a perspectiva de um regime jurídico arquivístico, a Lei de Arquivos, Lei nº 8.159/1991. Porém, antes, no parágrafo 2º do artigo 126 da Constituição de 88, já havia a prerrogativa de que “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988). Percebe-se então que a gestão documental é requisito básico para que a LAI cumpra o seu papel de primar pela transparência a despeito da opacidade.

Outros atores também precisam ser considerados: os atores sociais. Seriam esses as Organizações Não Governamentais (ONG), a sociedade civil e, não menor, a mídia.

Ainda com apoio na tese de doutorado de Barros (2017), a participação de ONGs no processo de regulamentação do direito de acesso à informação começou com a ONG Transparência Brasil. Essa ONG é uma associação sem fins lucrativos, que objetiva promover a defesa do interesse público através da fortificação da integridade do Estado brasileiro e o combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático¹¹.

Como seu principal escopo é o combate à corrupção, nada mais coerente do que essa ONG ser uma das mais ativas no processo de implementação e execução da LAI. O Estatuto da ONG apresenta como suas atividades, entre outras:

- Estabelecer redes, parcerias e intercâmbios com organizações não governamentais, universidades, poder público e outras entidades, facilitando a atuação desses órgãos e da sociedade civil, no âmbito nacional e internacional;
- Participar da criação, organização e atuação de entidades locais, internacionais e fóruns que tenham como objetivo a promoção do combate à corrupção;
- Apoiar pessoas, grupos, movimentos e organizações que lutam por reformas institucionais e conscientização pública;
- Estimular e desenvolver estudos e trabalhos com a finalidade de incentivar a implantação de políticas públicas e atitudes privadas, evitando-se o uso indevido do Poder Público para benefício privado;
- Organizar e divulgar dados sobre a corrupção nas diversas esferas de governo e no setor privado;
- Propor medidas para a defesa do interesse público;
- Promover palestras, debates e encontros com outras instituições sobre o combate à corrupção, bem como estimular a participação dos associados em conferências e fóruns internacionais;
- Ajudar órgãos e entidades ligadas ao Poder Público no planejamento, mobilização de recursos e implantação de projetos de combate à corrupção;
- Divulgar e comunicar informações sobre o trabalho desenvolvido pela Transparência Brasil e outras entidades, além de projetos governamentais de combate à corrupção;
- Desenvolver outras atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos sociais.¹²

Além dessa, temos a ONG Artigo 19, que é uma “organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação

¹¹ Disponível em <<https://www.transparencia.org.br/quem-somos#estatuto>>

¹² Disponível em <https://www.transparencia.org.br/quem-somos#estatuto>

em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.”¹³ A Artigo 19 teve a iniciativa de manter a sociedade informada acerca da tramitação do projeto de lei de acesso à informação.

Abramo (2009), falou que a ONG Transparência Brasil realizou manifestações durante o pré-período eleitoral para que o plano de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, naquele tempo, candidato a reeleição, incluísse o projeto de lei de acesso à informação ao congresso. A Artigo 19 fez uma análise do PL comparando com as melhores práticas e legislações sobre acesso que já existiam, as quais referenciamos no breve histórico anteriormente apresentado.

Essas ONGs tem papel fundamental no monitoramento para analisar de forma independente a Lei de Acesso à Informação, uma vez que uma das críticas a LAI é ter a CGU, uma entidade do próprio governo, como órgão de avaliação, treinamento e monitoramento.

A sociedade civil organizada, além das ONGs, também merece destaque, pois também teve papel fundamental no contexto da LAI. Como exemplos a citar, temos Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que é membro do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), que faz também faz parte do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. A OAB e a CNBB participaram das reuniões e elaboração e criação do projeto de lei de acesso à informação no Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção (CTPCC) da CGU. As três, OAB, CNBB e ABRAJI estiveram nas audiências públicas promovidas pela Câmara dos Deputados em 2009 (Barros, 2017).

É de suma importância destacar que ABRAJI é uma associação de jornalistas, criada em 2002, sem fins lucrativos, apartidária e tem como uma de suas principais missões a defesa do direito de acesso a informação pública. Essa associação coordena, desde 2003, o Fórum de Acesso, que é uma rede de 25 organizações cuja pressão foi fundamental para a redação e aprovação da LAI. Hoje em dia, a associação trabalha em diferentes projetos para garantir que diferentes organismos de poder cumpram a legislação¹⁴.

¹³ Disponível em <http://artigo19.org/a-organizacao/>

¹⁴ Disponível em <http://www.abraji.org.br/institucional/#sobre-a-abraji>.

E aqui entra o papel da mídia como ator da trajetória das políticas públicas de acesso a informação. Angelico (2002) afirma categoricamente que a LAI foi claramente ignorada pela imprensa até 2011. E comprova sua afirmação com uma pesquisa em sua dissertação de mestrado feita no Jornal Folha de São Paulo pela expressão “lei de acesso”. De acordo com a pesquisa, foi retornado o seguinte: em 2008, 9 menções; em 2009, 12; em 2010, 13; e em 2011, 57 menções. Percebe-se que em 2011, no ano de sanção da LAI, foi que o termo ganhou maior destaque na mídia. Um ano depois da vigência da LAI, em 2013, segundo uma pesquisa realizada pelo DataSenado, 47,7% dos brasileiros já tinha ouvido falar na LAI (Barros, 2017), ainda não era metade da população.

Ainda assim, Barros (2017, p. 119) defende que de maneira geral, a mídia no Brasil manteve certa consistência na divulgação da LAI após entrada em vigor, “seja pela divulgação dos salários dos servidores públicos, seja pelas problemáticas que envolvem a efetivação da LAI e tantos outros aspectos”.

Secchi (2016, p. 84) menciona que “mapear todas as instituições que tem potencial de influenciar determinado processo de política pública seria uma tarefa imensa”. Por isso o presente trabalho não pretende fazer um levantamento exaustivo sobre as instituições e atores envolvidos na trajetória da política de acesso à informação. Não obstante, esta se faz uma análise importantíssima, porque assim são percebidas as modificações sofridas pela política pública sob o olhar de cada instituição ou ator envolvido.

Faz-se mister destacar que houve diversas instituições envolvidas na elaboração e instituição da LAI, nacionais, internacionais, de dentro e de fora do governo. Mas o que não houve consideravelmente foi a participação popular. Por isso, este trabalho tenciona observar as perspectivas do cidadão comum em relação da LAI, ou como a literatura sobre avaliação de políticas públicas sociais chama, dos seus beneficiários.

4 MÉTODOS INVESTIGATIVOS E PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DO MAPP

A Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas vem se mostrando ao longo dos últimos anos uma área de pesquisa que implanta novos paradigmas. Diz-se isso porque essa ideia de metodologia vem se mostrando para além dos tradicionais paradigmas positivistas, pretensiosamente neutros, que buscavam demonstrar numericamente, que se diga, quantitativamente, as relações de impacto das políticas públicas onde eram aplicadas.

As novas ideias que permeiam a pesquisa em avaliação de políticas públicas traçam a relação entre metodologia de avaliação de políticas públicas e metodologia de pesquisa em ciências sociais. Há duas vertentes quando se pensa em metodologia de avaliação que pode ser uma metodologia e uma técnica aplicada por si mesma ou, na forma como preceitua o este programa de mestrado, pode ser um processo de construção de conhecimento apoiado na pesquisa em ciências sociais em que se estuda um problema por meio de metodologias e técnicas de avaliação. Porém essas técnicas e pesquisas não são modelos prontos, eles são um processo de construção.

Isto posto, tem-se dois paradigmas:

- a) Uma perspectiva tradicional/positivista: que vê metodologia de avaliação como uma técnica aplicada, como neutralidade, quantificação, mensuração, apuração de eficiência, com um sentido político conservador; e
- b) Uma perspectiva compreensiva/hermenêutica: que vê a metodologia como um processo construtivo, de problematização, não há neutralidade, reflexão sobre a ação dos atores envolvidos.

E aqui, chegamos à falsa problemática de discussão entre a pesquisa quantitativa e a qualitativa, exaustivamente discutida em sala de aula. Uma discussão que não se considera mais, pois hoje existe a compreensão de que a pesquisa avaliativa deve considerar todas as dimensões da vida social, e assim pode ser realizada quantitativa e qualitativamente.

Em suma, a pesquisa avaliativa “é um movimento do processo de políticas públicas, articulado à formulação e à implementação das políticas de corte social e como modalidade de pesquisa social aplicada” (SILVA, 2008, p. 89). Foi a

partir dos anos 1960, nos Estados Unidos que se desenvolveu a avaliação de políticas públicas especialmente no que tange aos programas de combate à pobreza. Essa foi a época que registrou a ampliação de financiamentos federais com a intenção de construir modelos que possibilitassem “dimensionar o grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social” (SILVA, 2008, p. 102).

Em 2008, Rodrigues afirmou que esse é um campo acadêmico relativamente recente e em constante crescimento. No Brasil, é no começo da década de 1990 que esse campo ganha intensidade, recebendo destaque das administrações públicas à época, envoltas em um contexto de Reforma do Estado com uma agenda neoliberal, como foi o caso do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (RODRIGUES, 2008).

Para entender melhor o campo de avaliação de políticas públicas, torna-se imprescindível retomar o debate acerca dos paradigmas de avaliação de políticas públicas. Rodrigues (2008, p. 8) faz questão de destacar que a importância dada ao assunto “a partir dos anos 1990 deveu-se, principalmente, à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)”. Essas agências exigiam o monitoramento de projetos que elas financiavam, o que acabava por ser uma avaliação tão somente gerencialista, sob a perspectiva positivista que limitava a percepção de avaliação apenas à eficácia, eficiência e efetividade, ou seja, resultados comparados aos objetivos, relação custo-benefício e relação proposto-previsto, uma análise meramente quantitativa.

No entanto, como dizem Gussi e Oliveira (2015), com o crescimento de quantidade e de importância das políticas públicas sociais promovidas pelo Estado brasileiro, a avaliação de políticas públicas passou a ser indagada em relação à forma como acontece, sua utilidade e as suas intenções. Essa ideia vai de encontro com as correntes tradicionais e positivistas, pois questionamentos mais profundos não podem ser respondidos apenas com métodos econométricos.

A exemplo da política pública no cerne deste trabalho, qual seja, a Lei de Acesso à Informação (LAI), constata-se que o Governo Federal já faz um acompanhamento quantitativo. Na página oficial da LAI na internet¹⁵, dentro do

¹⁵ Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>> Acesso em: 18 mar. 2019.

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), há uma seção chamada “Relatórios e Dados”, em que a sociedade pode acompanhar os seguintes relatórios estatísticos:

- Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes;
- Relatório de recursos e reclamações;
- Relatório de recursos à CGU interpostos por e-mail (até 22 de agosto de 2012, quando esta funcionalidade foi integrada ao e-SIC); e
- Relatório de recursos à CMRI¹⁶ interpostos por e-mail (até 31 de janeiro de 2014, quando esta funcionalidade foi integrada ao e-SIC).¹⁷

Para os objetivos desse trabalho, destacam-se os relatórios do primeiro tópico de consulta: Relatórios de pedidos de acesso à informação e solicitantes. Ressalta-se que esses relatórios atendem ao art. 30 da LAI que exige que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade deve publicar anualmente na internet essas informações. Dessa forma, o relatório apresenta quantidade de pedidos, média mensal, temas das solicitações, tipos de respostas, motivos em caso de negação de acesso, meios de envio de respostas e perfil dos solicitantes. Tudo isso se refere a pedidos de acesso através o sistema e-SIC, que caracteriza a transparência passiva, aquele método em que o requerente solicita a informação. A título de demonstração, uma consulta está no Anexo A deste trabalho.

Já para as informações que devem estar dispostas em tempo real e nos *sites* na internet de cada órgão ou entidade são frequentemente investigados por trabalhos acadêmicos, inclusive exemplificamos esse tipo de pesquisa na seção de Estudos Anteriores deste trabalho. Isto posto, percebe-se uma lacuna de trabalhos mais voltados para a percepção dos beneficiários da LAI. Lacuna essa que vem sendo preenchida com os paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas levados à baila por este programa de mestrado.

Um contraponto à corrente positivista é consignada por Lejano (2012), quando diz que esse modelo é político e baseado na crítica que vai entendê-la como um resultado ou um processo político, como movimento para gerar ganho para grupos com poder e influência.

¹⁶ A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é um órgão colegiado composto por dez ministérios. Atua como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação. Suas atribuições também estão ligadas ao tratamento e à classificação de informações sigilosas. Também tem a competência de estabelecer orientações normativas a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da legislação. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri>> Acesso em: 18 mar. 2019.

¹⁷ Disponível em <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos>> Acesso em: 18 mar. 2019. A título de exemplo, ver Anexo A.

Depois do modelo tradicional positivista, alinhado com os métodos quantitativos, surgiu um novo paradigma: o modelo construtivista ou Avaliação de Quarta Geração de Guba e Lincoln. Esse modelo traz métodos qualitativos incluindo a visão, expectativas e percepções das diferentes partes interessadas. Sob essa visão, a participação é a dinâmica principal. Sobre isso, os autores afirmam:

Faz sentido colocar os interesses de todos os grupos que são colocados em riscos por qualquer avaliação. Faz sentido também proteger os interesses dos menos influentes contra a usurpação por parte dos mais influentes, como parte essencial do processo. Desse modo, a mudança de avaliação direcionada ao cliente para a avaliação direcionada ao consumidor e deste para o grupo de interesse não é tão sensível quanto alguém possa a princípio ser levado a acreditar, sem alguma percepção da história do desenvolvimento da avaliação enquanto disciplina. Essa mudança pode tornar a avaliação um processo mais complexo e desordenado, mas não um processo essencialmente distinto. (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 86).

Por isso Guba e Lincoln (2011, p. 308) destacam que as abordagens construtivistas criticam o modelo positivista por conta de dois aspectos: “o caráter multiforme das situações estudadas e a pluridimensionalidade dos problemas objetos de análise”. Os autores dizem isso porque há várias visões possíveis por haver vários atores envolvidos. Cada ator teria uma apreensão diferente da realidade.

O desenvolvimento da avaliação em políticas públicas passa por quatro gerações até chegar em Guba e Lincoln. É assim que os autores explicam: A primeira geração é extremamente técnica, podendo ser chamada de “geração da mensuração” (GUBA E LINCOLN, 2011, p. 32). Aqui, qualquer variável seria investigada apenas se pudesse ser mensurada; depois vem a segunda geração mais voltada para a descrição, “o avaliador cumpria a função de descritor, embora também mantivessem os aspectos técnicos” (GUBA E LINCOLN, 2011, p. 35) da geração anterior.

Silva (2008), dá conta de que entre 1930 e 1960, nos Estados Unidos, a avaliação de programas sociais já havia passado por essas duas primeiras gerações, guardando destaque para duas lições. A primeira lição admitia que os programas sociais não apresentavam resultados positivos, demonstrando que as políticas implementadas não correspondiam as objetivos propostos. E a segunda lição revelava que eventos políticos de grande alcance conduziam a um mercado consumidor de avaliação de políticas públicas, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial.

Já a terceira geração trouxe o juízo de valor. Aqui “o avaliador assumiu o papel de julgador, mantendo igualmente as funções técnicas e descritivas [...], os avaliadores não se sentiam competentes para atuar nessa posição [...] e temiam a vulnerabilidade política à qual se expunham” (GUBA E LINCOLN, 2011, p. 37). Entretanto, os modelos de avaliação que foram surgindo a partir daí demonstraram o juízo de valor como parte essencial da avaliação. Silva (2008) também afirmou que essa geração estava situada na “idade de ouro dos anos de 1960 [...], quando ocorreram investimentos massivos em serviços e intervenções sociais de todos os tipos, fazendo com que a avaliação de políticas se tornasse um campo específico de estudo na área da investigação social” (SILVA, 2008, p. 103).

Daí percebe-se que cada geração de avaliação que se segue representa um passo à frente, porém ainda apresentam imperfeições que o ofício da avaliação faz perceber. Guba e Lincoln (2011) apontam três defeitos: a tendência ao Gerencialismo, a incapacidade de acomodar o pluralismo de valores e o comprometimento exagerado com o paradigma científico.

E, finalmente, Guba e Lincoln (2011) apresentam sua proposta de avaliação: a avaliação de quarta geração que traz demandas e inquietações e tem como base pressupostos teóricos do método pluralista e construtivista.

Em crítica a essa perspectiva de avaliação, tem-se a perspectiva proposta por Lejano (2012), chamada de modelo experiencial. Tal modelo considera a experiência dos atores envolvidos na política, e tem como instrumento principal a experiência local desses atores, de quem o pesquisador pode se aproximar para compreender a política. Essa é a perspectiva pós-construtivista.

Rodrigues (2008) diz que as diferentes abordagens podem estar agrupadas em duas formas distintas: avaliação como medida e avaliação como compreensão. Dessa forma, os limites dessa perspectiva de medida é que ela se coloca muito para efeitos esperados, desconsiderando os efeitos não previstos. Nisso há pouco ou nenhum espaço para crítica. Por isso Rodrigues (2008) propõe o que conhecemos hoje como avaliação em profundidade de políticas públicas, que coloca a avaliação como compreensão da política, levando em conta o seu conteúdo, o seu contexto, a sua trajetória institucional e seu recorte no tempo e no território.

Nessa perspectiva, o conteúdo corresponde à análise das leis e instrumentos regulatórios, bem como a observação dos objetivos da política, seus

critérios e bases conceituais que sustentam a política. Para o contexto, Rodrigues (2008) diz que levantar os dados sobre o contexto político, econômico e social em que a política foi formulada é essencial para compreendê-la. Observar a trajetória institucional da política também se faz fundamental, pois ao passar por diferentes vias institucionais, por diferentes ministérios, por exemplo, a política vai se modificando para atender aos diferentes grupos de interesse. E, a última dimensão analítica que Rodrigues (2008) destaca é o espectro temporal e territorial, que tem como ideia confrontar as propostas em relação aos objetivos da política. A autora afirma que essa é a etapa de sistematização de dados coletados.

A proposta de Rodrigues conversa intimamente com a visão descrita por Guba e Lincoln (2011). Os autores trouxeram à tona a dimensão hermenêutico-dialética. É ela que nos leva a compreensão das reivindicações, preocupações e interpretações dos diferentes grupos que permeiam uma política pública. Por isso essa é uma perspectiva construtivista, pois ao considerar a visão de cada grupo envolvido e deixando de lado a perspectiva puramente gerencialista, o pesquisador pode identificar de maneira mais profunda pontos que podem ser corrigidos, construídos ou reconstruídos sobre dada política pública. Nessa linha de raciocínio, os autores defendem que não existe uma única realidade, e sim diversas visões sobre a realidade construída pelos envolvidos de forma compartilhada. Esse tipo de abordagem cria uma interação entre o avaliador e o pesquisado, por isso hermenêutico-dialética.

Considerando que sempre haverá diferentes grupos de interesse, Guba e Lincoln (2011) identificam três grupos diferentes, quais sejam: (i) os representantes (ou agentes), na figura de pessoas envolvidas na produção do objeto de avaliação; (ii) os beneficiários, pessoas que de fato apanham benefícios do objeto de avaliação; e (iii) as vítimas, aquelas pessoas afetadas de forma negativa pelo objeto (GUBA E LINCOLN, 2011, p. 48-49).

Isto posto, foi nas propostas de avaliação de Rodrigues (2008) e de Guba e Lincoln (2011) que esse trabalho encontrou âncora para avaliar a política pública de acesso à informação, Lei nº 12.527/2011, vulga-se LAI. Em relação à proposta de Rodrigues, foi necessário fazer um recorte, por isso na seção que tratou mais profundamente da LAI, foram destacados os três tópicos essenciais, quais sejam a análise de conteúdo e bases conceituais, a análise do contexto de formulação da política e a análise da trajetória institucional.

4.1 Percurso metodológico

Minayo (2016) entende que a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida ao abordar a realidade. E assim a autora consigna que a metodologia engloba concomitantemente o método, as técnicas e criatividade do pesquisador, a sua experiência, sua crítica e sensibilidade. Por conseguinte, a metodologia é muito mais do que apenas técnicas. É também a concepção teórica articulada com a prática, como a realidade empírica e com o que se pensa sobre a realidade.

É com esse fundamento que nesta seção são descritos os passos metodológicos desde a definição da área de estudo até a forma pretendida de tratamento de dados.

4.1.1 Ambiente Geral de Estudo

A Lei de Acesso à Informação (LAI) define que estão subordinados ao seu regime todos os órgãos e da administração direta dos três poderes, incluindo as Cortes de Contas e o Ministério Público. Além disso, também estão subordinadas as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado.

Para o alcance os objetivos deste trabalho, necessário se fez definir um ambiente de estudo. Há uma variedade de pesquisas em diferentes entidades, desde ministérios até bancos públicos ou que administram recurso público para determinada ação, a exemplo de Souza (2016), Possamai (2016) e Furtado (2017). Por isso, foi definido como ambiente para esta pesquisa uma entidade vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

Trata-se de uma autarquia relativamente nova, pois foi instituída pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, tendo apenas 10 anos completos. Essa autarquia é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IF), entidade pertencente à administração pública indireta, isto é, uma entidade que é mantida por recursos advindos dos tributos recolhidos da sociedade. Os IFs são as unidades que fazem parte da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Dessa forma, o art. 1º da supracitada lei diz:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

- I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;
- II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;
- III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;
- IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.
- IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e
- V - Colégio Pedro II (BRASIL, 2008)

Há que se pontuar que esta instituição tem raízes profundas datadas de 23 de setembro de 1909, quando foi instituída no Governo Nilo Peçanha, pelo Decreto nº 7.566 a Escola de Aprendizes Artífices¹⁸. Ao longo do século XX, sua existência foi marcada por alterações para se adaptar à lógica de educação e mercado de cada época, por isso hoje se pode chamar o IFCE de um “novo-velho”. A Figura 1 abaixo demonstra a trajetória de denominações da instituição:

Figura 1 – Trajetória de denominações da instituição



Fonte: Disponível em <<https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/Institucional/historico>>

Deve-se dizer que os institutos federais não são a antiga escola técnica, tampouco uma universidade. Eles são um ponto de convergência de estudos teóricos, políticos e tecnológicos, com o objetivo claro de interpretar o mundo e transformá-lo. Os institutos são instituições ousadas por oferecerem formação da educação básica até o nível superior numa mesma área de conhecimento científico e tecnológico, “revelando um modelo de qualidade educacional diferente dos até então experimentados no Brasil e no mundo” (AGUIAR e PACHECO, 2017, p. 21).

Aguiar e Pacheco (2017), seguem dizendo que:

¹⁸ Disponível em: <<https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/Institucional/historico>>

Fortemente antenados com as perspectivas de crescimento e de potenciais oportunidades dos arranjos produtivos e culturais locais onde estão instalados, os Institutos Federais também se envolvem com a tarefa de intervenção em suas respectivas regiões, identificando problemas e criando soluções científico-tecnológicas para o desenvolvimento sustentável com inclusão social. (AGUIAR e PACHECO, 2017, p. 23)

Isso porque os institutos federais passaram e ainda passam por uma expansão e interiorização. Conforme afirmam Faveri, Petterini e Barbosa (2017) isso decorreu:

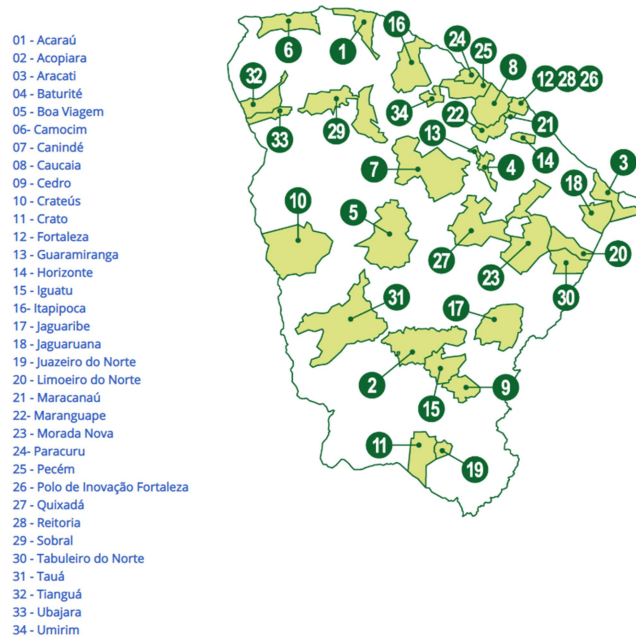
de uma mudança de paradigma durante o governo Lula, sob a expectativa de que a expansão da EPT serviria como uma nova expressão das políticas de redução das iniquidades sociais e territoriais. De forma geral, a iniciativa teve como objetivos: consolidar e democratizar a EPT para reduzir desigualdades de oportunidades entre os jovens; ofertar uma educação alinhada com as necessidades locais; e estimular a fixação e a permanência de profissionais qualificados no interior do país. (FAVERI, PETTERINI E BARBOSA, 2017, p. 126)

A Rede EPT é formada por 67 entidades presentes em todos os estados do país¹⁹. Para fazer uma avaliação contra-hegêmica de política pública, é necessário estabelecer um local para estudo, por isso entre as dezenas de instituições espalhadas pelo país, foi definido o Instituto Federal do Ceará (IFCE), mais precisamente o *Campus* Fortaleza, por estar situado na capital do estado, lugar onde também é fixada a sua Reitoria. Além disso, é a cidade onde este programa de mestrado é desenvolvido. Espera-se que as conclusões desse trabalho também reflitam a realidade dos demais *campi* e sirvam para reflexões

O IFCE já conta com 34 campi espalhados por todo o estado do Ceará, conforme Figura 2:

¹⁹ São 38 Institutos Federais, dois Cefets, 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica. Disponível em < <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>> Acesso em 18 mar. 2019.

Figura 2 – Campi do IFCE e seus respectivos municípios.



Fonte: Disponível em <<https://ifce.edu.br/acesso-rapido/campi/campi>>

Daí se percebe o relevante papel social e econômico dessas instituições considerando o seu propósito de educação, redução de desigualdades e desenvolvimento local, indo desde a educação básica até o doutorado. Dessa forma, essas entidades favorecem o exercício da cidadania e participação social.

4.1.2 Classificação da pesquisa e procedimentos metodológicos

Como explicado em seção anterior, o estudo foi realizado sob a perspectiva avaliativa da Avaliação de Quarta Geração de Guba e Lincoln (2011) conjugada com um recorte da Avaliação em Profundidade proposta por Rodrigues (2008). Como a perspectiva de Guba e Lincoln (2011) privilegia a interpretação de categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais, nos depoimentos de usuários e em noções de tempo e espaço, nada mais apropriado que essa junção de perspectivas, pois é através da observação compreensiva de Rodrigues que foram determinadas as interpretações da política pública em estudo, por meio da análise de conteúdo, de contexto e de trajetória.

A partir dos objetivos, percebe-se esta pesquisa como uma pesquisa social, que, conforme assinala Gil (2012), se utiliza da metodologia científica para obter novos conhecimentos no campo da realidade social. Assim, a pesquisa

também é delineada como estudo de caso, por ser um estudo profundo de um objeto específico. Yin (2005, p. 32) imprime que o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”. O estudo de caso tem o potencial de descrever o contexto real onde ocorre pesquisa avaliativa, oferecendo a capacidade de explorar uma situação específica para observar as relações entre os pressupostos teóricos e as práticas concretas (YIN, 2005).

Para a abordagem, esta pesquisa se define como quali-quantitativa, pois tem como características o levantamento de dados, em sua maioria descritivos, a preocupação com o processo e não só com os resultados e a análise dos dados à medida que são reunidos (MARTINS; THEÓPHILO, 2007).

Quanto a natureza da pesquisa, tem-se como uma pesquisa aplicada, porque tem como objetivo gerar conhecimento para aplicação prática direcionado à solução de um problema específico (PRODANOV; FREITAS, 2013). Quanto aos objetivos, tem-se uma pesquisa exploratória, pois, ainda de acordo com Prodanov e Freitas (2013), esta possui um planejamento flexível, possibilitando um estudo sob diferentes ângulos e aspectos.

Então, quanto ao procedimento, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, uma vez que possui uma seção dedicada à revisão da literatura sobre o tema na figura das bases de sustentação da pesquisa. Segundo Gil (2010), a pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado, como livros, revistas, periódicos, dissertações e outros materiais disponibilizados na internet. Assim, foram analisadas teses e dissertações anteriores, bem como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) à luz de um recorte da avaliação em profundidade de políticas públicas de Rodrigues (2008).

Para verificar a Transparência Ativa no IFCE, foram coletados nos *sites* do IFCE Campus Fortaleza e juntamente com sua seção destinada à LAI os requisitos exigidos pelo Decreto nº 7.724/2012, pois este documento regulamentou os dispositivos da LAI especificamente para as entidades da Administração Pública no âmbito do Poder Executivo. Para isso, foi montada um quadro para demonstrar a organização, a coleta e a análise de dados a fim de diagnosticar se todas as exigências estão sendo atendidas. Contribuindo com o conceito de transparência ativa, será também analisado o andamento de ações de divulgação e conhecimento

sobre o direito de acesso nos documentos institucionais: o Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023²⁰ e o Plano Anual de Ação 2019²¹.

Sobre a Transparência Passiva, a pesquisa buscou o funcionamento do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), em meio eletrônico do IFCE Campus Fortaleza a fim de verificar se o serviço está operando de acordo com a legislação.

Foi aplicado questionário com questões fechadas e abertas no IFCE Campus Fortaleza com o intuito de capturar as percepções dos beneficiários acerca da aplicação da LAI para concluir se esses sujeitos constitutivos são conhecedores das diretrizes basilares da política pública em questão. Mais uma vez, conhecedores no sentido amplo como conceitos elementares fundantes de sua vida cidadã e democrática.

Considerando o local da pesquisa como sendo o IFCE Campus Fortaleza, a população definida para deste estudo foram os alunos, que aqui são chamados de beneficiários conforme Guba e Lincoln sinalizam (2011, p. 49). Eles são a parcela da sociedade que está recebendo diretamente os benefícios de uma instituição de ensino desse tipo, que contempla cursos desde a educação básica até a pós-graduação, oferecendo assim uma amostra variada composta por pessoas de diversos graus de instrução, em diferentes momentos da vida, com diferentes visões do mundo ao seu redor. Abaixo o Quadro 9 demonstra os cursos ofertados:

Quadro 9 – Tipos de cursos ofertados pelo IFCE Campus Fortaleza – População do Estado.

Tipo de Curso	Alunos
Técnico	2.312
Tecnólogo	2.019
Especialização (<i>Lato Sensu</i>)	580
Licenciatura	1.015
Bacharelado	1.576
Mestrado	3
Total	7.505

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Plataforma Nilo Peçanha

Para a definição da amostra para aplicação do questionário, foi utilizada como base a Plataforma Nilo Peçanha, um ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, que reúne dados do corpo docente, discente, técnico-administrativo e de gastos

²⁰ Disponível em < <https://ifce.edu.br/instituto/documentos-institucionais/plano-de-desenvolvimento-institucional/pdi-2019-23-versao-final.pdf/view> > Acesso em: 07 jul. 2019.

²¹ Solicitado através do e-Sic, não estava disponível nos sites institucionais.

financeiros²². Trata-se de uma amostra probabilística não-intencional definida pela fórmula para populações finitas, ou seja, aquela com menos de 100.000 elementos, considerando um grau de confiança de 90% e uma margem de erro de 10%. A fórmula está representada pela equação 1:

Equação 1 - Definição da amostra para população finita

$$n = \frac{N \cdot \hat{p} \cdot \hat{q} \cdot (Z_{\alpha/2})^2}{\hat{p} \cdot \hat{q} \cdot (Z_{\alpha/2})^2 + (N - 1) \cdot E^2}$$

Fonte: Gil, 2012.

Onde:

N = População

\hat{p} = Percentagem com a qual o fenômeno se verifica

\hat{q} = Percentagem complementar

$(Z_{\alpha/2})^2$ = Nível de confiança estabelecido

E^2 = Erro máximo permitido

Isto posto, a amostra resta definida conforme Quadro 10.

Quadro 10 – Definição de amostra

Beneficiários	População	Amostra
Alunos	7.505	68

Fonte: Elaborado pela autora

A coleta de dados foi realizada através de questionário com questões fechadas e abertas através da ferramenta de Formulários do *Google*. A tabulação e tratamento de dados se deu com o sistema IBM SPSS com o auxílio do *Microsoft Excel*.

²² Para saber mais: <<http://resultados.plataformanilopecanha.org/2018/>> Acesso em 25 jun. 2019.

5 AVALIAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO IFCE

Para verificar o cumprimento das exigências da transparência ativa, foi elaborada uma relação em conformidade com o Capítulo III, Da Transparência Ativa, do Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Poder Executivo no qual está o local de estudo. O capítulo elenca nos parágrafos 1º, 2º, 3º e 8º do art. 7º os requisitos mínimos exigidos para o cumprimento da política pública. Os dados foram coletados no site institucional do Instituto Federal do Ceará (IFCE)²³, conforme figura 3.

Figura 3 – Site eletrônico – IFCE



Fonte: Disponível em < <https://ifce.edu.br/> Acesso em: 30 jun. 2019

Dessa forma, para orientar a atividade, foi elaborado o quadro 11 demonstrado a seguir. Para cada requisito, foi preenchido “Sim” para o caso de a instituição atender à exigência, ou “Não”, para o caso de a instituição não atender à exigência. Em seguida, são tecidas as devidas análises e considerações.

²³ Disponível em < <https://ifce.edu.br/> Acesso em: 30 jun. 2019

Quadro 11 – Transparência Ativa – Exigências Art. 7º do Decreto nº 7.724/2012

Parágrafo	Inciso	Exigência	Item	IFCE
§ 1º	-	Implementação de seção específica para a divulgação das informações em seu sítio na internet	1	Sim
§ 2º	I	Banner na página inicial, que dará acesso à seção específica	2	Sim
	II	Barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a LAI	3	Sim
§ 3º	I	Estrutura organizacional	4	Sim
	I	Competências	5	Não
	I	Legislação aplicável - questões de pessoal	6	Não
	I	Principais cargos e seus ocupantes	7	Sim
	I	Endereço e telefones das unidades	8	Sim
	I	Horários de atendimento ao público	9	Sim
	II	Programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável	10	Não
	II	Principais metas e resultados	11	Sim
	II	Quando existentes, indicadores de resultado e impacto	12	Sim
	III	Repasses ou transferências de recursos financeiros	13	Não
	IV	Execução orçamentária e financeira detalhada	14	Não
	V	Licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados	15	Sim
	V	Contratos firmados	16	Sim
	V	Notas de empenho emitidas	17	Não
	VI	Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, e proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada.	18	Não
	VII	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	19	Sim
	VIII	Contato da autoridade de monitoramento e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC	20	Sim
	IX	Programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	21	Não
	§ 8º	I	Contém formulário para pedido de acesso à informação	22
II		Contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão	23	Sim
III		Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações	24	Não
IV		Possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina	25	Sim
V		Divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação	26	Sim
VI		Garantia de autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso	27	Sim
VII		Indicação de instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade	28	Sim
VIII		Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	29	Sim

Fonte: A autora, com base no Decreto nº 7.724/2012.

O IFCE possui uma seção específica em seu site destinada à disponibilização das informações exigidas pela LAI. Esta seção específica é facilmente encontrada através de um *link* em destaque no topo da página. Além disso, também consta a barra de identidade do Governo Federal que, após testado, realmente, redireciona o interessado à página dedicada exclusivamente a LAI. Dessa forma, os três primeiros itens são atendidos com sucesso.

A partir de agora será visto se a publicidade exigida nos itens anteriores é atendida em detalhes. A forma como o poder e autoridade em uma entidade são subdivididos é representada pela estrutura organizacional. No site do IFCE é possível encontrar o organograma da sua Reitoria, ou seja, de seu órgão central. Porém, ao procurar na página eletrônica do IFCE Campus Fortaleza, local específico no estudo, apenas são encontrados os cargos em forma de lista com seus respectivos contatos de telefone e correio eletrônico. A questão que se coloca é que uma listagem não demonstra a ideia de hierarquia como é o caso de um organograma de estrutura organizacional como incita a LAI.

E com a demonstração da estrutura organizacional, faz-se importante também disponibilizar as competências de cada subdivisão, até mesmo para saber se uma dada informação solicitada é pertinente. Na página da rede IFCE, há um *link* para as competências, em que é apresentado o Estatuto da Instituição. O parágrafo 1º do artigo 7º do Estatuto diz que “o detalhamento da estrutura organizacional do IFCE, as competências das unidades administrativas e as atribuições dos respectivos dirigentes serão estabelecidas no seu Regimento Geral” (IFCE, 2009, p. 13), ou seja, o *link* não cumpre o estabelecido pelo Decreto nº 7.724/2012. A informação não se encontra fácil, sendo necessário examinar um documento institucional para se descobrir que a informação não está ali e sim em outro documento.

Para localizar o Regimento Geral, foi necessário encontrar no *site* os documentos institucionais que não estavam na seção destinada ao atendimento da LAI. Isto é, acesso dificultado a uma informação predeterminada pela lei. Por isso marca-se “Não” para o atendimento deste requisito. Desta forma, sugere-se à equipe responsável pelo atendimento da lei a disponibilização do Regimento Geral ao invés do Estatuto do IFCE da seção Competências do *site*.

A legislação aplicável à distribuição de competências também se encontra no Regimento Geral, o que reforça a ideia de que este seria o documento mais

adequado para constar na seção Competências. Por isso também foi marcado “Não” para este requisito.

Já os três requisitos seguintes são atendidos nessa mesma seção. Estão disponíveis os principais cargos da Reitoria e Direções dos Campi, bem como seus telefones, endereços de *e-mail* e os endereços físicos de suas respectivas sedes. Também constam de fácil acesso os horários de funcionamento, atendimento ao público e horários de aulas, uma vez que se trata de uma instituição de ensino.

Para o quesito programas, projetos, ações, obras e atividades, todos com indicação da unidade responsável, o site do IFCE é absolutamente genérico quando, no *link* “Ações e Programas”²⁴ destacado na sessão reservada à LAI, é disponibilizado apenas uma ligação externa para o Portal da Transparência. Esta pesquisa entende que, se o site da instituição liga a sistemas externos, que pelo menos ligue com uma primeira filtragem, para que facilite a pesquisa do cidadão comum. Por exemplo, se a pesquisa é sobre um determinado programa no IFCE, que se apresente uma página externa com o filtro de despesas apenas do IFCE.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos” (MCASP, 2017, p. 71), ou seja, todos os entes públicos tem seu trabalho pautado por programas e ações codificados e categorizados.

Assim, programa é um instrumento de organização para atuação do governo que articula um conjunto de ações com o fito de solucionar um problema ou atender uma determinada demanda ou necessidade da sociedade. Essas ações são compostas de atividades, projetos ou operações especiais.

As atividades são uma programação para alcançar o objetivo de um programa de forma contínua e permanente tendo como resultado um produto ou um serviço necessário à manutenção das atividades do governo. Os projetos são também uma programação com o mesmo objetivo das atividades, porém limitada no tempo, e da qual resulta uma expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais. Já as operações especiais, como o nome já diz, são operações eventuais que dão apoio às atividades e projetos.

²⁴ Disponível em: <<https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas>> Acesso em 12 jul. 2019.

A única coisa que o site do IFCE apresenta de forma mais detalhada é uma lista com os códigos dos programas e das ações da rede, com uma coluna chamada "principais resultados"²⁵ que, na leitura, mais parecem os objetivos. Da mesma forma, também não foram encontradas informações referentes a obras. Entende-se que se a LAI especifica esse item, então seria necessária essa informação em detalhes. Assim, a pesquisa conclui que o quesito não foi atendido satisfatoriamente.

Sobre as principais metas e resultados da entidade, não há um *link* específico para tal quesito, mas a o *link* "Auditoria"²⁶ pode ser considerado, pelo cidadão que está familiarizado com esse termo, como um sinal de alerta de que as metas e os resultados podem estar lá. Nesse *link*, são apresentados diversos documentos institucionais, entre eles os Relatórios de Gestão e os Relatórios de Auditoria. Foi na análise do Relatório de Gestão de 2018²⁷, publicado em 24 de abril de 2019, que foram encontrados os quesitos "principais metas e resultados" e "indicadores de resultado e de impacto".

Isso demonstra também o quanto a informação não está de fácil acesso para o cidadão comum. Ainda assim, marcam-se estes dois quesitos como atendidos. Embora a informação não seja tão facilmente encontrada, ela está bem disposta no documento institucional citado.

Sobre transferências e repasses de recursos financeiros, a seção destinada a LAI apresenta um *link* para "Convênios", tal *link* leva o cidadão diretamente para o Portal da Transparência e suscita a mesma crítica feita no quesito programas, projetos, ações, obras e atividades, pois o site do IFCE apenas faz uma ligação externa de forma genérica, sem dar ao requerente da informação condições suficientes para que ele pesquise diretamente no Portal. Por isso, para este quesito, marca-se não atendido.

Para a execução orçamentária e financeira detalhada, o site do IFCE apresenta o ambiente intitulado "Despesas" conforme mostra a figura 4 a seguir:

²⁵ Disponível em: <<https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/arquivos/acoes-e-programas-2018.pdf>> Acesso em 12 jul. 2019.

²⁶ Disponível em: <<https://ifce.edu.br/instituto/documentos-institucionais/documentos-institucionais>> Acesso em 12 jul. 2019.

²⁷ Disponível em: <<file:///C:/Users/marii/Downloads/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%20REVISADO%20COM%20CAPA%20E%20DECLARA%C3%87%C3%95ES%2029042019.pdf>> Acesso em 12 jul. 2019.

Figura 4 – Ambiente destinado a execução orçamentária e financeira - IFCE

The screenshot shows the IFCE website interface. At the top, there is a navigation bar with links for 'BRASIL', 'Serviços', 'Simplifique!', 'Participe', 'Acesso à informação', 'Legislação', and 'Canais'. Below this is a green header with the IFCE logo and 'MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO'. A search bar and social media icons are also present. The main content area is titled 'Despesas' and includes a breadcrumb trail: 'VOCÊ ESTÁ AQUI: PÁGINA INICIAL > ACESSO À INFORMAÇÃO > DESPESAS'. The page lists two main categories of expenses with corresponding links for detailed information and search options.

Fonte: Disponível em <<https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/despesas>> Acesso em: 13 jul. 2019

Percebe-se que esta seção está organizada em duas partes: i) execução orçamentária; e ii) despesas com diárias e passagens. Para cada parte é apresentado um *link* com seu respectivo caminho, tal como se considerou fazer no requisito programas, projetos, ações, obras e atividades. Porém, quando se clica nos *links* oferecidos, o requerente é remetido diretamente para a página inicial do Portal da Transparência novamente.

Já para o item licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, o site do IFCE apresenta a informação de forma fácil para o cidadão comum. Na própria seção destinada a LAI no site da instituição, basta clicar no item Licitações e Contratos, que o requerente é destinado a uma página elaborada pela própria gestão da entidade com os números dos processos em que podem ser acompanhadas as licitações e as contratações documento por documento.

Nesse mesmo bloco, também são encontrados tanto as minutas como os contratos firmados com suas assinaturas eletrônicas. Entretanto não foram localizadas as notas de empenho emitidas para cada contratação ou aquisição. Para isso, é necessário pesquisar no Portal da Transparência pra o qual o site do IFCE apresenta o *link*. Se o processo já apresentasse o número da nota de empenho, já facilitaria a consulta do requerente.

Logo em seguida, a seção reservada a LAI no *site* do IFCE apresenta o espaço chamado “Servidores” da forma como se apresenta na figura 5 que se segue:

Figura 5 – Servidores – Atendimento a LAI – Decreto nº 7.724/2012



Fonte: Disponível em <<https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/servidores>> Acesso em: 13 jul. 2019

O rol de informações obrigatórias à divulgação trazido pela LAI é exemplificativo. Cada ente da administração pública pode ampliar essa lista conforme sua realidade. Foi isso que o Decreto nº 7.724/2012 fez quando regulamentou a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal. Tal decreto exige a transparência e divulgação da remuneração dos seus servidores públicos, incluindo auxílios, ajudas de custo ou quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como aposentadorias e pensões daqueles que ainda estão ativos.

Essa divulgação gerou bastante polêmica por trazer à tona uma “ponderação entre dois valores constitucionalmente garantidos: a proteção à intimidade e o dever de transparência das informações estatais” (HEINEN, 2015, p. 80). Esse foi o assunto mais destacado pela mídia com o advento da LAI, por isso Heinen (2015) comenta ser isso lastimável dado que a lei cumpre um papel muito mais significativo como se pode observar ao longo desta pesquisa.

Daí o Decreto ora trabalhado é específico em exigir a divulgação da remuneração de seus servidores públicos. Salgado (2015) consignou que apesar da

redação cristalina da LAI e do Decreto, ainda existem entidades em desobediência, ora com dados desatualizados ora com links “quebrados” (SALGADO, 2015, p. 106).

Para tanto, ao se analisar esse requisito no site do IFCE, percebe-se que embora o *link* “Servidores”, como mostra a figura 5, ofereça duas formas de consulta, nenhum dos *links* leva a uma página específica, e sim à página inicial do Portal da Transparência mais uma vez. Isso induz a perceber a desatualização da informação. Para obtê-la o requerente precisa manejar o Portal da Transparência, que para o cidadão comum não é simples. Se há uma legislação que orienta e exige que as entidades devem dispor as informações em seu site, é isso que deve ser feito, a fim de facilitar a consulta. Por isso, para este quesito, marca-se como não atendido.

Logo depois vem o *link* para as perguntas mais frequentes da sociedade divididas por assunto como “nossos cursos”, “concursos”, “licitações” etc²⁸, ou seja, todos os assuntos relacionados ao tipo de instituição que o IFCE é: uma entidade da administração pública, uma instituição de ensino profissional e tecnológico.

O contato da autoridade de monitoramento e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC está disponível em um *link* de mesmo nome, apresentando as autoridades responsáveis pela LAI no IFCE, indicando também o documento oficial que lhes investe poder para isso. Apresenta ainda telefone e *e-mail*. Nesta mesma seção, também constam os formulários de pedido de acesso à informação, um para pessoa física e outro para pessoa jurídica. Os formulários podem ser baixados em *Portable Document Format* (PDF, que pode ser traduzido como formato portátil de documento).

Sobre programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT conforme reza o inciso IX do art. 7º do Decreto nº 7.724/2012, nada foi localizado.

O site do IFCE contém uma ferramenta de pesquisa de conteúdo que permite o acesso à informação dentro das circunstâncias em que o site se apresenta, conforme a análise e avaliação feita nesta pesquisa.

Para a possibilidade de gravação de relatórios, o site do IFCE deixa a desejar. Podem ser baixados arquivos em PDF, como indicado anteriormente. Entretanto, como muitas das informações exigidas não são atendidas diretamente

²⁸ Disponível em: <<https://ifce.edu.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes-1>> Acesso em 13 jul. 2019.

no próprio site do IFCE, mas por um redirecionamento para o Portal da Transparência, a instituição não cumpre este requisito.

Já para o requisito seguinte, qual seja, a possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, a seção destinada à LAI no site do IFCE cumpre quando faz ligações ao Portal da Transparência. No entanto, válido se faz criticar que existe a Lei de Acesso à Informação e o seu Decreto regulamentador que é específico, embora não exaustivo, que definem as informações que devem ser disponibilizadas independentemente de requerimentos e o site do IFCE explora em demasia a ferramenta de *link* externo ao Portal da Transparência.

Entende-se que há a divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação quando se remete ao Portal da Transparência, o que da mesma forma também oferece garantia de autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso. Assim resta explicado no Portal:

O Portal da Transparência integra e apresenta dados de diversos sistemas utilizados pelo Governo Federal para a sua gestão financeira e administrativa, objetivando prover transparência da gestão pública, além de instrumentalizar a sociedade para a realização do controle social. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, não datado, não paginado)²⁹

Além disso, o site do IFCE orienta o requerente quanto a instruções que permitam comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade.

Por fim, tem-se o requisito da acessibilidade para pessoas com deficiência. O artigo 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (que estabelece normas gerais e critérios básicos acerca da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida) discorre sobre a acessibilidade nos sistemas de comunicação. O referido artigo diz que o Poder Público deve estabelecer mecanismos e alternativas técnicas que tornem os sistemas de comunicação acessíveis. Nessa perspectiva, a acessibilidade foi encontrada no site do IFCE sob o título “acessibilidade”, porém o cidadão é remetido a um link quebrado. Ainda assim, o site apresenta uma das ferramentas possíveis de acessibilidade: o botão de alto contraste que altera o tom das cores, realçando o conteúdo em detrimento do fundo da tela, o mesmo recurso é encontrado no site oficial da LAI. A outra ferramenta seriam os botões para aumentar e diminuir as fontes, mas esta consta apenas no Portal da Transparência.

²⁹ Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/origem-dos-dados>> Acesso em 14 jul. 2019.

Isto posto, conclui-se a coleta e a análise dos dados referente à Transparência Ativa do IFCE. Para resumir, apresenta-se o quadro 12 abaixo:

Quadro 12 – Atendimento aos Requisitos de Transparência Ativa

Situação	Quantidade	Percentual
Requisitos atendidos	20	69%
Requisitos não atendidos	9	31%
Total	29	100%

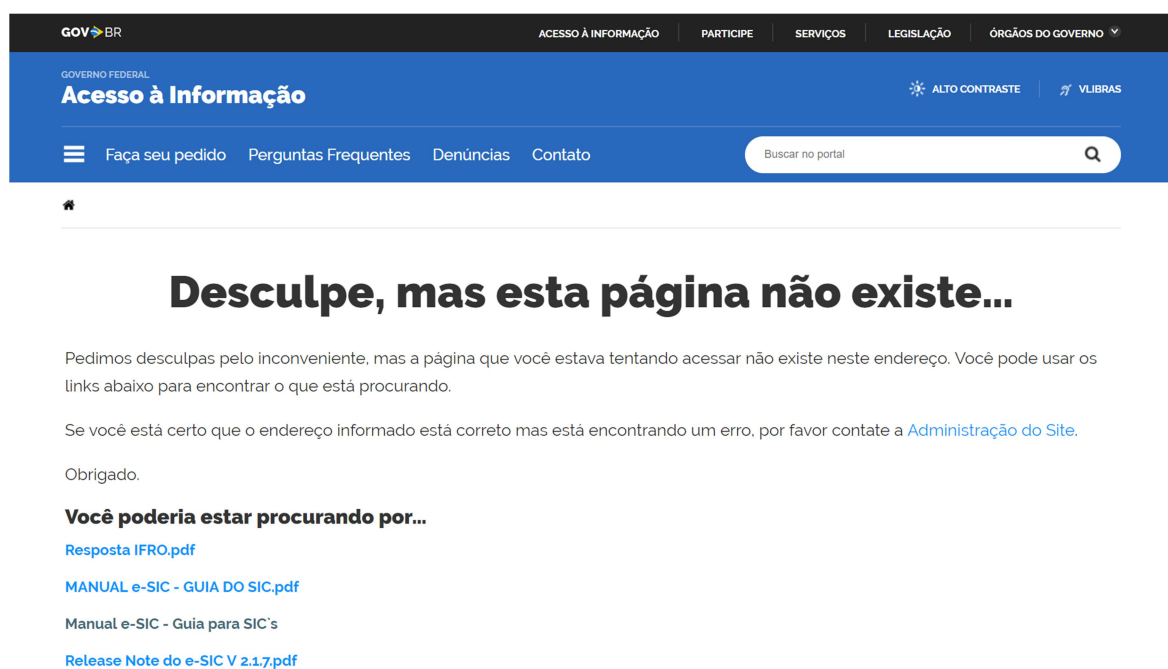
Fonte: Elaborado pela autora.

Como se pode observar, dos 29 requisitos elencados presentes no Decreto nº 7.724/2012, 20 foram diretamente atendidos pela instituição em destaque. Ao passo que 9 deles não foram atendidos, representando 31%. A partir a análise, percebe-se que o não atendimento se deve ao fato de que o site do IFCE remete o requerente à página inicial do Portal da Transparência. Embora o parágrafo 4º, do art. 7º do Decreto diga que “as informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de redirecionamento de página na Internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais” (BRASIL, 2012), esta pesquisa entende que o simples redirecionamento à página inicial de outro site não caracteriza uma divulgação de fácil acesso, como preconiza o caput do Art. 8º da LAI, pois o cidadão precisa ter um conhecimento mais específico para buscar a informação, o que pode comprometer a publicidade, a transparência e o controle social.

A partir daqui, será observada a Transparência Passiva, aquela em que o beneficiário das políticas públicas de acesso à informação solicita uma informação não disponibilizada ativamente. Para isso, foi demandado, através o Sistema do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), documentos institucionais que não estavam dispostos no site. Solicitou-se o Plano Anual de Ações (PAA) de 2018 e de 2019, pois um representa o final de uma gestão (2014-2018) e o outro início da gestão seguinte (2019-2023).

Dessa forma, foi na seção destinada ao atendimento da LAI no site do IFCE que foi encontrado o e-SIC da instituição, porém o link encontra-se desatualizado, ou “quebrado” (SALGADO, 2015, p. 106) como mostra a figura 6 a seguir:

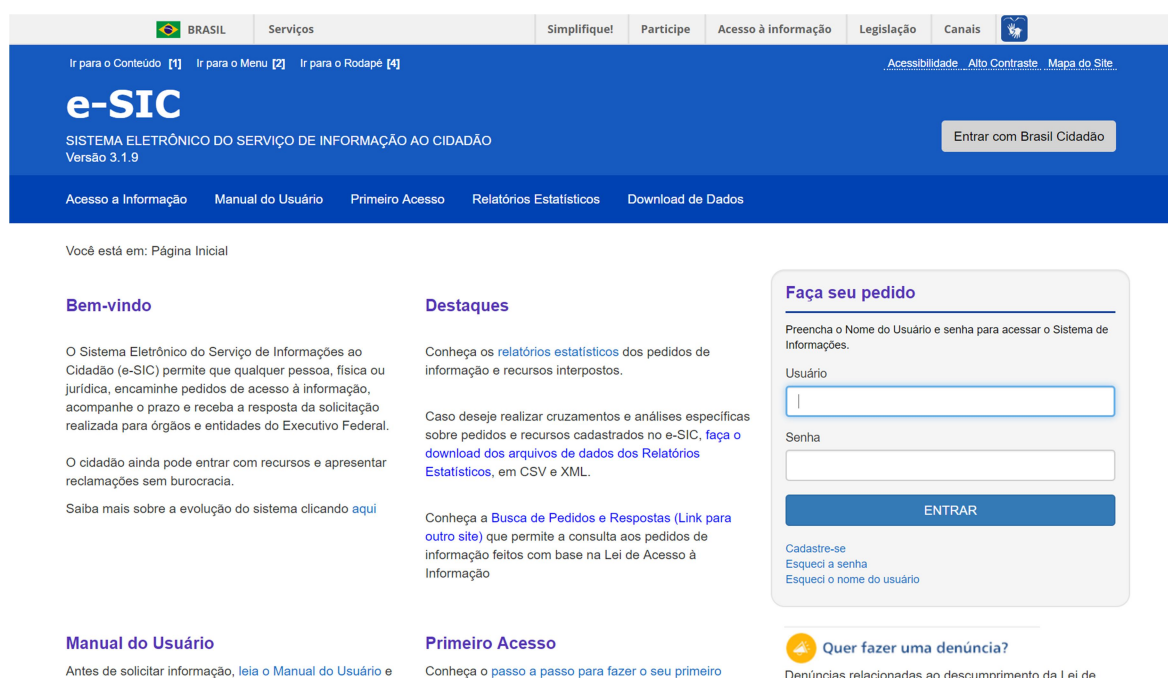
Figura 6 – Link para o e-SIC fornecido pela seção da LAI no site do IFCE



Fonte: Disponível em <<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/>> Acesso em: 04 jul. 2019

Dessa forma, foi necessário procurar diretamente na página do Governo Federal o sistema de informação ao cidadão. Isso demonstra que a seção destinada exclusivamente para a LAI como é exigido pela transparência passiva não está tendo a devida atenção da instituição. Esse fato dificulta o acesso ao cidadão comum. Assim, foi encontrado o e-SIC como mostra a figura 7:

Figura 7 – Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC)



Fonte: Disponível em <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>> Acesso em: 04 jul. 2019

O pedido de informação se dá através de um cadastro como demonstrado abaixo, na figura 8:

Figura 8 – Cadastro para o beneficiário no e-SIC

The screenshot shows the 'Cadastrar Solicitante' (Register Applicant) page on the e-SIC system. The page has a blue header with the e-SIC logo and navigation links. Below the header, there are two main sections: 'Dados Cadastrais' (Registration Data) and 'Dados de Login do Usuário' (User Login Data). In the 'Dados Cadastrais' section, there are radio buttons for 'Pessoa Física' (Physical Person) and 'Pessoa Jurídica' (Legal Person). Below these are input fields for 'Nome Completo' (Full Name), 'CPF' (CPF), and a checkbox for 'Usuário não possui CPF' (User does not have CPF). The 'CPF inválido.' (Invalid CPF) error message is visible below the CPF field. The 'Dados de Login do Usuário' section contains input fields for 'Nome de Usuário' (User Name), 'Senha' (Password), and 'Confirmação da senha' (Confirm Password). A 'Entrar com Brasil Cidadão' button is located in the top right corner of the header area.

Fonte: Disponível em <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pessoa/CadastrarPessoa.aspx>> Acesso em: 04 jul. 2019

Este cadastro alimenta as estatísticas para o acompanhamento quantitativo feito pelo Governo Federal (Exemplo no Anexo A). Após o cadastro, o beneficiário entra no seguinte ambiente virtual demonstrado pela figura 9:

Figura 9 – Ambiente interno no e-SIC

The screenshot shows the main dashboard of the e-SIC system. The header is blue with the e-SIC logo and navigation links. Below the header, there is a navigation bar with links for 'Registrar Pedido', 'Consultar', 'Dados Cadastrais', and 'Início'. The main content area is white and features three large blue icons representing different actions: 'Registrar Pedido' (with a document icon), 'Consultar Pedido' (with a magnifying glass icon), and 'Consultar Recurso' (with a gavel icon). Below each icon is a brief description of the action. At the bottom of the page, there is a blue footer with the 'Acesso à Informação' logo and the 'PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL' logo. The user's name 'Olá Mariana da Silva Gomes - quinta-feira 04/07/2019' and session expiration 'Sua sessão expira em: 19:47 minutos' are displayed in the top right corner.

Fonte: Disponível em <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/principal.aspx>> Acesso em: 04 jul. 2019

Assim, foram solicitados os PAAs de 2018 e 2019. O pedido foi registrado, e conforme a LAI, o sistema entrega um número de protocolo que pode ser consultado conforme mostra a figura 9 anterior. Veja o protocolo 23480.015050/2019-50 na figura 10 abaixo:

Figura 10 – Protocolo do pedido de informação no e-SIC

The screenshot displays the e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) interface. At the top, there is a navigation bar with links for 'Serviços', 'Simplifique!', 'Participe', 'Acesso à Informação', 'Legislação', and 'Canais'. Below this, a blue header contains the 'e-SIC' logo and the text 'SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO Versão 3.1.9'. A user greeting 'Olá Mariana da Silva Gomes - quinta-feira 04/07/2019' and a session expiration notice 'Sua sessão expira em: 14:39 minutos' are visible. A navigation menu includes 'Registrar Pedido', 'Consultar', 'Dados Cadastrais', and 'Início'. Below the menu, a light blue notification box states: 'O seu pedido foi registrado com sucesso. Por favor anote o número do protocolo: 23480.015050/2019-50'. An 'OK' button is positioned below the notification. At the bottom, there is a 'Voltar para o Topo' link and a footer with logos for 'Acesso à Informação' and 'PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL'.

Fonte: Disponível em <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/RegistroPedido.aspx>> Acesso em: 04 jul. 2019

Para orientar a avaliação da transparência passiva, foi elaborado o quadro 13 abaixo. Para cada item atendido, um “Sim” é preenchido; para cada item não atendido, um “Não”. Em seguida, são tecidas as considerações.

Quadro 13 – Transparência Passiva – Exigências do Decreto nº 7.724/2012

Artigo	Parágrafo	Inciso	Exigência	Item	IFCE
9º	-	I	atender e orientar o público quanto ao acesso à informação	1	Sim
		II	informar sobre a tramitação de documentos nas unidades	2	Não
		III	receber e registrar pedidos de acesso à informação	3	Sim
	§ Único	I	recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação	4	Sim
		II	registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterá a data de apresentação do pedido	5	Sim
		III	encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber	6	Não
10	-	-	SIC instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público	7	Sim
15	§ 1º	-	Caso não seja possível o atendimento imediato, prazo do até 20 dias	8	Sim

Fonte: A autora, com base no Decreto nº 7.724/2012.

Na seção específica para a LAI na página do IFCE existe uma subseção que orienta o beneficiário sobre como solicitar informações à entidade indicando o acesso ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Entretanto, diferentemente da consulta feita no dia 04 de julho de 2019, quando o link estava quebrado, no dia 24 de julho do mesmo ano a página já estava atualizada redirecionando o cidadão diretamente para a página do e-SIC administrada pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Não foi possível acompanhar a tramitação de documentos nas unidades. Ao consultar o pedido realizado por meio do Protocolo, só é possível conferir as datas de entrada e atendimento do pedido, conforme mostra a figura 11:

Figura 11 – Acompanhamento do pedido de informação no e-SIC

Resposta

Recorrer em 1ª Instância

Anexos

Dados do Histórico

Data do Evento	Descrição do Evento	Responsável	Justificativa
04/07/2019 23:20:06	Pedido Registrado para para o Órgão IFCE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	SOLICITANTE	N/A
24/07/2019 16:32:31	Pedido Respondido	MEC – Ministério da Educação/IFCE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	N/A

Voltar Gerar Documento

Voltar para o Topo

Acesso à Informação PÁTRIA AMADA BRASIL

Fonte: e-Sic <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=eU3I9Mu3/8g>> Acesso em: 24 jul. 2019

O e-Sic não mostra departamentos ou coordenações dentro do IFCE, assim não foi possível consultar em detalhes o caminho percorrido para o atendimento da informação solicitada. Todavia, é claro o recebimento e registro do pedido de acesso.

Como visto na figura 10, o pedido é registrado e um protocolo é entregue para que seja possível o acompanhamento. Para o item 6 do quadro 13, não é possível verificar qual é a unidade responsável pelo atendimento ao pedido de acesso à informação, todavia isso pôde ser verificado através dos e-mails recebidos, em que é possível observar que o pedido realizado por este trabalho foi encaminhado para a Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PROAP) pela unidade responsável pela LAI.

Foram solicitados os documentos institucionais Plano Anual de Ações (PAA) de 2018 e de 2019 do IFCE com o seguinte texto:

Olá!

Para uma pesquisa de mestrado acerca da LAI, solicito o Plano Anual de Ação do IFCE para os anos de 2018 e 2019. Procurei no site do IFCE bem como ambiente da PROAP e não encontrei.

O pedido foi atendido pelo e-SIC com a seguinte resposta:

Olá,

O Departamento de Desenvolvimento Institucional já solicitou a atualização do site com as informações solicitadas.

Considerando as limitações deste sistema, encaminhamos para o email institucional cadastrado neste NUP as informações solicitadas.

Cordialmente,

SIC/IFCE

Dessa forma, foram recebidos via e-mail os dois documentos e também foi possível verificar que os documentos foram postados no site do IFCE³⁰. O PAA de 2018 foi inserido em 23 de julho e o PAA de 2019, no dia 22 de julho, o que se leva a inferir que a inserção no site foi motivada pelo pedido de acesso à informação suscitado por esta pesquisa. A informação foi recebida no prazo máximo de exatamente 20 dias. O quadro 14 demonstra os resultados da pesquisa em tela:

Quadro 14 – Atendimento aos Requisitos de Transparência Passiva

Situação	Quantidade	Percentual
Requisitos atendidos	6	75%
Requisitos não atendidos	2	25%
Total	8	100%

Fonte: Elaboração própria.

Destarte, os requisitos objetivos acerca da transparência passiva foram atendidos também em sua maioria, em 75%, para apenas 2 dos 8 itens não atendidos.

6 RESULTADOS

Para avaliar a percepção dos beneficiários da LAI, o questionário aplicado compôs-se de cinco seções, quais sejam: um breve termo de concordância, a identificação do perfil do respondente, uma seção somente sobre a Lei de Acesso à Informação, uma seção para ser respondida com a escala de *Likert* para se observar o grau da percepção sobre alguns termos, e por último, uma seção com questões abertas. Este instrumento de coleta pode ser conferido no Apêndice A.

³⁰ Disponível em <<https://ifce.edu.br/instituto/documentos-institucionais/plano-anual-de-aco-es>> Acesso em 24 jul. 2019

A coleta foi realizada entre os dias 07 e 25 de junho 2019, e resultou em 104 questionários válidos respondidos. Dessa forma, aumenta-se o grau de confiança para 92% com margem de erro de 8%.

Então, sob a perspectiva avaliativa de Guba e Lincoln (2011), para as questões abertas, a análise será feita por meio da Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2009). A autora diz que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de investigação que tem como finalidade interpretar as comunicações, isso através de descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo revelado.

Para que seja possível a análise, foram determinadas as categorias a serem observadas, com base no estudo do conteúdo, do contexto, da trajetória (feitos como recorte da perspectiva da avaliação em profundidade) da LAI tendo em vista suas diretrizes. E com base na análise das categorias teóricas de sustentação da presente pesquisa. Para o tratamento dos dados foi utilizado o *software* conhecido como Iramuteq³¹, desenvolvido na Universidade de Toulouse, na França. Dessa forma foi possível tomar a percepção dos beneficiários e entender como cada sujeito enxerga os aspectos que fundantes que circundam a LAI.

Para os dados coletados pelas demais seções do questionário, o tratamento foi realizado por meio do *software* IBM SPSS com auxílio também do *Microsoft Excel* e os resultados são demonstrados por meio de tabelas e gráficos.

Dessa forma foi montado um panorama das percepções dos beneficiários. Como afirmam Guba e Lincoln (2011), não existe uma realidade única, e sim múltiplas realidades que os sujeitos envolvidos constroem e compartilham. Assim poderá ser observado o que há de consenso e de dissenso entre os sujeitos e entre estes e as categorias teóricas que sustentam esta pesquisa.

6.1 Perfil dos beneficiários e a relação com a LAI

Inicialmente, foi observado o perfil dos beneficiários da Lei de Acesso à Informação no local de estudo. Os dados coletados foram tabulados e tratados com o auxílio do SPSS, hoje conhecido como IBM SPSS, e os resultados restam demonstrados em seguida.

³¹ Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (Iramuteq), é uma interface visual ancorada no software R para produzir análise de texto. Disponível em <<https://www.ibpad.com.br/blog/analise-de-dados/iramuteq-veja-aqui-funcionalidades/>>

Dos 104 respondentes, a maioria, 54,8%, é do gênero masculino, ao passo que 43,3% é do gênero feminino, a diferença de 1,9% representa aqueles que não se identificam com gênero algum. A tabela 1 abaixo traz a demonstração:

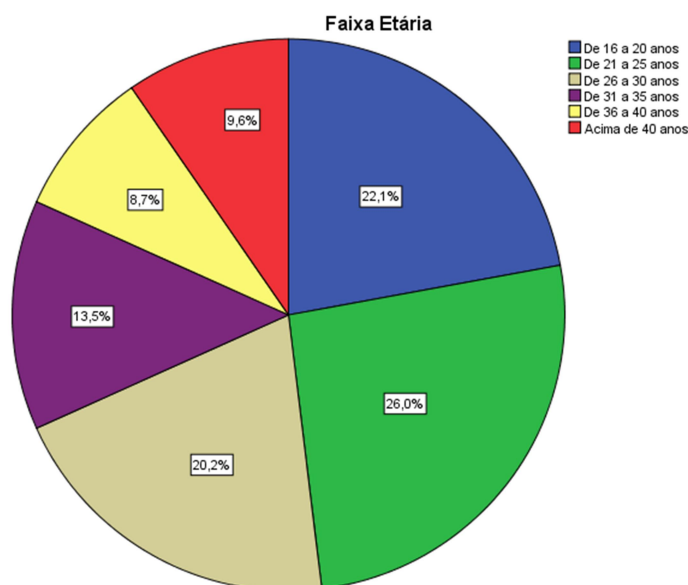
Tabela 1 – Gênero dos beneficiários

		Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual Cumulativo
Válido	Masculino	57	54,8	54,8	54,8
	Feminino	45	43,3	43,3	98,1
	Não binário	2	1,9	1,9	100,0
	Total	104	100,0	100,0	

Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Dos respondentes, a maior parte tem entre 21 e 25 anos, seguido dos jovens de 16 a 20 anos, conforme se vê no Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Faixa Etária dos Beneficiários



Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Como se teve como público alvo para aplicação dos questionários os alunos do IFCE Campus Fortaleza, faz-se importante também demonstrar quais os tipos de cursos³² participaram da pesquisa. Entre os cursos de nível técnico, que são aqueles em que se deseja a profissionalização em um espaço curto de tempo buscando inserção mais rápida no mercado de trabalho, tem-se: (i) o técnico

³² Disponível em: <<https://ifce.edu.br/proen/acoes-e-programas/>> Acesso em 31 jul. 2019.

integrado, em que o aluno cursa o ensino médio e o técnico ao mesmo tempo; (ii) o técnico concomitante, para os alunos que estão cursando o ensino médio tradicional e no contra turno cursam o técnico no Instituto; e (iii) o técnico subsequente, em que o aluno já concluiu o ensino médio e realiza somente o técnico.

Já entre os cursos superiores, que proporcionam graduação em áreas específicas, o IFCE oferece três modalidades: (i) na de tecnologia (tecnólogo), que tem duração média mais curta e objetivam campos mais específicos de trabalho; (ii) na de bacharelado, em que o aluno consegue graduação como bacharel; e (iii) na de licenciatura, em que o aluno consegue graduação exclusiva para docência.

Em seguida, tem-se os cursos de pós-graduação, destinados a quem já possui diplomação na graduação. São eles: (i) as especializações, que são cursos *lato sensu* para quem deseja se atualizar acadêmica ou profissionalmente e assim progredir nas competências desenvolvidas na graduação; (ii) os cursos de mestrado, que já são pós-graduações *stricto sensu*, havendo na modalidade acadêmica, em que se busca a carreira do ensino, como na modalidade profissional, visando qualificação profissional para atender às demandas do mercado; e, por último, (iii) os cursos e doutorado, que também são pós-graduações *stricto sensu* com foco na carreira acadêmica.

Para finalizar, há ainda os cursos ofertados pelo IFCE vinculados ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que objetiva formação profissionalizante para estudantes e trabalhadores através tanto de cursos técnicos, como os elencados anteriormente, como por meio de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). Esses cursos visam a atualização e a qualificação profissional de nível básico e são de curta duração.

Isto posto, observe-se o tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Tipos de cursos versus faixa etária

			Faixa Etária – Em anos						Total
			De 16 a 20	De 21 a 25	De 26 a 30	De 31 a 35	De 36 a 40	Acima de 40	
Curso Atual	Técnico	Count	10	0	0	0	0	0	10
	Integrado	% within Faixa Etária	43,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,6%
	Técnico	Count	1	3	2	0	1	2	9
	Subsequente	% within Faixa Etária	4,3%	11,1%	9,5%	0,0%	11,1%	20,0%	8,7%
	Superior	Count	7	13	4	5	4	1	34
	Tecnólogo	% within Faixa Etária	30,4%	48,1%	19,0%	35,7%	44,4%	10,0%	32,7%
	Superior	Count	4	7	6	2	1	0	20
	Bacharelado	% within Faixa Etária	17,4%	25,9%	28,6%	14,3%	11,1%	0,0%	19,2%
	Superior	Count	1	1	2	5	1	3	13
	Licenciatura	% within Faixa Etária	4,3%	3,7%	9,5%	35,7%	11,1%	30,0%	12,5%
	Especialização	Count	0	0	1	0	0	0	1
		% within Faixa Etária	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
	Mestrado	Count	0	3	6	2	1	4	16
		% within Faixa Etária	0,0%	11,1%	28,6%	14,3%	11,1%	40,0%	15,4%
	Curso FIC	Count	0	0	0	0	1	0	1
		% within Faixa Etária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	0,0%	1,0%
	Total	Count	23	27	21	14	9	10	104
		% within Faixa Etária	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fonte: Elaboração própria, com base no software IBM SPSS.

Como se pode observar, a maior fatia individual dos respondentes, 32,7%, ficou por conta do curso Superior Tecnólogo e a maior parte dos respondentes está no ensino superior (64,4% somando-se Superior Tecnólogo, Bacharelado e Licenciatura). Dessa forma, percebe-se a relação com a maior parte dos respondentes na faixa etária de 16 a 30 anos, com 68,3%. Já os cursos técnicos somam 19%, não havendo alunos no concomitante. Para os pós-graduandos, a fatia fica em 16%, não havendo também alunos de doutorado. Para os cursos FIC, a representação foi de apenas 1%, entrando na faixa de 36 a 40 anos.

Também foi perguntando se o aluno tem outra ocupação além da ocupação de estudante da Rede Federal de Educação, e a distribuição foi a seguinte:

Tabela 3 – Ocupação dos beneficiários além do estudo

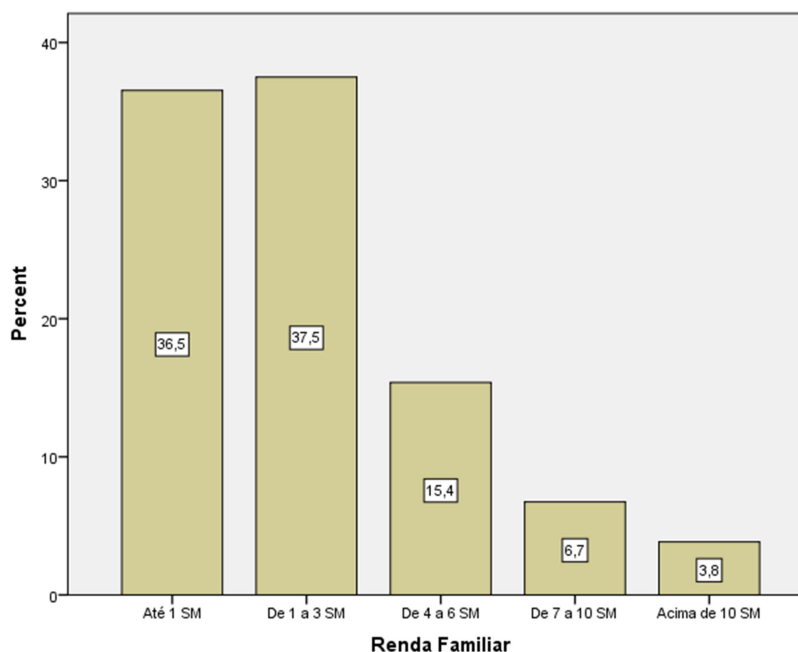
		4. Além de estudante, você tem outra ocupação?						Total	
		Estudante em tempo integral	Autônomo	Empregado com carteira assinada	Trabalho Informal	Empresário	Servidor Público		
Tipo de curso	Técnico Integrado	Count	7	0	3	0	0	0	10
		% within ocupação	23,3%	0,0%	11,5%	0,0%	0,0%	0,0%	9,6%
		% of Total	6,7%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	9,6%
	Técnico Subsequente	Count	2	0	4	3	0	0	9
		% within ocupação	6,7%	0,0%	15,4%	17,6%	0,0%	0,0%	8,7%
		% of Total	1,9%	0,0%	3,8%	2,9%	0,0%	0,0%	8,7%
	Superior Tecnólogo	Count	9	6	11	6	0	2	34
		% within ocupação	30,0%	42,9%	42,3%	35,3%	0,0%	15,4%	32,7%
		% of Total	8,7%	5,8%	10,6%	5,8%	0,0%	1,9%	32,7%
	Superior Bacharelado	Count	5	2	3	3	3	4	20
		% within ocupação	16,7%	14,3%	11,5%	17,6%	75,0%	30,8%	19,2%
		% of Total	4,8%	1,9%	2,9%	2,9%	2,9%	3,8%	19,2%
	Superior Licenciatura	Count	3	4	2	4	0	0	13
		% within ocupação	10,0%	28,6%	7,7%	23,5%	0,0%	0,0%	12,5%
		% of Total	2,9%	3,8%	1,9%	3,8%	0,0%	0,0%	12,5%
	Especialização	Count	0	0	0	0	0	1	1
		% within ocupação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,7%	1,0%
		% of Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%
	Mestrado	Count	4	2	3	1	0	6	16
		% within ocupação	13,3%	14,3%	11,5%	5,9%	0,0%	46,2%	15,4%
		% of Total	3,8%	1,9%	2,9%	1,0%	0,0%	5,8%	15,4%
Curso FIC	Count	0	0	0	0	1	0	1	
	% within ocupação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%	1,0%	
	% of Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	1,0%	
Total	Count	30	14	26	17	4	13	104	
	% within ocupação	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	% of Total	28,8%	13,5%	25,0%	16,3%	3,8%	12,5%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

A maior parte dos beneficiários, 28,8%, é estudante em tempo integral, e estão distribuídos em praticamente todos os tipos de cursos. Em seguida, 25% são empregados com carteira assinada e também estão bem distribuídos em todos os cursos, ao passo que 16,3% declaram trabalho informal e estão concentrados no ensino superior. Para os autônomos, 13,5%, ao passo que os servidores públicos são 12,5% concentrados no ensino superior e no mestrado. Apenas 3,8% são empresários e estão no Superior Bacharelado.

E então foi perguntado a renda familiar do aluno em salários mínimos (SM), o que vem demonstrado pelo gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2 – Renda familiar os beneficiários

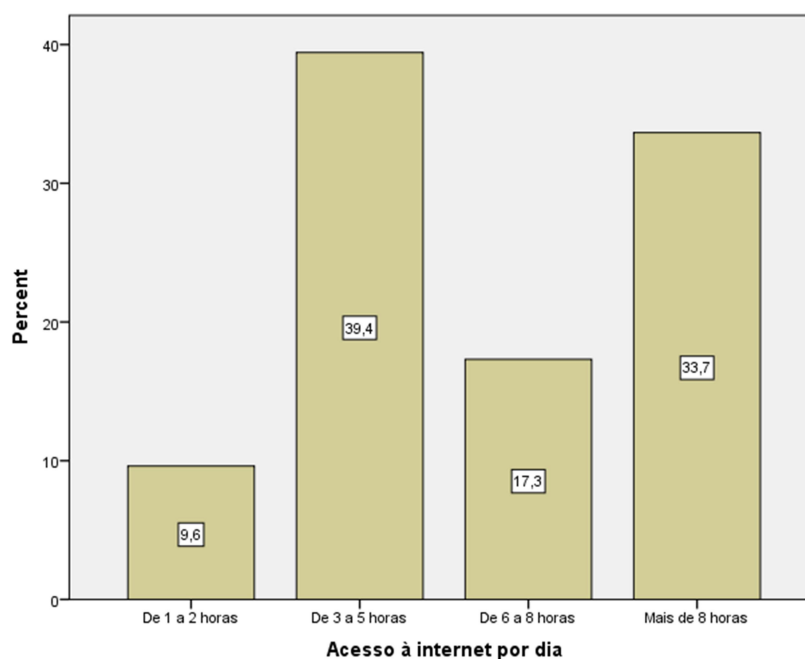


Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Como pode ser observado, a maioria dos estudantes tem renda familiar de 1 a 3 salários mínimos, o que representa 37,5% da amostra. Em seguida, com 36,5%, estão os alunos com renda familiar de até um salário mínimo. Dessa forma, 74% da amostra estão entre as classes mais baixas de renda familiar.

Logo depois, perguntou-se qual a média de acesso à internet por dia, representado pelo gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3 – Acesso à Internet



Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Vê-se que 39,4% afirma acessar a internet de 3 a 5 horas por dia. Um terço da amostra, 33,7% diz acesso por mais de 8 horas por dia. Numa parcela menor, de 17,3%, há os respondentes que dizem acessar a internet de 6 a 8 horas por dia. Ou seja, 90,4% dispõem pelos menos 3 horas do seu dia a dia acessando à internet.

Por isso, foi perguntando ainda por quais veículos os beneficiários da amostra costumam se informar. Para isso, as opções apresentadas foram através de Jornais/Revistas Impressos, Jornais/Revistas Eletrônicos, Redes sociais, bem como poder afirmar que não se informa. Também foi dada a opção de outras respostas, a fim de se identificar novas formas de obtenção de informação. E as respostas se apresentam da seguinte forma na tabela 4:

Tabela 4 – Veículos de Informação mais utilizados

		Responses		Percent of Cases
		N	Percent	
Veículos de Informação ³³	Não me informo	2	1,1%	1,9%
	Jornais/Revistas Impressos	12	6,8%	11,5%
	Jornais/Revistas Eletrônicos	82	46,6%	78,8%
	Redes Sociais	73	41,5%	70,2%
	Livro	2	1,1%	1,9%
	Podcast	1	0,6%	1,0%
	E-mails	1	0,6%	1,0%
	Conversas Informais	2	1,1%	1,9%
	Diário Oficial do Governo	1	0,6%	1,0%
Total		176	100,0%	169,2%

Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Observa-se que os veículos de informação mais usados são jornais e/ou revistas eletrônicos, com 46,6% de menção, quase metade das respostas. Logo em seguida, estão as redes sociais, com 41,5%. Nesta categoria, foram citados o *Twitter*, o *Instagram* e o *Youtube*. Em meio a isso, interessante se faz observar a menção de livros, com 1,1%. Também foi citado o e-mail por um respondente, assim como o Diário Oficial da União por outro. As conversas informais também foram outra opção citada por dois respondentes. E, por fim, vale destacar a figura do *podcast*, citado por um respondente. Um *podcast* é “uma página, site ou local onde os ficheiros áudio estão disponibilizados para carregamento” (BOTTENTUIT JUNIOR e COUTINHO, 2007, p. 839). Em um mundo em que a vida anda rápido, estuda-se e trabalha-se ao mesmo tempo, um arquivo de áudio se faz oportuno, pela praticidade de se ouvir enquanto se realiza as atividades do cotidiano.

Dunker (2019, p. 134) consigna que “a internet começa a se popularizar como mídia de massa a partir de 2007, com o surgimento dos primeiros *smartphones*, mas somente em 2014 mais de 50% dos domicílios estão conectados à rede”. Em 2016, o Brasil já contava com 116 milhões de pessoas conectadas à internet, de acordo com os resultados Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad C) divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

³³ Grupo de variáveis de respostas múltiplas, por isso o total de respostas de apresentas maior que a amostra de 104 questionários.

(IBGE). Isso corresponde a 64,7% da população com idade acima de 10 anos³⁴. Dunker (2009) a isso adiciona o fato de planos populares e bandas largas colocarem o uso de redes sociais entre os maiores do mundo. Assim, o mercado do saber e a notícia vieram a ser acessíveis e indiferentes a hierarquias e regras antigas.

Isto posto, vale observar a relação de proporção entre o tempo de acesso à internet e os veículos de informação mais utilizados.

Tabela 5 – Veículos de Informação mais utilizados versus tempos de acesso à Internet

		Veículos de Informação ^a									Total		
		Não me infor- mo	Jornais/ Revistas Impressos	Jornais/ Revistas Eletrônicos	Redes Sociais	Livro	Pod-cast	Emails	Conversas Informais	Diário Oficial do Governo			
Acesso à Internet	1 a 2 h	Count	0	4	5	4	0	0	0	1	0	10	
		% within Veículo	0,0%	33,3%	6,1%	5,5%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%		
	3 a 5 h	Count	1	1	33	30	1	1	0	0	1	41	
		% within Veículo	50,0%	8,3%	40,2%	41,1%	50,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0 %		
	6 a 8 h	Count	0	2	17	12	0	0	0	0	0	18	
		% within Veículo	0,0%	16,7%	20,7%	16,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		
	Mais de 8 h	Count	1	5	27	27	1	0	1	1	0	35	
		% within Veículo	50,0%	41,7%	32,9%	37,0%	50,0%	0,0%	100,0%	50,0%	0,0%		
	Total		Count	2	12	82	73	2	1	1	2	1	104

Percentages and totals are based on respondents.

a. Group

Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Vê-se que 40,2% das pessoas que se informam através jornais e revistas eletrônicos dispõem de 3 a 5 cinco horas de acesso à internet, sendo a maior contagem de respondentes nesse grupo, 33. A segunda maior contagem, de 30 respondentes, foram os 41,1% das pessoas que se informam pelas redes sociais

³⁴ Disponível em: <<https://www.tecmundo.com.br/mercado/127430-brasil-116-milhoes-pessoas-acesso-internet-pesquisa-ibge.htm>> Acesso em: 11 set. 2019.

dispendendo a mesma quantidade de tempo. Dessa forma, a maioria da amostra passa de 3 a 5 horas navegando na rede e se informam mais por revistas e jornais eletrônicos e por meio das redes sociais.

Depois de desenhar o perfil dos respondentes em relação a sua idade, nível de escolaridade, renda e acesso à internet, mister se faz verificar o nível de conhecimento acerca da Lei de Acesso à Informação (LAI). É o que será verificado na próxima subseção.

6.2 Conhecimento dos beneficiários sobre a LAI

Para abrir essa subseção de análise, foi perguntado se o beneficiário da Lei de Acesso à Informação (LAI) a conhece e se já usufruiu dela:

Tabela 6 – Você conhece a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)?

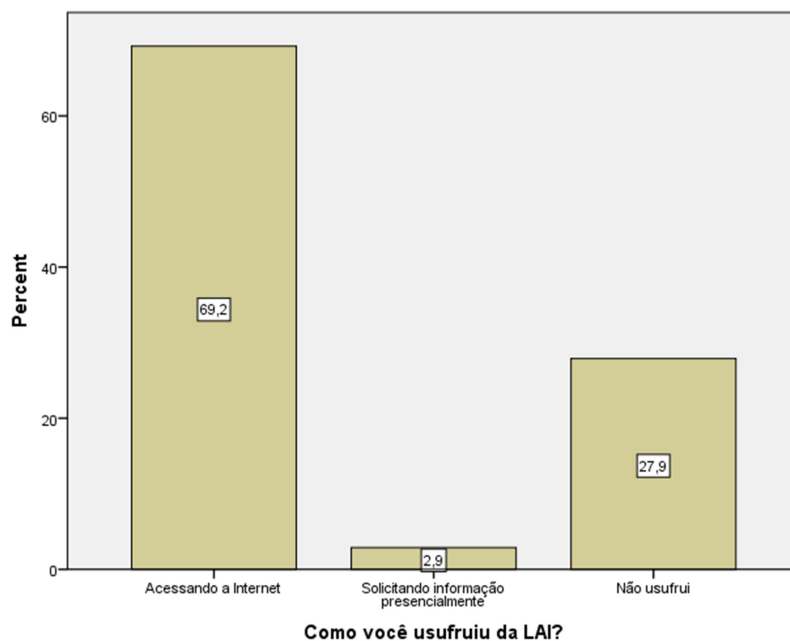
		Você conhece a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)?		Total	
		Sim	Não		
Você já usufruiu da LAI?	Sim	Count	42	11	53
		% within Você conhece a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)?	84,0%	20,4%	51,0%
		% of Total	40,4%	10,6%	51,0%
	Não	Count	8	43	51
		% within Você conhece a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)?	16,0%	79,6%	49,0%
		% of Total	7,7%	41,3%	49,0%
Total	Count	50	54	104	
	% within Você conhece a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)?	100,0%	100,0%	100,0%	
	% of Total	48,1%	51,9%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Veja-se que aproximadamente 52% não conhecem a LAI, ainda assim, 51% dos respondentes afirmam ter usufruído da LAI. De qualquer modo, é possível inferir como o conhecimento sobre a LAI ainda é baixo, atingindo apenas 50% de uma amostra verificada entre pessoas que tem acesso à educação pública e acesso à internet, como visto na subseção anterior.

Destarte, foi perguntado como as pessoas alegam ter usufruído da LAI, e o resultado foi o seguinte:

Gráfico 4 – Como houve a utilização da LAI

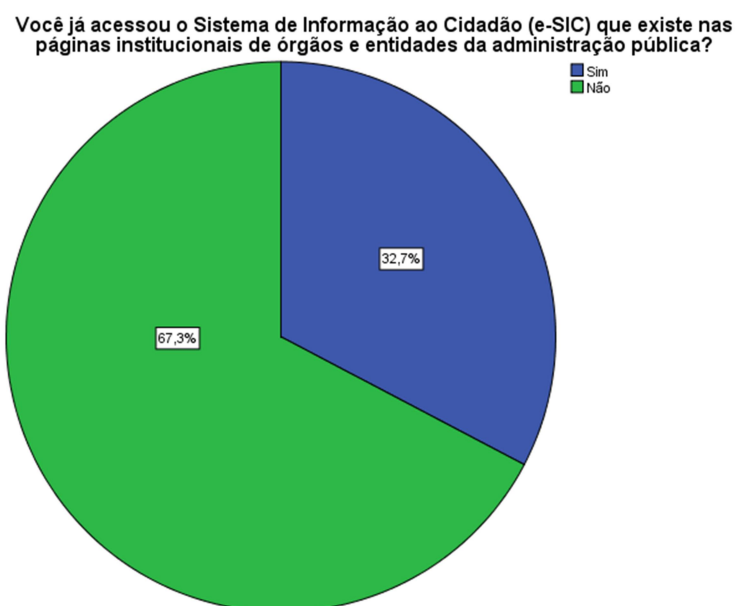


Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Assim, a principal forma apontada de usufruto da LAI foi por meio de acesso a internet, o que condiz com as diretrizes da LAI elencadas pelo seu art. 3º, mais especificamente a observância da publicidade e a utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. Como afirma Heinen (2015, p. 122), “hoje, os organismos públicos são obrigados a ter uma página na rede mundial de computadores e divulgar, ali, dados essenciais e acessíveis a qualquer cidadão”. Isso desburocratiza a relação entre sociedade e administração pública e simplifica o controle social.

Foi aí que se perguntou se o beneficiário já havia acessado o Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC) que deve existir nas páginas institucionais de órgãos e entidades da administração pública. Ao que houve a resposta seguinte:

Gráfico 5 – Acesso ao e-SIC

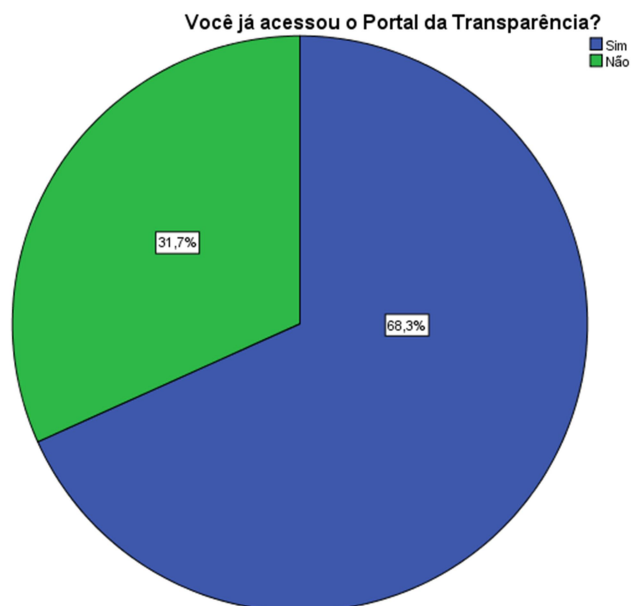


Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Dessa forma, nota-se que 67,3% ainda não acessaram o e-SIC. Pode-se interpretar como desconhecimento do sistema, mas também se pode inferir que não foi necessário para essa amostra solicitar informações através dele, pois tal sistema foi desenvolvido para atender informações não elencadas como independente de requerimentos. Ao e-SIC só se recorrer quando uma informação buscada não está disposta pela transparência ativa, tal como aconteceu com esta pesquisa ao se solicitar o Plano Anual de Ação de 2018 e 2019 do IFCE. O sistema é um instrumento de transparência passiva.

Os resultados de acesso ao e-SIC foram bem diferentes dos resultados de acesso ao Portal da Transparência, se não, veja em seguida:

Gráfico 6 – Acesso ao Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Como se vê, 68,3% já acessaram o Portal da Transparência, o instrumento de transparência ativa da administração pública. Isso demonstra que mesmo a maioria dos beneficiários não tem conhecimento sobre a LAI, já conhecem e utilizam o Portal da Transparência, que foi criado e desenvolvido em 2004, sete anos antes da promulgação de uma lei de acesso à informação no Brasil. Essa porcentagem anda em equilíbrio com a porcentagem de pessoas que usufruíram da LAI por meio de acesso à internet.

Mais uma vez, observam-se as diretrizes do Art. 3º da LAI, dessa vez na figura da divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações o que fomenta a transparência pública e fortifica o controle social.

Foi então que se perguntou qual foi a informação buscada, e os resultados vêm em seguida na figura 7:

Tabela 7 – Informações buscadas no Portal da Transparência

		Responses		Percent of Cases
		N	Percent	
Informação buscada ^a	Contratos	2	1,4%	1,6%
	Comprovação de vínculo com instituições públicas	2	1,4%	1,6%
	Dados para trabalho acadêmico	3	2,1%	2,4%
	Distribuição de Orçamentos	4	2,8%	3,2%
	Funções	1	0,7%	0,8%
	Gastos Públicos	12	8,5%	9,6%
	Informações de Servidores Públicos	3	2,1%	2,4%
	Informações municipais	2	1,4%	1,6%
	Informações sobre editais públicos de licitação	4	2,8%	3,2%
	Informações sobre o IFCE	1	0,7%	0,8%
	Informações sobre políticos	1	0,7%	0,8%
	Investimentos em geral	1	0,7%	0,8%
	Licitações	2	1,4%	1,6%
	Liquidação de auxílio estudantil	1	0,7%	0,8%
	Não buscou informação	41	29,1%	32,8%
	Projetos	3	2,1%	2,4%
	Quantidade de servidores	1	0,7%	0,8%
	Remuneração de professores	18	12,8%	14,4%
	Remuneração de servidores	31	22,0%	24,8%
	Servidores atuais	2	1,4%	1,6%
Solicitação de vagas de instituições	1	0,7%	0,8%	
Repasses	4	2,8%	3,2%	
Vínculos empregatícios	1	0,7%	0,8%	
Total	141	100,0%	112,8%	

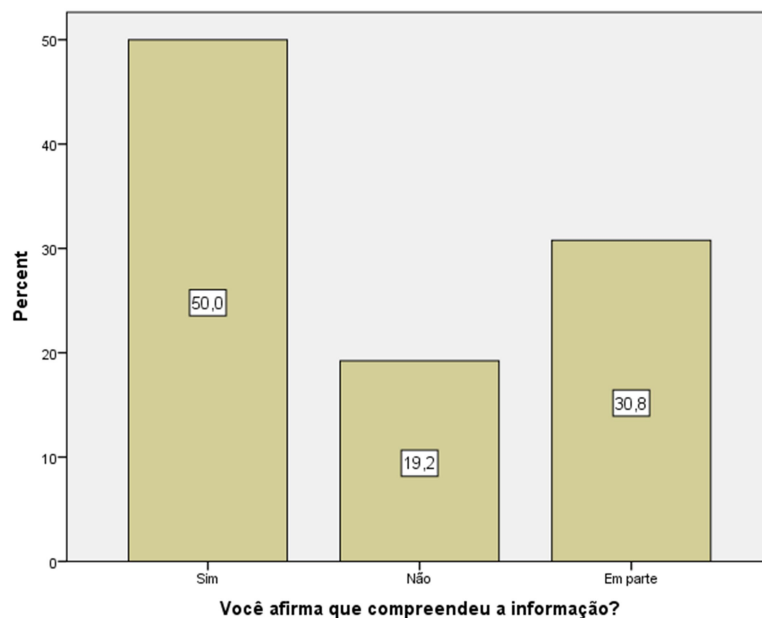
a. Group

Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Como se vê, a informação mais buscada no Portal da Transparência diz respeito à remuneração de servidores públicos, com 22% das citações da amostra. A isso se pode somar a remuneração dos professores, que também são servidores públicos, passando dessa forma para 34,8%. Um dos respondentes chegou a explicar que buscou a remuneração de professores em razão de demasiadas faltas. Logo depois, “gastos públicos” foram citados 8,5% das vezes, entre eles, gastos com parlamentares foram citados duas vezes. Liquidações de auxílio também foi citado, o que é uma realidade das instituições de ensino superior em que os alunos recebem auxílios estudantis para se manter nos estudos, tais como auxílio transporte, moradia e alimentação.

Por isso, logo depois foi perguntado se a informação buscada foi compreendida, ao que assim foi respondido:

Gráfico 7 – Compreensão da Informação



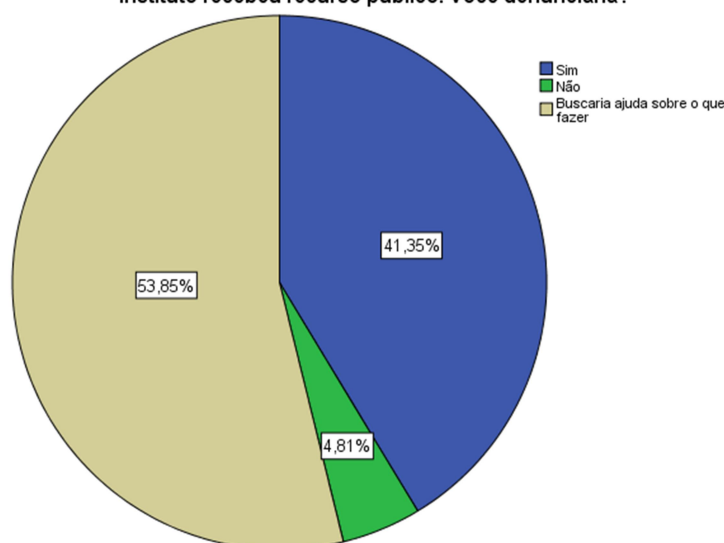
Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Metade da amostra afirma que sim, a informação foi compreendida, ao passo que aproximadamente 31%, quase um terço, afirma ter compreendido apenas em parte. E 19% afirma não ter havido compreensão.

Depois disso, lançou-se mão da seguinte indagação “Digamos que, em uma situação hipotética, você encontrou uma operação que parecia irregular: percebeu que uma pessoa física sem envolvimento com o Instituto recebeu recurso público. Você denunciaria?” (Apêndice A – Questionário). As respostas foram as seguintes:

Gráfico 8 – Denúncia em caso de situação de irregular

Digamos que, em uma situação hipotética, você encontrou uma operação que parecia irregular: percebeu que uma pessoa física sem envolvimento com o Instituto recebeu recurso público. Você denunciaria?



Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Mais da metade da amostra, em quase 54% buscaria ajuda sobre o que fazer, o que demonstra insegurança acerca do conhecimento da LAI. Já 41% responderam que denunciariam rapidamente, ao passo que aproximadamente 5% responderam que não denunciariam. Esse questionamento teve como base o caso da estudante de jornalismo Débora Sögur Hous que descobriu sozinha um desvio milionário de bolsas de pesquisa na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Débora era bolsista e começou a acessar o Portal da Transparência frequentemente para conferir se seus valores já haviam sido depositados. Foi então que:

Aos poucos, ela foi entendendo a lógica de publicação das informações e passou a perceber pontos fora da curva, ou seja, dados que escapavam do padrão. Eram depósitos de valores bem acima da média, feitos em ordens bancárias a um pequeno grupo de pessoas (enquanto os demais casos somavam centenas de destinatários na mesma autorização de pagamento). (BREMBATTI e MARCHIORI, 2017, não paginado).

Foi nesse caminho que em 2017 foi deflagrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) a Operação *Research* com o objetivo de combater o desvio de recursos públicos nessa universidade que até aquele momento somavam R\$ 7,3 milhões. Foram identificadas bolsas de pesquisa fraudulentas concedidas a quase 30 pessoas que não tinham vínculo com a instituição, pessoas que tinham profissões como cabelereiro ou motorista de caminhão que não exigem curso superior (Secom TCU, 2017, não paginado).

Este é um exemplo empírico de controle social sobre a administração pública, combinando publicidade, transparência, acesso à informação e tecnologia da informação.

Foi então que foi perguntado se o beneficiário sabia que poderia consultar a remuneração de servidores pelo Portal da Transparência. Como visto na tabela 7, é possível perceber que sim, porque esta foi a informação mais buscada conforme afirmam os respondentes do questionário. Ainda assim, é válido observar as frequências abaixo:

Tabela 8 – Acesso ao Portal da Transparência X Remuneração de servidores

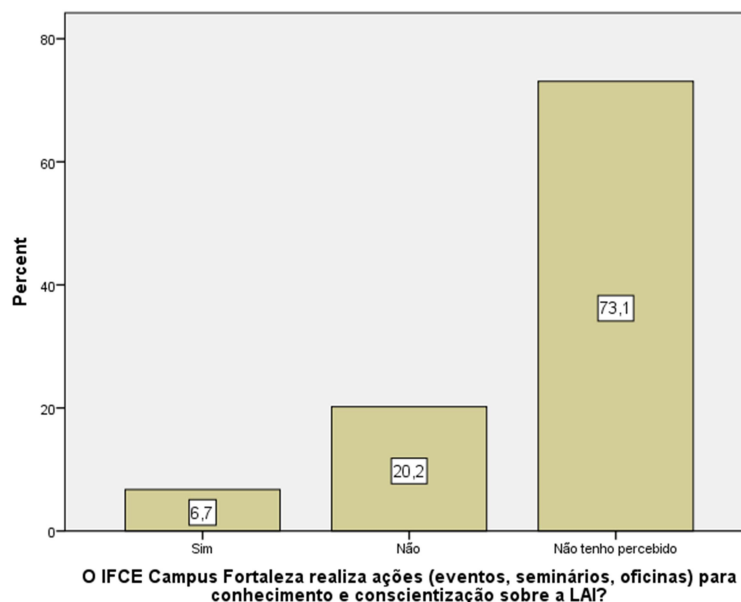
			Você sabia que é possível consultar a remuneração de servidores públicos pelo Portal da Transparência?		Total
			Sim	Não	
Você já acessou o Portal da Transparência?	Sim	Count	69	2	71
		% within Você sabia que é possível consultar a remuneração de servidores públicos pelo Portal da Transparência?	80,2%	11,1%	68,3%
		% of Total	66,3%	1,9%	68,3%
	Não	Count	17	16	33
		% within Você sabia que é possível consultar a remuneração de servidores públicos pelo Portal da Transparência?	19,8%	88,9%	31,7%
		% of Total	16,3%	15,4%	31,7%
Total	Count	86	18	104	
	% within Você sabia que é possível consultar a remuneração de servidores públicos pelo Portal da Transparência?	100,0%	100,0%	100,0%	
	% of Total	82,7%	17,3%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

E assim veja-se que 80% das pessoas que já acessaram o Portal da Transparência sabem que é possível consultar a remuneração dos servidores públicos. Essa questão mereceu destaque pela polêmica que foi criada em torno desse tipo de informação já citada anteriormente.

Para finalizar, foi perguntado se o IFCE Campus Fortaleza realiza ações como eventos, seminário ou oficinas, para conhecimento e conscientização sobre a LAI. Ao que houve o seguinte resultado:

Gráfico 9 – Ações no IFCE Campus Fortaleza para a conscientização da LAI



Fonte: Elaboração própria, com base no *software* IBM SPSS.

Apenas 6,7% afirmam haver ações nesse sentido. Cerca de um quinto afirma não haver e a grande maioria, em 73%, afirma não ter percebido se ações com essa finalidade acontecem. Essa percepção condiz com o PAA de 2018 e 2019, em que não há o registro de planejamento para ações nesse sentido. Em análise mais aprofundada, o último plano anual de ações que apresentou atos relacionados à apresentação e conscientização sobre a LAI foi o de 2016, o que é demonstrado no quadro 15 abaixo:

Quadro 15 – Exemplo de ação no IFCE Campus Fortaleza para a conscientização da LAI

Objetivo	Promover a cultura da transparência no âmbito da Lei de Acesso a Informação		
Indicador	Realização de eventos		
Ação Estratégica	Promover eventos de sensibilização e ampliação de ações de transparência no IFCE		
Justificativa	Divulgar a Lei de Acesso a Informação e demais ações de transparência ativa no IFCE		
Responsável	Ouvidor Geral		
Resultado esperado	Disseminar a cultura de amplo acesso à informação no âmbito do IFCE		
Atividade	Sensibilizar a comunidade por meio de eventos técnicos que tratem de assuntos relacionados à transparência		
Como será feito	Estabelecer parcerias com a CGU para promover treinamentos e palestras sobre o assunto, promover eventos sobre a transparência ativa nos campi do IFCE		
Mês de Início	Maio	Mês de Término	Novembro

Fonte: Plano Anual de Ações 2016 – IFCE, 2016, p. 25.

Dessa forma, tem-se três anos sem esse tipo de ato tão importante para o conhecimento e a conscientização da sociedade alcançada pelo IFCE na figura de seus alunos que poderia ser informada deste e assim espalhar a cultura da transparência e do controle social sobre a administração pública.

6.3 A percepção dos beneficiários sobre a Lei de Acesso à Informação - LAI

Para iniciar a observação sobre as percepções dos beneficiários da Lei de Acesso à Informação (LAI) acerca de conceitos que a circundam, foram elaboradas durante a construção da revisão da literatura e elaboração das categorias teóricas oito proposições para que os respondentes indicassem seu grau de concordância ou discordância. Para resposta, foi utilizada a Escala de *Likert*, empregando-se uma escala psicométrica com cinco graus, quais sejam: discordo totalmente (DT), discordo (D), Indiferente/Neutro (I/N), concordo (C) e concordo totalmente (CT).

Os resultados podem ser observados na tabela 9 a seguir:

Tabela 9 – Percepções pela Escala de *Likert*

	DT %	D %	I/N %	C %	CT %
1. Falta divulgação acerca do direito de acesso à informação pelo Governo.	2,9%	7,7%	8,7%	29,8%	51,0%
2. Falta divulgação acerca do direito de acesso à informação pelo IFCE.	2,9%	11,5%	22,1%	31,7%	31,7%
3. A transparência pública e a LAI são ferramentas essenciais para o combate à corrupção.	1,0%	1,9%	9,6%	18,3%	69,2%
4. Informações sobre a remuneração de servidores públicos não deveriam ser divulgadas.	52,9%	22,1%	11,5%	4,8%	8,7%
5. Cidadania significa a garantia dos direitos civis, políticos e sociais em uma democracia.	0,0%	2,9%	1,9%	24,0%	71,2%
6. O principal benefício da LAI é o fortalecimento do controle social.	1,9%	6,7%	25,0%	35,6%	30,8%
7. Informação que pode pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população deve ser mantida em sigilo.	24,0%	13,5%	16,3%	23,1%	23,1%
8. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.	12,5%	13,5%	22,1%	25,0%	26,9%

Fonte: Elaboração própria, com base no software IBM SPSS.

Quando afirmado que falta divulgação acerca do direito de acesso à informação pelo Governo, aproximadamente 81% dos beneficiários demonstram concordar (C+CT).

No mesmo passo, a maioria dos respondentes, 63,4%, também concorda que falta divulgação acerca do mesmo direito no âmbito do IFCE, e 22,1% se dizem indiferentes. Isso vai ao encontro das respostas à pergunta sobre a existência de ações realizadas na entidade para o conhecimento e conscientização sobre a LAI, ao que 73,1% responderam não perceber se existem. Esta percepção também condiz com a análise feita sob a perspectiva da transparência passiva do Plano Anual de Ação de 2018 e 2019 da entidade de ensino onde estudam. Nestes documentos foi constatado não haver ações, eventos ou seminários para divulgação da LAI.

A grande maioria também concorda quando se afirma que a transparência pública e a LAI são ferramentas essenciais para o combate à corrupção, na ordem de 87,5%. Essa percepção corrobora os resultados da pergunta “você já acessou o Portal da Transparência?” em que 68,3% afirmam já ter acessado. E mais: ao se questionar quais informações foram consultadas, observa-se que a maior parte se refere à execução de recursos públicos, em sua maioria aos salários de servidores. No mesmo passo, quando confrontados com a afirmativa de que a remuneração de servidores não deve ser divulgada, 75% dos respondentes se dizem contrários. Entretanto, observa-se 11,5% se posicionando indiferente ou neutro à afirmativa.

Sobre cidadania ser a garantia dos direitos civis, políticos e sociais em um regime democrático, observa-se que nenhum respondente discordou totalmente e que 95,2% concordam com a afirmativa, demonstrando uma percepção positiva em relação ao termo cidadania cunhada neste trabalho com base em Carvalho (2012).

Como consigna Heinen (2015), o controle social pode ser contemplado muito mais como um produto final da LAI do que simplesmente como um princípio. Por isso se afirma que o principal benefício da LAI seria o controle social. Daí nota-se uma alta porcentagem de beneficiários afirmando-se indiferentes, em 25%, ou seja, $\frac{1}{4}$ da amostra. Ao passo que 66,40% concordam com a afirmativa, o que demonstra já existir um sentido claro de controle social como um resultado do maior acesso à informação e da transparência pública.

Partindo do princípio de que o sigilo deve ser exceção, afirmou-se que informação que pode pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população

deve ser mantida em sigilo. Menos da metade, 46,42% concordaram com a indicação, o que demonstra certo desconhecimento da LAI. Vê-se que 24% discordam totalmente da afirmativa, entendendo que nenhuma informação deve ser mantida em sigilo. Sobre isso, Heinen (2015, p. 222) fala o seguinte:

Trata-se de dispositivo de suma importância, porque preserva, do conhecimento público, informações que possam levar à violação da incolumidade da população. [...] Imagine a situação: certo laboratório público, diante de pesquisas preliminares, descobre que determinado medicamento possui potencial de cura a outra doença que não aquela para o qual foi originalmente criado. Perceba que essa informação somente poderá ser divulgada quando os testes assegurarem que o fármaco possui efetiva potencialidade [...] a divulgação prematura pode conduzir a população, na ânsia pela cura, a um consumo desenfreado do remédio, sem que saibam ao certo os efeitos danosos dele (HEINEN, 2015, p.222).

Assim, quando se afirma que é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção, quase 52% concordam, enquanto 22% são indiferentes. Segundo preza a LAI, fruto de um longo percurso até a sua promulgação como visto ao longo deste trabalho, o sigilo é exceção, portanto se ele existe é porque uma informação assim classificada tem um grau de importância específica. Por isso quando esta pode causar um dano público, deve ser classificada como sigilosa e uma vez que o Estado exerce o seu papel de ajuste na sociedade, seria dele a incumbência de proteção da informação sigilosa dentro das condições e dos prazos da lei.

7 OS CONSENSOS E DISSENSOS NA PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

O paradigma positivista de avaliação em políticas públicas não é suficiente para compreender a percepção daquele que está na ponta de uma política pública a respeito dela, o que aqui neste trabalho se chama de beneficiários.

Guba e Lincoln (2011, p. 48-49) consignam que diferentes grupos de interesse terão diferentes percepções, e assim os autores identificam três classes abrangentes, sendo (i) os representantes, aquelas pessoas envolvidas na produção e implementação do objeto de avaliação; (ii) os beneficiários, aquelas pessoas que “tiram proveito do uso do objeto de avaliação”; e (iii) as vítimas, as pessoas que são afetadas de forma negativa pelo uso do objeto de avaliação.

Esta pesquisa determinou avaliar a percepção dos beneficiários da Lei de Acesso à Informação (LAI) na figura dos alunos do IFCE Campus Fortaleza.

Retomando a ideia central de Guba e Lincoln (2011), o conhecimento não está pronto, ele está em processo de construção e só é possível observá-lo empreendendo os consensos e dissensos em determinado grupo.

É através dos consensos encontrados que esta pesquisa pretende observar se as diretrizes e objetivos da LAI estão sendo alcançados. Por isso, no questionário aplicado, foram realizadas perguntas abertas, para que o beneficiário pudesse responder livremente.

A LAI objetiva, como demonstrado pelo seu art. 3º, preservar a publicidade como regra e o sigilo como exceção; garantir a divulgação de informações minimamente, conforme foi observado pela transparência ativa; garantir ainda que se possa solicitar uma informação, como analisado pela transparência passiva; dessa forma não enfraquecer a transparência e através de tudo isso garantir o controle social sobre administração pública.

Dessa forma, as perguntas realizadas no questionário (Apêndice A) trazem indagações que permeiam os objetivos da LAI, por isso pergunta-se, logo de início, a ideia de democracia, uma vez que não existe publicidade dos atos e fatos administrativos em sistemas não democráticos.

A avaliação foi realizada segundo os preceitos da análise de conteúdo de Laurence Bardin (2009) que juntamente com Minayo (2016), é entendida como um conjunto de técnicas, organizadas em fases, que são a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Dessa forma, os textos das 104 respostas para cada pergunta foram minuciosamente tratados para unificação de termos, correções ortográficas, retiradas de expressões desnecessárias e organização de frases sem que houvesse perda de sentido. Importante destacar que cópias originais das respostas foram arquivadas.

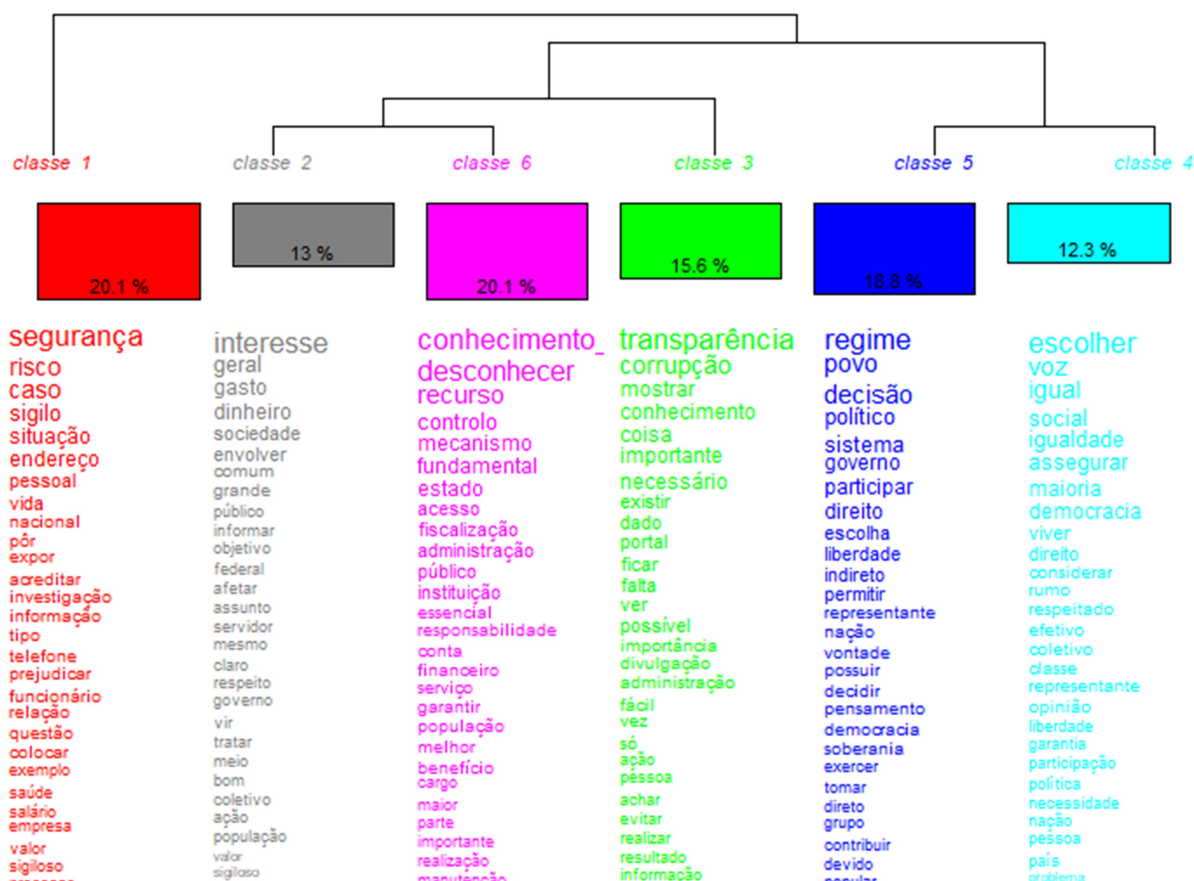
Após isso, foi criado o *corpus*³⁵ “percepções acerca da LAI” com apoio de aplicativo de texto, que então foi importado para o sistema Iramuteq. O *corpus* foi submetido à Classificação Hierárquica Descendente (CHD)³⁶ realizada por meio do

³⁵ É o “conjunto de textos construídos pelo pesquisador e que forma o objeto de análise. [...] por exemplo, um corpus composto de 200 respostas a uma questão aberta, que faz parte de um questionário de uma pesquisa” (CAMARGO & JUSTO, 2013b).

³⁶ “Os segmentos de texto são classificados em função dos seus respectivos vocabulários, e o conjunto deles é repartido em função da frequência das formas reduzidas. A partir de matrizes cruzando segmentos de textos e palavras (em repetidos testes do tipo X²), aplica-se o método de CHD e obtém-se uma classificação estável e definitiva” (CAMARGO & JUSTO, 2013b).

Método de Reinert, a fim de obter classes de segmentos de texto que simultaneamente apresentam vocabulário semelhante entre si e vocabulários diferentes de outras classes. Esse procedimento visa confirmar categorias de análise gerais ou descobrir novas. O *software* organiza o resultado em um dendrograma. Dito isso, observa-se a seguir o resultado na Figura 12:

Figura 12 – Classificação Hierárquica Descendente – Corpus “percepções acerca da LAI”



Fonte: Iramuteq 0.7 alpha 2.

A partir dos resultados gerados através no dendrograma representado pela Figura 12, foram identificadas seis classes com suas respectivas representatividades dentro das respostas ao questionário aplicado. Para observação, foi elaborado o Quadro 16 com as denominações para cada categoria resultante deste *corpus*:

Quadro 16 – Categorias denominadas para o corpus “percepções acerca da LAI”.

Classes do Dendrograma gerado pelo software IRaMuTeQ – Figura 12	Categorias correspondentes definidas pelo pesquisador	Percentual
Classe 1	Publicidade como regra, sigilo como exceção.	20,10%
Classe 2	Contabilidade pública como controle	13,00%
Classe 3	Transparência	15,60%
Classe 4	Participação	12,30%
Classe 5	Democracia	18,80%
Classe 6	Controle Social	20,10%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do Iramuteq.

Por meio de observação da frequência e da representatividade das palavras em cada classe, buscou-se fazer a relação entre estas e as categorias de análise levantadas a priori como fundamentação teórica para a pesquisa. Foram elas: a trajetória da administração pública brasileira, o controle social, com destaque para a sociedade civil, a participação e a cidadania, e os mecanismos de atuação da sociedade, na figura da publicidade, da transparência, da *accountability*, do acesso à informação e da contabilidade pública como controle. Isto posto, o Quadro 16 acima representa a relação constatada.

Dessa forma, as categorias administração pública, acesso à informação e *accountability* não foram isoladamente destacadas nos discursos dos respondentes, embora se saiba que esses conceitos estão intrinsecamente interligados entre si e são fundamentos para os demais. Por isso surge uma categoria que não esteve em destaque no referencial teórico: a democracia. Vê-se claramente que todas as demais categorias não existiriam se não fosse o regime democrático, portanto seu conceito permeia toda esta pesquisa.

À vista disso, o segmento do *corpus* “percepções acerca da LAI” representa a exposição da amostra aos conceitos que permeiam a Lei de Acesso à Informação enquanto política pública e a coloca para pensar acerca de seus princípios e objetivos. Rodrigues (2008) quando traz à baila a avaliação em profundidade de políticas públicas, levanta a possibilidade de discrepâncias semânticas, que seriam a distância entre os sentidos atribuídos pelos agentes institucionais sobre a política pública e os sentidos percebidos pelos beneficiários dela. Por isso, faz-se tão importante observar.

A classe 1, à qual foi atribuída o título de “Publicidade como regra, sigilo como exceção”, foi responsável por 20,13% dos seguimentos de texto. As principais palavras (pode-se chamar de elementos) relacionadas nesta classe foram: segurança, risco, caso, sigilo, situação, entre outras. Esse conteúdo trata principalmente do sigilo como exceção em situações específicas e a publicidade como regra geral, tal como versa a LAI. As respostas trazidas abaixo ilustram esse contexto:

“Informações de segurança nacional, informação pessoal tipo endereço e documentos pessoais, informação que pode pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população deve ser mantida em sigilo, não consigo dar um exemplo concreto agora.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Qualquer ação que ponha em risco a dignidade humana a exposição ao ridículo ou venha a ferir direitos fundamentais pode ser passível de sigilo.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“O sigilo é necessário quando em situações de segurança pública, quando é um caso pessoal que não tem a ver com trabalho desenvolvido para o país, estado, município.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Alguns alunos defenderam a ideia de não haver sigilo de forma alguma, conforme excertos abaixo:

“Nenhuma [situação pode ser sigilosa], pois politicamente quem representa a frente de uma comunidade está sujeito a ser exposto em todos os aspectos da mesma forma todas suas ações devem ser vigiadas em relação ao endereço e número de telefone dos trabalhadores públicos.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Acredito que deve haver o máximo de transparência sem sigilo” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Entretanto, houve também quem indicasse um meio termo entre publicidade e sigilo, como este aluno:

“Nenhuma informação deve ser sigilosa apenas cada uma com seu momento de ser explanada.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Desse modo, observa-se que os alunos apontaram situações de risco como dignas de serem mantidas em sigilo, por isso esta foi a segunda palavra mais recorrente nesta categoria.

Observe que pela Figura 12, a classe 1 por ora analisada, dá origem a dois grupos diferentes: de um lado as classe 4 e 5; e do outro lado, as classe 3 e 2 e a classe 6.

Dessa forma, dá-se prosseguimento. Na classe 2, que foi classificada como “contabilidade pública como controle” com 13% os elementos. Tem-se com maior frequência as palavras interesse, geral, gasto, dinheiro, sociedade, público, entre outras. Tal categoria surgiu da pergunta “O que você entende que seja interesse público?” (Questionário – Apêndice A). Então, foram relacionadas as palavras gasto, dinheiro e público diretamente à contabilidade. Para tanto, veja como exemplo as respostas abaixo:

“[São de interesse público] assuntos que tratem de gastos públicos, de como está sendo gasto o dinheiro que vem da contribuição da população.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Tudo o que envolve direta ou indiretamente orçamento público.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Principalmente detalhamento de orçamentos, despesas, emendas parlamentares e informações sobre servidores.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Aonde o dinheiro é gasto, valores das licitações realizadas documentos das mesmas também, em suma quaisquer que sejam os meios já constatados que geram brechas para improbidades administrativas deveriam ser de mais fácil acesso e averiguação.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Essas informações são fornecidas pela contabilidade pública que opera o dinheiro arrecado por meio de tributos. O Estado, em seu papel de ajuste, devolve os recursos à população por meio de serviços públicos, e eles também foram citados nas respostas. Veja-se:

“Quaisquer ações provenientes do Estado que possam interferir no bem comum, como decisões no âmbito de saúde, educação, meio ambiente, saneamento e dignidade.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Os gastos públicos, verbas para infraestrutura, educação, saúde, segurança, preservação do meio ambiente.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Aqui também repousa o conceito de *accountability*, que conforme Medeiros e Pereira (2003), é a responsabilidade do agente público pela tomada de

decisão, pela implementação e pela prestação de contas daquilo que se faz ou se deixa de fazer. Observa-se mais diretamente o conceito pela fala dos alunos a seguir:

“Algo que afete, direta ou indiretamente, ao público. O que fazem com o seu dinheiro, o que não fazem, e o que está sendo usado para você”. (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Tudo aquilo que é decidido pelos nossos representantes que terá ligação com o restante da população, ou acontecimentos que atinja uma maioria.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“É de responsabilidade da instituição divulgar e manter informada a sociedade.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Isto posto, vê-se ressaltada a importância da contabilidade pública como instrumento de transparência dos gastos públicos realizados pela administração pública nas respostas dos beneficiários da LAI. Observa-se, como dito a priori, o destaque de leis como a LRF e a Lei da Transparência, que já carregavam em seu escopo esses ideais.

Partindo agora para a classe 3, classificada como Transparência, com 15,58% dos segmentos de texto, por conter termos como transparência, corrupção, mostrar, conhecimento, entre tantos. Foi perguntado qual a percepção sobre transparência pública, ao que se obteve as seguintes respostas:

“Ainda é necessário avançar bastante, pois percebo que os portais de transparência divulgam apenas dados e não informações. Os dados que estão divulgados muitas vezes não se explicam por si só.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“É de vital importância, pois segue os princípios da Administração Pública, onde todo cidadão deve ter conhecimento das ações desenvolvidas pelo setor público.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“É um mecanismo vital de controle dos gastos das instituições. Com eles, a população pode ter acesso a dados de transações financeiras e saber para onde estão indo seus impostos.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Fundamental, pois pode constituir uma forma de participação do povo, garantindo que as mais diversas classes tenham acesso ao que o poder público vem fazendo.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

O termo transparência tem variados significados, mas todos em torno do significado elementar trazido pela Física, que diz que esta é propriedade de uma matéria. Essa propriedade é definida por deixar luz entrar, atravessar a matéria e dessa forma deixa-se observar (HOUAISS; VILLAR, 2009). Trazendo para o sentido administrativo e democrático, tem o sentido de lançar luz sobre o que é realizado pela administração pública para que o cidadão possa observar. Por isso, alguns respondentes lançaram mão de exemplos, como este:

“As pessoas precisam ver as atrocidades constadas no portal da transparência. Desde viagem de deputado, até motorista ganhando dezesseis mil reais em função gratificada.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Não à toa, “corrupção” foi a segunda palavra mais citada nesta classe, uma vez que a corrupção é realizada na escuridão da observação cidadã. A exemplo do que foi dito:

“[A transparência] vem melhorando muito nos últimos anos. Ocorrendo da pior maneira possível, pois só depois de escândalos de corrupção e de desvios bilionários é que o governo começou a divulgar e mostrar que existe algo para mostrar a transparência da administração pública.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

O respondente acima tem certo grau de observação, pois a figura da transparência pública só veio a se fortalecer a partir dos anos 2000 com a LRF. Antes disso havia a ideia de publicidade na Constituição de 1988, porém esta só foi regulamentada em 2011 pela LAI. Assim, um dos consensos sobre a corrupção vem expresso em seguida:

“É necessário as informações ficarem a disposição do povo, desta forma diminui os riscos de corrupção.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“O governo deve sim, prestar a sociedade o seus gastos, investimentos entre outros, para que não haja desvio de verba e algum crescimento ilícito de qualquer servidor ou cargo comissionado.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

E o outro respondente arremata dizendo o seguinte: *“Um passo, mesmo que pequeno, importante para a redução da corrupção no país.”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A). Seguido da ideia de que *“É muito*

importante, e essencial em uma sociedade tão corrupta quanto a do país” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

A percepção observada aqui vai ao encontro do índice encontrado pela Tabela 9, em que os beneficiários foram impelidos a concordar ou não com a afirmativa de serem a transparência pública e a LAI ferramentas essenciais de combate a corrupção, ao que 87,5% foram favoráveis.

A figura da *accountability* também emerge nesta categoria, quando um beneficiário afirma que *“[A transparência] é obrigação [do governo]. Toda empresa precisa fazer um balanço e mostrar os resultados ao patrão, no caso nós.”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

E também quando declara que *“deve haver [transparência], pois sendo a forma de governo a República, deve obrigatoriamente ser sistematizada a prestação de contas da coisa pública.”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Para fechar a classe 3, Transparência, algumas falas de beneficiários tratam da compreensão e do entendimento das informações que podem ser vistas como descontentamento. Veja-se:

“A transparência pública, promove a participação da sociedade. Mas é importante que essa transparência seja feita com linguagem clara e acessível a todos.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Ainda precisa melhorar o sistema de acesso. Ao que parece, existem alguns entraves naquilo que eles (os governantes) não querem que a população saiba, ou entenda plenamente.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“[A transparência é] ainda incipiente, pois para a leitura e interpretação dos dados requer instrumentação mínima de quem acessa.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“[Minha percepção é de] que nem todos os dados são disponibilizados em sua realidade, que falta em suas publicações uma linguagem de fácil compreensão e evitar a inclusão de palavras somente para aumentar o conteúdo e para atrapalhar o raciocínio do cidadão.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“É importante que haja uma comunicação clara e objetiva com a sociedade, mas não há tanta publicidade assim das ações públicas que o povo poderia usufruir.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Os portais de transparência são ótimos, só deveriam todos ter um padrão de divulgação dos dados para ajudar quem coleta esses dados.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Estas percepções confirmam o índice encontrado de que 68% da amostra já acessou o Portal da Transparência (Gráfico 6) e que metade da amostra, 50%, afirma não ter compreendido ou ter compreendido apenas em parte a informação consultada (Gráfico 7). Além disso, quando impelido a indicar seu grau de concordância sobre a falta de divulgação acerca do direito de acesso à informação pelo Governo, 81% dos beneficiários concordaram (Tabela 9). Assim um respondente expressou:

“Publicidade muito fraca, poucas pessoas sabem deste direito.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A), no mesmo passo outra afirmação diz o seguinte: *“de grande importância, porém não percebo uma grande publicidade para que o povo possa se informar sobre”*. (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Aqui se observa a insatisfação dos beneficiários em relação ao conhecimento do direito de acesso à informação e a compreensão dela.

Agora, tem-se as classes 4 e 5, nomeadas de Participação e Democracia, respectivamente. Interessante observar como as duas vieram juntas na sequência e percebe-se também a semelhança de segmentos de textos entre elas em virtude das cores determinadas pelo Iramuteq em tons de azul. Quando as cores têm tons aproximados, significa semelhança entre os termos das categorias.

O conceito de participação nas ciências sociais é ambíguo, podendo ser forte ou fraco como disseram Outhwaite e Bottomore (1996):

No primeiro [conceito], significa que, em virtude das dimensões e da complexidade das sociedades de massa contemporâneas, da centralização do poder político, do crescimento da burocracia e da concentração do poder econômico, as garantias tradicionais da democracia precisam ser fortalecidas, protegidas e ampliadas a fim de contrabalançar a tendência para um número cada vez maior de decisões a serem tomadas por pequenos grupos e que afetam a vida das pessoas; esses grupos são frequentemente remotos e não facilmente identificáveis ou responsabilizados, uma vez que atuam em nome do estado, de uma autoridade local ou de alguma grande empresa comercial ou industrial. (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 558).

Nesse sentido, dizem os autores, o princípio da participação é tão antigo quanto o próprio sentido de democracia, entretanto este se tornou mais difícil em razão da abrangência do governo moderno e pela necessidade de tomada de

decisões precisas e rápidas. Destarte, não surpreende que as duas categorias tenham surgido vizinhas na análise de conteúdo das respostas ao questionário aplicado.

Dito isto, parte-se para classe 4. Tratada no Capítulo 2 desta pesquisa, foi perguntado ao beneficiário: “para você, qual a importância da participação social?” As palavras mais citadas nos segmentos de texto foram escolher, voz, igual, social, igualdade, entre tantas. Assim, o retorno foi o seguinte:

“[A participação social é] muito importante, pois uma comunidade participativa faz com que delibere ações em razão das necessidades de quem vai usufruir e não de agentes externos que não se enquadram no cotidiano”. (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“O Estado está inchado. Não consegue tomar de conta do próprio corpo. Por causa disso muito dinheiro já foi desviado, superfaturamentos ocorrem, trocas de licitações acontecem. Para que isso seja combatido, faz-se necessário a participação da sociedade como fiscais do governo que temos.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A). É possível observar nessa fala a definição trazida por Outhwaite e Bottomore (1996), assim como também nesta: *“A participação social é muito importante, visto que mobiliza todos a seus direitos e assegura organização da sociedade. A participação de todos garante seus direitos e deveres, além de interagirem diretamente em todas as decisões políticas.”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“É importante, pois é por meio da participação popular que todos os problemas da sociedade, os elogios para as ações benéficas e as sugestões para um futuro melhor são ouvidas pelos representantes do governo.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Indispensável se faz destacar que na área da ciência política, a participação é um tema clássico desde 1960. A participação política passa a ser uma atitude de solidariedade com o outro, dentro de um estado, de uma classe, de um grupo, para modificar a estrutura de interesses dominantes (PIZZORNO, 1971). O que diz o respondente abaixo ilustra isso:

“Precisamos de participação social, pois é fundamental para ambas as partes estarem lutando pelos direitos igualitários em uma sociedade conturbada em que vivemos e preconceituosa.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A). Assim como também esta: *“É muito importante, deve haver a participação social,*

se não se tornará uma oligarquia, e geralmente só beneficiam a si mesmos.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Entretanto, houve também quem ponderasse que a falta de informação compromete a participação social, conforme se vê: *“É muito importante, mas só ocorre se houver nível de consciência do próprio participante do que é importante para o bem comum e tiver um certo nível de educação favorável para a participação social.”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Como participação e democracia são cúmplices, outros beneficiários também não deixaram de apontar a relação direta entre os conceitos:

“[A participação social] é crucial para a existência de uma democracia satisfatoriamente representativa” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“No processo democrático [a participação] é extremamente importante, porque somos nós que governamos, que interferimos nas decisões”. (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Muito importante. O governo deve governar para o povo, logo, o povo tem que participar da tomada de decisões. Ao meu ver, algo diferente disso já está em desacordo com uma democracia.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Desde a época dos antigos gregos que a participação consiste, idealmente, em encontro de cidadãos livres que debatem de forma pública e votam sobre decisões do governo. A participação se articula com a democracia, tanto a direta como a indireta, a representativa, como é o caso brasileiro (GOHN, 2019). Dessa forma, abaixo uma última resposta para esta categoria:

“[Participação é] condição essencial para realização da democracia.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Desta forma, adentra-se na classe 5, relacionada com a democracia, com 18,83% dos segmentos de texto. Como governo do povo, “democracia é um sistema político no qual o povo inteiro toma, e tem o direito de tomar, as decisões básicas determinantes a respeito de questões importantes de políticas públicas” (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 179).

Os principais elementos relacionados a essa classe foram regime, povo, decisão, sistema, governo, participar, entre tantos. Interessante se faz observar que os termos fazem parte do que se conhece como democracia representativa. A

democracia direta da Grécia era aquela em que o povo governava efetivamente, com reuniões e tomada de decisões. Outhwaite e Bottomore (1996) dizem que essa forma de democracia nunca perdeu sua influência sobre o pensamento democrático. Tanto que as falas abaixo demonstram isso:

“Governo em que o povo possui participação ativa e o mesmo exerce autoridade.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“É um sistema governamental no qual a população é capaz e lidera os rumos de um país.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Direitos e deveres igualmente praticados por todos. Poder da população na tomada de decisões.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Porém o tamanho e a complexidade dos estados no mundo moderno determinaram que a democracia teria de ser a indireta. Nesta, o povo toma diretamente poucas decisões. A mais notável delas são as eleições. A partir daí, as decisões são tomadas pelos representantes eleitos pelo povo, surgindo então a democracia representativa (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996). As falas abaixo refletem essa ideia:

“Democracia é um sistema onde o povo tem o poder de controle, ao menos indireto, sendo capaz de escolher alguém para representá-lo.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Possibilidade de o povo escolher livremente seus representantes que podem decidir o rumo da nação. Além disso, utilizar de ferramentas e outros meios como manifestações e greves para reivindicar direitos.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“O ato de escolher nossos representantes.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Democracia é um regime onde a autoridade é exercida pela população através do voto.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Sistema político onde o povo exerce seu poder escolhendo por meio de eleições seus representantes políticos.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Essa é, portanto, a ideia básica de que os representantes eleitos é que tomam as decisões pelo povo. E dessa forma se entende que aqueles estão subordinados a estes. Por isso no processo democrático, o voto é essencial (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996).

“O poder pertence ao povo, ou seja, o povo elege seus representantes e possuem direitos em participar de todas as decisões políticas. É uma forma de igualdade, justiça e liberdade.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

A resposta deste beneficiário remete a análise à forma predominante de democracia: a democracia liberal. Bobbio, Metteucci e Pasquino (1998) afirmam que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, ou seja, aquele Estado que garante alguns direitos fundamentais, tal como os citados pelo respondente acima, é exatamente a Democracia representativa ou também chamada de parlamentar, em que o dever de definir leis não é de todo o povo, mas dos representantes escolhidos por ele, o cidadão incumbido de direitos políticos.

O termo liberal quando aplicado a sistemas de governo implica uma responsabilidade com a proteção as liberdades individuais por meio da limitação do poder do governo. Essa é a ideia de que o poder dos representantes se limita a uma constituição. Em suma, na democracia liberal o governo eleito expressa a vontade do povo com poder limitado (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996).

“A escolha dos governantes de forma a ser reconhecida o que a maioria deseja.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A). No mesmo sentido, outro beneficiário afirma que *“um regime político em que todos os cidadãos elegíveis participam igualmente — diretamente ou através de representantes eleitos — na proposta, no desenvolvimento e na criação de leis, exercendo o poder da governação através do sufrágio universal”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“[Democracia] é um sistema político onde o povo pode participar de decisões importantes.” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Em suma, Bobbio tece uma importante definição mínima de democracia:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um **conjunto de regras** (primárias ou fundamentais) **que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos**. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais

procedimentos. No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um **regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder** (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo. Percebo que "número muito elevado" é uma expressão vaga. No entanto, os discursos políticos inscrevem-se no universo do "aproximadamente" e do "na maior parte das vezes" e, além disto, é impossível dizer "todos" porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade. (BOBBIO, 1986, p. 17, grifo nosso).

Portanto, a democracia é a expressão da vontade da maioria, através de decisões tomadas por representantes eleitos dentro de um conjunto de regras estabelecidas, no caso do Brasil, a Constituição de 1988, em que também estão garantidos os direitos civis, sociais e políticos, bem como as liberdades individuais.

Por isso, a democracia é o governo do poder visível, cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública. Afinal, a república é uma forma de governo que significa "coisa pública", no sentido de governo do público e governo em público. Bobbio (2015) explica que:

governo do público significa governo do povo, não de uma pessoa ou de poucos; governo em público significa que os atos do poder ou são exercidos diretamente diante do povo ou são de alguma forma comunicados a seus destinatários naturais e não se tornam oficialmente válidos antes de receberem a devida publicidade (BOBBIO, 2015, p. 40).

E aqui se retorna à primeira classe da análise de conteúdo: a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Não há nada de secreto em um governo democrático, pois todas as operações governamentais devem ser conhecidas pelo povo soberano. Não existe democracia sem opinião pública, Bobbio (2015) consigna que sem a formação de um público com direito de ser informado sobre as decisões tomadas em nome do interesse coletivo e sem exprimir sua crítica livre, não dá democracia. Por isso a Lei de Acesso à Informação (LAI) representa um marco na história da democracia do país. É o acesso à informação que promove o controle social. E esta é a sexta e última classe identificada nesta análise de conteúdo.

Não é de se espantar que o controle social tenha sido a última classe detectada, pois no próprio art. 3º da LAI, que elenca seus objetivos e diretrizes, o inciso V preconiza o desenvolvimento do controle social sobre a administração pública. Então, a classe 6, controle social, com 20,13% dos segmentos de texto, com os termos conhecimento superficial, desconhecer, recurso, controle, mecanismo, fundamental, entre outros (Figura 12).

O interessante foi perceber que mesmo com boas noções do princípio da publicidade, retorno dos gastos públicos, transparência, participação social e democracia, o termo mais encontrado nas respostas ao questionário foi “conhecimento superficial”.

Logo o primeiro respondente assim afirma: *“É um mecanismo importante para a democracia, mas que ainda não é de conhecimento da maioria das pessoas”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A). No mesmo passo, outro respondente diz o seguinte: *“[Conheço] muito pouco [sobre controle social], somente algumas coisas no portal da transparência”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A). Este também: *“Conheço pouco, mas acho essencial pra um bom acompanhamento das políticas públicas e consequente acompanhamento das realizações dos políticos eleitos”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Mas outros respondentes souberam definir melhor o que conheciam sobre controle social, por exemplo *“o governo não tem capacidade de monitorar todas as entidades que o compõe atualmente. Então, faz-se necessário que a população seja os fiscais para que o nosso dinheiro arrecadado seja gasto de maneira licita. Verificando alguma irregularidade, deve-se denunciar e abrir uma investigação sobre o que foi verificado”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“É um meio utilizado para que através da sociedade todos os dados sejam administrados, tendo como sua principal gestora a sociedade, que é quem vai cobrar e acompanhar todos os movimentos feitos” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Liga-se ao interesse público e as necessidades sociais existentes, ou seja, é uma forma de controle que deve trazer qualidade aos serviços públicos. Se refere também as fiscalizações de determinadas ações” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

“Se trata da população como ferramenta de fiscalização das contas do Estado” (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A). No mesmo rumo: *“Participação e monitoramento por parte da sociedade civil dos processos e resultados de atividades da administração pública”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

Houve ainda quem trouxesse à baila o sentido de controle social surgido após a Segunda Guerra Mundial destacado por Alvarez (2004), como prática de

dominação organizada pelo Estado ou por classes dominantes. Veja-se *“Para que os que estão no poder não percam seus cargos e continuem a roubar o dinheiro público”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A). Outro respondente teceu uma crítica dizendo que *“controle social não é algo desejável para a administração pública. Assistência e participação social sim, mas controle social, não!”* (Extraído das respostas ao Questionário – Apêndice A).

O sentido atual de controle social já está consolidado como o controle da sociedade civil sobre a administração pública. Embora tenha havido respostas bastante razoáveis, foi constatado que 41% dos respondentes desconheciam a expressão e 19% tinham conhecimento superficial. Ou seja, 60% não conhecem o significado da expressão colocada na mesa, e se não a conhecem, não conhecem seu direito fundamental de controle sobre as ações públicas. Não é reconhecido que todas as ideias anteriores são instrumentos de controle social.

Para conglobar as percepções encontradas nesta seção, foi construída uma nuvem de palavras com o auxílio do *software* Iramuteq a partir das perguntas realizadas no questionário. A nuvem de palavras que nada mais é do agrupamento e organização das palavras em função de sua frequência de citação. É uma análise lexical interessante, senão, veja:

Figura 13 – Nuvem de palavras – *Corpus* “percepções acerca da LAI”.



Fonte: Iramuteq 0.7 alpha 2.

Observa-se que a palavra ‘público’ detém da centralidade do *corpus*, seguido de ‘importante’, ‘dever’ e ‘não’ em proximidade, e ‘desconhecer’, ‘informação’, ‘direito’ e ‘sociedade’ também em proximidade. Ainda surgem com certo destaque as palavras ‘população’, ‘interesse’ e ‘social’.

A palavra ‘público’ veio para representar que toda a atividade da administração pública é de interesse público, devendo (‘dever’), portanto, ser publicizada, com raras exceções toleradas, conforme a fala dos respondentes, embora alguns também tenham defendido que absolutamente nada deve estar sob sigilo. O termo ‘informação’ vem para representar o acesso à informação através da figura da transparência, bem como o entendimento de que este é ‘direito’ da ‘sociedade’. Sem deixar de destacar também que a informação alguma vezes foi reportada pelos respondes como de compreensão insuficiente.

As palavras ‘não’ e ‘desconhecer’ representam o alto grau de desconhecimento sobre o que seja controle social, por isso foi construída uma nuvem de palavras somente para esta classe, a classe 6:

Figura 14 – Nuvem de palavras – Classe 6 – Controle Social



Fonte: Iramuteq 0.7 alpha 2

Como se pode apreender, a palavra ‘desconhecer’ possui a centralidade da nuvem de palavras, o que leva a inferir a ideia controle social ainda está em seus primeiros passos no país, o que corrobora com Medeiros e Pereira (2003) quando disseram:

Mais do que simplesmente estar previsto em normas legais, ou ser parte do discurso dos governantes, o controle social precisa estar amparado por uma mudança de cultura e de consciência que venha a propiciar seu bom

funcionamento e propagação na sociedade (MEDEIROS e PEREIRA, 2003, p. 71).

Por isso as entidades da administração pública tem um papel essencial na disseminação do conceito de controle social, especialmente instituições de ensino porque estas formam cidadãos.

Entretanto, corroborando com as resposta expostas anteriormente, a palavra 'recurso' aparece logo em seguida, demonstrando que quem conhece o sentido de controle social, reconhece-o como um recurso de controle, ou um 'mecanismo' de controle e fiscalização fundamental para a administração pública. Percebe-se também o destaque para a palavra 'fundamental' bem como para a palavra 'essencial', denotando que para quem conhece a ideia, o controle social é fundamental para a fiscalização dos atos e fatos da administração pública, tanto que 'fiscalização' e 'administração' também foram palavras que obtiveram destaque na fala dos beneficiários. Dito isso, segue-se para as conclusões.

8 CONCLUSÃO

Para arrematar este estudo, considera-se reafirmada a relevância desta pesquisa no sentido de ter demonstrado a importância de se analisar uma política pública para além do caráter técnico e quantitativo tal como trabalha a análise de políticas públicas tradicional. Sob a perspectiva contra-hegemônica de políticas públicas ora apresentada, detectou-se que o consumidor final de dada política não compreende de maneira geral um dos aspectos mais fundamentais acerca dela, que é inclusive elencado como o seu principal objetivo, qual seja, o controle social da administração pública.

Para conclusão desta investigação, necessário se torna demonstrar se os objetivos propostos foram alcançados. O primeiro objetivo específico colocado indicava a necessidade de se conhecer a trajetória da Administração Pública Brasileira para compreender como se chegou à promulgação de uma Lei de Acesso à Informação que preconiza que o acesso é a regra e o sigilo é a exceção. Em contrapartida para o mesmo objetivo, também foi necessário apreender o sentido de controle social até que se chegasse ao sentido hoje pacificado pela literatura, como controle da sociedade civil sobre as ações da administração pública. Dessa forma foi

colocada evolução da administração e a evolução do sentido de controle, com destaque para a sociedade civil, participação e cidadania.

O estado brasileiro começou patrimonialista, em que tudo era feito às escuras, com o patrimônio público confundido com o patrimônio privado. Nepotismo e corrupção eram as palavras-chave do modelo. Foi visto que até quando o Brasil teve sua primeira república proclamada, isto foi feito sem a participação do povo, ou seja, estava-se bem distante do que hoje se conhece como participação e controle social (BRESSER-PEREIRA, 2001). Depois passou pela burocracia, devido às necessidades do Estado Liberal. O modelo burocrático veio com suas características pautadas pela formalidade, impessoalidade e profissionalismo (SECCHI, 2009). Porém, depois da Segunda Grande Guerra Mundial, o mundo passou por mais uma transformação administrativa, passando agora para a administração gerencial. Foi quando emergiu a ideia de que a burocracia era rígida, e impedia o crescimento do país (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Então foi durante o regime militar, instaurado em 1964, que se iniciou uma nova reforma administrativa, voltada para a administração gerencial, entretanto, no mesmo período, a reforma naufragou. Em 1985, a democracia é retomada, mas a Constituição de 1988 demonstra uma administração rígida e burocrática, porém reconhecendo o Estado Democrático de Direito e os direitos civis, políticos e sociais, entre eles, o acesso à informação. Havia muitas reformas a se fazer, com o retrocesso burocrático trazido pela Constituição de 88. Os anos 1990 vieram com novas necessidades de acompanhar as tendências mundiais de administração gerencial, e assim aconteceu no Brasil com o Plano Diretor de 1995. Daí em diante, pela abertura democrática e pela disposição do país para a nova administração pública, houve movimentos de participação social e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que criou regras para execução dos gastos públicos, não podendo gastar mais do que o que se arrecada.

A administração gerencial também enxerga o cidadão como um destinatário dos serviços públicos. A modernização trazida por esse modelo administrativo ensejou o governo eletrônico e também a transparência pública. Essa foi a observação sob a perspectiva estatal, “de cima para baixo”, como concluiu esta pesquisadora, isto é, da Administração para a sociedade.

Fez-se necessário também observar a evolução “de baixo para cima”, isto é, da sociedade para a Administração, seguindo o mesmo raciocínio desta

pesquisadora. Por isso trouxe-se a figura do controle social, hoje com sentido pacificado de controle das ações do estado pela sociedade. O Estado enquanto administração pública tem a tarefa de prestar serviços públicos assegurados pelo recolhimento de impostos e de zelar pelo bem comum. E foi aí que se notou a importância do controle social. Vários dispositivos legais ao longo da recente democracia brasileira investem o cidadão de poder para isso. O mais simbólico deles foi a Lei de Acesso à Informação (LAI) promulgada somente depois de 22 anos da previsão da Constituição.

A LAI faz parte da conhecida Justiça de Transição, que surge depois de um período de exceção, como foi a ditadura militar no Brasil de 1964 a 1985. A LAI é instrumento de controle social, pois com ela é possível obter informações sem a necessidade de justificativa. Através da LAI, as informações tanto devem estar dispostas ativamente como passivamente, a depender de pedido. Essa lei representa um novo relacionamento entre a gestão pública e a sociedade, sendo uma política pública principiológica, que auxilia a todas as outras.

E assim, chega-se ao segundo objetivo específico que foi o de verificar o cumprimento das exigências da transparência ativa e passiva. Constatou-se que dos 29 requisitos elencados por esta pesquisa, o IFCE atendeu a 20 deles, perfazendo 69% de requisitos atendidos contra 31% de requisitos não atendidos. A LAI entrou em vigor em maio de 2012, então, passados sete anos, certamente todos os requisitos deveriam ser atendidos, uma vez que já passou a fase de adaptação. Uma coisa importante de destacar é que as informações pesquisadas muitas vezes eram de difícil identificação e compreensão, muitas vezes sendo necessário entendimento técnico.

Já para a transparência passiva, foram requeridos documentos institucionais que já deveriam estar disponíveis de forma ativa. Como não estavam, eles foram então requeridos pelo Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). A instituição levou o prazo máximo previsto em lei para atender ao pedido. Foi verificado que após a provocação feita por esta pesquisa, a página institucional da entidade foi atualizada. O que leva a concluir a importância da vigilância da sociedade para que os dispositivos legais sejam atendidos pelas entidades do governo. Em relação aos requisitos atendidos, dos oito elencados para a transparência passiva, a instituição estudada atendeu a seis deles, ficando pendente apenas de dois.

Como o objetivo dessa pesquisa não foi apenas o de verificar a mera conformidade aos requisitos legais, foi também minuciosamente pesquisado nos referidos documentos institucionais se a entidade da administração pública em estudo desenvolveu ações nos últimos anos visando à promoção do direito de acesso à informação, uma vez que este direito fomenta o controle social, e este é um dos objetivos e diretrizes da LAI. Constatou-se que o último ano em que houve ação de divulgação e conscientização deste direito foi em 2016, ou seja, há três anos. As entidades da administração pública tem o dever para com a sociedade de divulgação das ações do próprio governo, ainda mais em se tratando de uma entidade de educação.

Para o terceiro objetivo específico, foi avaliada a percepção dos beneficiários da LAI, aqueles que estão na ponta da aplicação de uma política pública e são afetados positivamente por ela (Guba e Lincoln, 2011). As avaliações foram captadas de maneiras diferentes a fim de legitimar os resultados dentro do mesmo questionário, através de questões fechadas e abertas.

Em observância às fragilidades encontradas no segundo objetivo específico, foi possível inferir que estas se interligam com o terceiro objetivo. Se não, veja-se. A LAI preconiza o uso das tecnologias da informação como meio de acesso, e restou demonstrado que a principal forma de utilização da lei é através do uso da internet, o que se reforça pelas horas dispendidas na internet identificadas pelo perfil dos respondentes.

Também foi possível observar que, pela percepção dos beneficiários, não há divulgação por parte da entidade local deste estudo de caso sobre o direito de acesso à informação nem pelo governo de maneira geral. O IFCE Campus Fortaleza, enquanto entidade da administração pública tem o papel de divulgar esse direito. Esta é uma entidade de ensino que tem um amplo alcance na sociedade, então não deixa de ser um agente de conscientização de direitos fundamentais. Foi possível perceber que há consenso entre os respondentes de que a publicidade deve ser sim a regra, e o sigilo apenas em casos específicos.

Foi interessante observar como o beneficiário se vê impelido a se informar sobre os gastos públicos, por se enxergar como agente ativo que paga tributos e assim precisa receber a contrapartida em forma de bons serviços públicos e, notadamente, em forma de respeito a ele enquanto cidadão. Nisto também se inclui a polêmica sobre a divulgação de salário dos servidores públicos. Dessa forma,

houve consenso de que a transparência e a LAI são ferramentas essenciais de combate à corrupção.

Ainda foi demonstrado que as informações muitas vezes são de difícil acesso e compreensão na percepção dos respondentes. E que os sites não possuem um padrão, por mais que a lei assim o defina. Isso dificulta o acesso e a compreensão.

Observou-se que há consenso entre termos e aspectos que circundam a LAI, como o já destacado princípio da publicidade, o conhecimento sobre o Portal da Transparência, a utilização da internet, a participação social dentro do contexto democrático, e, claro, o direito fundamental de acesso à informação pública. Porém não há o conhecimento acerca do que seja o controle social. Esta figura ainda não é vista como a finalidade máxima de todos os outros termos.

Dessa forma, vê-se que a pesquisa alcançou o seu objetivo principal de avaliar a aplicabilidade Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) sob a percepção de seus beneficiários a luz de suas diretrizes no IFCE Campus Fortaleza.

Considerando Heinen (2015) quando diz que o controle social pode ser visto muito mais como um produto final da LAI do que tão-somente uma diretriz, esta dissertação conclui que após sete anos de sua entrada em vigor, a Lei de Acesso à Informação ainda precisa ser trabalhada para atingir todos os seus objetivos elencados pelo art. 3º. Através desta pesquisa, foi possível inferir que o controle social ainda não é uma ideia que faz parte do conhecimento do cidadão de maneira fundante, assim como a ideia de democracia, por exemplo, campo fértil para o desenvolvimento para o controle social. Pela percepção dos participantes da pesquisa, seriam necessárias maiores campanhas de conscientização de que a população tem sim o controle sobre as ações da administração pública.

Para finalizar, a partir a definição de grupos de interesse no campo das políticas públicas definido por Guba e Lincoln (2011, p. 49), sugere-se uma pesquisa acerca das percepções sobre LAI do grupo de “vítimas” desta lei, que são aquelas pessoas que são afetadas de forma negativa. Sugere-se ainda avaliar a política no sentido de identificar as razões e entender por que, após passados sete anos da entrada em vigor da LAI, ainda é possível identificar exigências não sendo atendidas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio. **Lei transparência Brasil**. 2009. Disponível em: <http://claudioabramo.ig.com.br/index.php/2009/05/22/lei-transparencia-brasil/>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016441005>> Acesso em: 06 fev. 2019.

AGUIAR, L. E. V.; PACHECO, E. M. Os Institutos Federais De Educação, Ciência E Tecnologia Como Política Pública. In: ANJOS, Maylta Brandão dos; RÔÇAS, Giselle (Org.) **As políticas públicas e o papel social dos Institutos Federais de Educação**. 1. ed. Rio Grande do Norte: Editoraifrn, 2017. v. 1. 191p.

ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009. 328 f. Tese (Doutorado em Ciências – Informática) – Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009.

ALVAREZ, M. C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo Perspec**. vol.18 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100020> Acesso em 06 out. 2017

ANDRADE, I. A. L. **Gestão social e participação**: um balanço da literatura. In: Ilza Araújo Leão de Andrade (org.). **Desafios da gestão participativa no Nordeste**. Natal: EDUFRN, 2009, p. 17-34.

ANGELICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. São Paulo, 2012.

AVRITZER, L. **Os Impasses da Democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

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

BARROS, Dirlene Santos. **A Lei Brasileira De Acesso À Informação**: Uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014). 2017. 274 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Universidade de Brasília, Faculdade de Ciência da Informação. Brasília. 2017.

BARROS, Dirlene Santos; RODRIGUES, G. M. Acesso à informação na região nordeste: balanço da criação da LAI nos estados e o processo de sua regulamentação no Maranhão. **Perspectivas Em Ciência Da Informação**. v. 23, p.

2-18, 2018. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/2581>> Acesso em 19 jul. 2018.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. Dissertação (Mestrado em Cultura e Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>> Acesso em: 13 mar. 2019.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. **Ranking das prefeituras da região sul do Brasil**: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. Revista de Administração Pública, v. 49, nº 3 p. 761-792, Rio de Janeiro. 2015. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00761.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2019.

BREMBATTI, Katia e MARCHIORI, Raphael. **Estudante detectou sozinha desvio milionário de bolsas que a UFPR não viu**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/estudante-detectou-sozinha-desvio-milionario-de-bolsas-que-a-ufpr-nao-viu-52c7c52x896li4rb2qkrjeona/>> Acesso em 06 mai. 2019.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. Democracia e Segredo. Org. Marco Ravelli; tradução Marco Aurélio Nogueira. 1ª Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen Varriale et al. 11ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Vol 1, 674 p.

BOLONHA, Carlos; RODRIGUES, V. **Justiça de Transição no Brasil**: Dilemas da Comissão Nacional da Verdade e da Lei de Acesso a Informações. In: CONPEDI. (Org.) XXII Congresso Nacional do CONPEDI/Uninove. 1ª ed. Florianópolis: Funjab, 2013, v. 1, p. 392-419.

BOTTENTUIT JUNIOR, João Batista; COUTINHO, Clara Pereira. **Podcast em Educação**: um contributo para o estado da arte. In: IX Congresso Internacional Galego Português de Psicopedagogia, 2007, A Coruña. Revista Galego-Portuguesa de Psicoloxía e Educación. A Coruña: Barca, A., Peralbo, M., Porto, A., Duarte da Silva, B. e Almeida, I. (Eds.), 2007. v. 1. p. 837-846. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/7094/1/pod.pdf>> Acesso em 03 ago. 2019.

BOTTREL, Rachel do Monte. **Uma análise dos usos da lei de acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015**. 2016. 174f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas, Papyrus, 1996.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 10 jan. 2018.

_____. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979**. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm> Acesso em 09 set. 2019.

_____. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm> Acesso em 09 set. 2019.

_____. **Lei nº 9.140, e 4 de dezembro de 1995**. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9140.htm> Acesso em 09 set. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 10 jan. 2018.

_____. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm> Acesso em: 13 jul. 2019.

_____. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm> Acesso: em 09 set. 2019.

_____. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência).** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm> Acesso em 10 jan. 2018.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI).** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 11 jan. 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art.5º, no inciso II do § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do Controle Social da Atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a08n109.pdf>> Acesso em 08 out. 2017.

_____. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**, Ano 49, número 1, janeiro-março 1998: 5-42. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf>. Acesso em 03 de jul. de 2017.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial.** In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (Orgs.) Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em 03 de nov. de 2017.

_____. **Construindo o Estado republicano:** democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CAMARGO, B.V.; JUSTO, A.M. **Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013b. 18p.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, pg 297-324. Recife, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fu ndaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>>. Acesso em 21 de fev. de 2017.

CAMPOS, Anna M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? RAP – **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>> Acesso em: 26 fev. 2019.

CAPOBIANGO, Ronan P. *et al.* Reformas administrativas no Brasil: Uma abordagem teórica e crítica. REGE **Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/viewFile/62000/64848>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

CARDOSO, G. C. C. A gestão participativa nas políticas públicas de desenvolvimento regional: a experiência recente vivenciada no nordeste do Brasil. In: Aldenôr Gomes da Silva; Josefa Salete Barbosa Cavalcante; Maria de Nazareth B. Wanderley. (Org.). **Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no nordeste do Brasil**. João Pessoa-PB: Zarinha Centro de Cultura, 2009, p. 311-334.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CHAUÍ, Marilena. **A questão democrática**. In: WOLFE, Alan et al. A questão da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p. 139-172.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

_____. **1º Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527/2011**: Lei de Acesso à Informação 211-2012. Brasília, 2013.

_____. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios**. 1ª ed. Brasília, 2013

CORREIA, M. V. C. Controle Social. Dicionário da Educação Profissional em Saúde, 2ª Ed. Rio de Janeiro: **EPSJV**, 2008. p. 104-110. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/l43.pdf>> Acesso em: 12 out. 2017

COSTA, V. M. F. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Ideias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v. 06, n. 2, p. 137-166, jul/dez. 2015. Disponível em: <http://taurus.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/325200/1/ppec_8649465.pdf> Acesso em: 08 jan. 2018

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

CUYA, E. **Justiça de Transição**. Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, n. 1, p. 37-78.

DAGNINO, E. Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n.5, p. 137-161, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. XX Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo**: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Brasília, DF: CGU, 2011.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. Psicologia das Massas Digitais e Análise do Sujeito Democrático. In: Os Autores. (Org.) **Democracia em Risco?** 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, v. 1, p. 116-135.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **Controle Social**. Módulo 1: Introdução e Conceitos Básicos. Brasília, 2015.

ESMPU, Escola Superior do Ministério Público. Dicionário de Direitos Humanos: Justiça de Transição. 2010. Disponível em: < <https://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Justi%C3%83%C2%A7a+de+transi%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o>> . Acesso em: 10 set. 2019.

ESTENSSORO, Luis. **Estado e políticas públicas no Brasil**: Questões pendentes. 2011. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/estenssoro/estado-e-politicas-pblicas-no-brasil-luis-estenssoro>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

EVANGELISTA, L. **Controle Social versus Transparência Pública**: Uma Questão de Cidadania. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Programa de Pós-Graduação e Pesquisa. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília-DF. 2010.

FAVERI, Dinorá Baldo De; PETTERINI, F. C.; BARBOSA, M. P. Uma Avaliação Do Impacto Da Política De Expansão Dos Institutos Federais Nas Economias Dos Municípios Brasileiros. **Planejamento E Políticas Públicas**, V. 1, P. 1-24, 2018.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**. UNESP, Araraquara, v. 8, n. 1, p. 20-40, 2013. Disponível em < <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>> Acesso em: 04 fev. 2019.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. **Transparência e participação social da gestão público**: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional

sobre Transparência Pública. 2013, 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>> Acesso em: 26 fev. 2019.

FURTADO, Estenio Façanha. **Políticas públicas de informação no contexto da abertura do Estado: Perspectivas sobre a atuação da Universidade Federal do Ceará com a Lei de Acesso à Informação**. 2017. 194f. – Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2017.

GOHN, M. G. M. **Teorias sobre a Participação Social: desafio para a compreensão das desigualdades sociais**. Cadernos do CRH (Online), v. 32, p. 63-81, 2019. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v32n85/0103-4979-ccrh-32-85-0063.pdf>> Acesso em: 27 ago. 2019.

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

_____, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de Quarta Geração**. Campinas, SP: UNICAMP, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, B. R. Discutindo Paradigmas Contra-Hegemônicos De Avaliação De Políticas Públicas. In: **I ENEPCP Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas**, 2015, Brasília. Anais do I ENEPCP, 2015. v. 1. p. 1-25.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. 2ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOOD, Christopher. **The “new public management” in the 1980s: variations on a theme**. Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em 16 set. 2018.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. Transparência. In: HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA – IFCE.
Estatuto. Disponível em: <<https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/arquivos/estatuto-final-publicado-no-diario-oficial-20-08-2009.pdf>> Acesso em 09 jul. 2019.

_____. **Plano Anual de Ações 2016, 2017, 2018 e 2019**. Disponível em: <<https://ifce.edu.br/instituto/documentos-institucionais/plano-anual-de-acoes>> Acesso em 25 jul. 2019.

_____. **Regimento Geral**. Disponível em: <https://ifce.edu.br/instituto/documentos-institucionais/copy_of_4REGIMENTOGERALDOINSTITUTOFEDERALDOCEAR022018.pdf> Acesso em 09 jul. 2019.

_____. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em:
<<file:///C:/Users/marii/Downloads/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%20REVISADO%20COM%20CAPA%20E%20DECLARA%C3%87%C3%95ES%2029042019.pdf>>
Acesso em 12 jul. 2019.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Tradução de Letícia Heineck Adriani. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 10 de abr. de 2017.

LUSTOSA DA COSTA, F.; CAVALCANTI, B. S. **Mudança organizacional no setor público**. Revista de Administração Pública, v. 25, n. 1, p. 82-106, 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9007/8060>> Acesso em 06 fev. 2019.

MANNHEIM, K. **Sociologia Sistemática**: uma introdução ao estudo de sociologia. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHOLO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sócias aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Paula. O Brasil e o acesso à informação. In: CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, S. S. (Coords.) **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

MATTOS, M. Controle social no sistema coronelista brasileiro (1890-1930): “aos amigos se faz justiça, aos inimigos se aplica a lei”. Iberoamérica Social: **Revista-Red De Estudios Sociales**, número especial Vol. 1, PP. 70-88. Disponível em: <<https://iberoamericasocial.com/control-social-no-sistema-coronelista-brasileiro1-1890-1930-aos-amigos-se-faz-justica-aos-inimigos-se-aplica-lei2/>> Aceso em 06 out. 2017.

MCASP. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 7ª ed. Brasília: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, 2016. 419 p.

MEDEIROS, Paulo Henrique R.; PEREIRA, José Matias. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 98, p. 63-72, 2003. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/517/568>> Acesso em: 27 fev. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes (Org.); BURLE FILHO, J. E. (Org.). **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992. 968 p.

MENCARINI, Fabrizio. **Transparência nos bancos públicos brasileiros**: um estudo sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2015, 232 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes. (Org.) 2016.

MOSHER, F. **Democracy and the public service**. New York, Oxford University, 1968. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/249696996_Democracy_and_the_New_Public_Service> Acesso em 26 fev. 2019.

NBC TSP EC. Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual. Disponível em: <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc> Acesso em: 12 mar. 2019.

NOGUEIRA, Octaviano. **Constituições Brasileiras**: 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1824.pdf?sequence=5> Acesso em: 21 fev. 2019

OUTHWAITE William. BOTTOMORE. Tom. Dicionário do pensamento social do Século XX / tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. 990 p.

PAULA, Andrea Remião de Almeida Brasil de. **Política de informação governamental**: proposta de uma avaliação contra-hegemônica no âmbito da lei de acesso à informação aplicada no município de Caucaia/CE. 2019. 164 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

PEREIRA, Tayara Calina. **A formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil**: o papel do executivo e o controle da burocracia pública. 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola das Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PIZZORNO, A. **Introduzione allo studio dela partecipazione politica**. Apostila DCP. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1971.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Origem dos Dados**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/origem-dos-dados>>. Acesso em 14 jul. 2019

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados abertos no Governo Federal brasileiro**: desafios de transparência e interoperabilidade. 2016, 313f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo - RS: Editora Feevale, 2013. v. 1. 277p.

RAVAZOLO, R.F. **Barreiras à Implementação da Lei de Acesso à Informação**: Estudo de caso nos Três Poderes do Estado do RS. 2016. 125 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração. PUCRS. Porto Alegre. 2016.

RODRIGUES, G. M. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-286, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/legislacao-de-acesso-aos-arquivos-no-brasil-um-terreno-de-disputas-politicas-pela-memoria-e-pela-historia-georgete-medleg-rodrigues/view>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Indicadores de transparência ativa em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 423-438, nov. 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/viewFile/616/441>>. Acesso em: 07 mar. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, p. 1-15, 2008.

_____. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. CAOS – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. Número 16 – Março de 2011, p. 55-73, 2011.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: Comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04>> Acesso: 16 dez 2018

_____. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

_____. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECOM TCU. **Ação conjunta do TCU, PF e CGU combate desvios de recursos na UFPR**. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acao-conjunta-do-tcu-pf-e-cgu-combate-desvios-de-recursos-na-ufpr.htm>> Acesso em 20 mar. 2019

SILVA, Leilson Vanderson Brabosa da. **Lei de acesso à informação e controle social**: um estudo do nível de transparência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. 2017. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. Maria Ozanira da Silva e Silva (Org). São Paulo: Veras Editora; São Luiz: GAEPP, 2008, p. 89 a 177.

SODRE, A. C. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: condição insuficiente para o ajuste fiscal. ERA Eletrônica, Nacional, v. 1, n. 2, 2002.

SOUZA, Celina. Estado e Políticas Públicas: de que estamos falando? **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 4, n. 1-2, 2013

SOUZA, Marcos Roberto Nascimento de. **A transparência pública e os meios eletrônicos**: o caso das Prefeituras Municipais dos Estados da Região Norte. 2016. 77f. Dissertação (Mestrado Profissional em Contabilidade e Controladoria) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

VAN ZYL, P. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: REÁTEGUI, F. (org). **Justiça de Transição** – manual para a América Latina. Brasília: Ministério da Justiça; Nova York: ICTJ, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento de métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS BENEFICIÁRIOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ÂMBITO DO IFCE CAMPUS FORTALEZA

Pesquisa de Mestrado - Percepções sobre a Lei de Acesso à Informação - LAI.

Olá! Sou Mariana Gomes, contadora do Instituto Federal do Ceará (IFCE) e aluna do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC). A política pública em estudo é a Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI). A ideia do MAPP é analisar uma política pública para além do mero atendimento aos requisitos exigidos por um texto legal. Por isso esta pesquisa tem como objetivo avaliar a percepção dos destinatários sobre a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) a luz de suas diretrizes no IFCE Campus Fortaleza. Para isso, preciso conversar um pouco com você, aluno, o grande público desta instituição. Então, vamos lá?

*Obrigatório

1. **Endereço de e-mail ***
2. **VOCÊ CONCORDA EM PARTICIPAR DE UMA PESQUISA SOBRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ CAMPUS FORTALEZA? ***

Marque todas que se aplicam.

- SIM, CONCORDO EM PARTICIPAR.
- NÃO, NÃO DESEJO PARTICIPAR.

Identificando o seu perfil

1. **Qual a sua idade? ***
2. **Qual o seu gênero?***

Marcar apenas uma oval.

- Masculino
- Feminino
- Outro: _____

3. No IFCE Campus Fortaleza, qual o seu tipo de curso atual? *

Marcar apenas uma oval.

- Técnico Integrado
- Técnico Concomitante
- Técnico Subsequente
- Superior Tecnólogo
- Superior Bacharelado
- Superior Licenciatura
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado Curso FIC

4. Além de estudante, você tem outra ocupação? *

Marcar apenas uma oval.

- Não, sou estudante em tempo integral
- Autônomo
- Empregado com carteira assinada
- Trabalho Informal
- Empresário
- Servidor Público

5. Qual a sua renda familiar? *

Marcar apenas uma oval.

- Até 1 SM
- De 1 a 3 SM
- De 4 a 6 SM
- De 7 a 10 SM
- Acima de 10 SM

6. Qual sua média de acesso à internet por dia? *

Marcar apenas uma oval.

- Não acesso
- De 1 a 2 horas
- De 3 a 5 horas

- De 6 a 8 horas
 Mais de 8 horas

7. Por meio de quais veículos você costuma se informar? *

Marque todas que se aplicam.

- Não me informo
 Jornais/Revistas Impressos
 Jornais/Revistas Eletrônicos
 Redes Sociais
 Outro: _____

Sobre a Lei de Acesso à Informação - LAI

1. Você conhece a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

2. Você já usufruiu da LAI? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

3. Como você usufruiu da LAI? *

Marcar apenas uma oval.

- Acessando a internet
 Solicitando informação presencialmente
 Outro: _____

4. Você já acessou o Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC) que existe nas páginas institucionais de órgãos e entidades da administração pública? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim

Não

5. Você já acessou o Portal da Transparência? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

6. Se sim, qual informação você procurou? Se não, basta responder não. *

7. Você afirma que compreendeu a informação? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Em parte

8. Digamos que, em uma situação hipotética, você encontrou uma operação que parecia irregular: percebeu que uma pessoa física sem envolvimento com o Instituto recebeu recurso público. Você denunciaria? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Buscaria ajuda sobre o que fazer

9. Você sabia que é possível consultar a remuneração de servidores públicos pelo Portal da Transparência? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

10. O IFCE Campus Fortaleza realiza ações (eventos, seminários, oficinas) para conhecimento e conscientização sobre a LAI?

Marcar apenas uma oval.

Sim

- Não
- Não tenho percebido

Vamos observar suas percepções!

Pare esta seção, você responderá utilizando a Escala de Likert:

1) discordo totalmente 2) discordo 3) indiferente (ou neutro) 4) concordo 5) concordo totalmente.

- 1. Falta divulgação acerca do direito de acesso à informação pelo Governo.***
- 2. Falta divulgação acerca do direito de acesso à informação pelo IFCE.***
- 3. A transparência pública e a LAI são ferramentas essenciais para o combate à corrupção.***
- 4. Informações sobre a remuneração de servidores públicos não deveriam ser divulgadas.***
- 5. Cidadania significa a garantia dos direitos civis, políticos e sociais em uma democracia.***
- 6. O principal benefício da LAI é o fortalecimento do controle social. ***
- 7. Informação que pode pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população deve ser mantida em sigilo.***
- 8. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.***

Por último e não menos importante, conte-me suas impressões:

- 1. Como você define democracia?***
- 2. O que você conhece sobre o controle social da administração pública?***
- 3. Para você, qual a importância da participação social?***
- 4. E sobre Transparência Pública, que trata de dar publicidade das ações de interesse público, qual a sua percepção?***
- 5. O que você entende que seja interesse público? ***
- 6. Em qual(ais) situação(ões) você considera que o sigilo da informação pública é necessário?***

ANEXO A – RELATÓRIO DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SOLICITANTES

Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes

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

Órgão(s) de referência MEC – Ministério da Educação

Período de consulta: 5/2012 a 12/2018

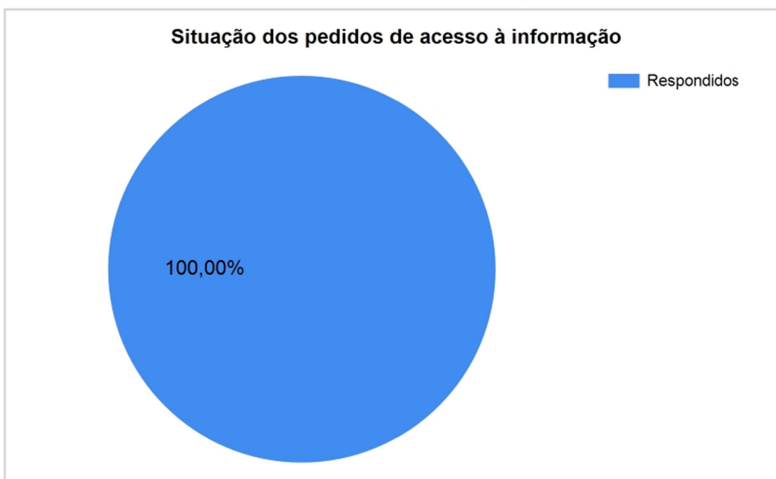
1. Quantidade de pedidos de acesso à informação

Quantidade de Pedidos: 17515

Média mensal de pedidos: 218,94

2. Situação e características dos pedidos de acesso à informação

Status Pedidos	Quantidade
Respondidos	17515



Características dos pedidos de acesso à informação			
Total de perguntas:	24323	Total de solicitantes:	13396
Perguntas por pedido:	1,41	Maior número de pedidos feitos por um solicitante:	119
		Solicitantes com um único pedido:	11600

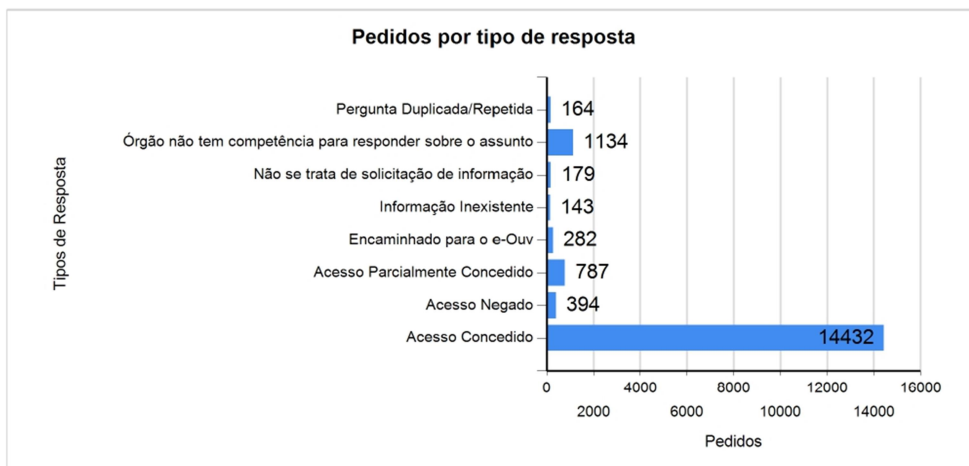
Temas das solicitações (Top 10)		
Categoria e assunto	Quantidade	% de Pedidos
Educação - Educação superior	6956	39,71%

Educação - Educação básica	2624	14,98%
Educação - Educação profissional e tecnológica	2119	12,10%
Educação - Legislação educacional	1714	9,79%
Educação - Profissionais da educação	1583	9,04%
Educação - Assistência ao estudante	1342	7,66%
Educação - Financiamento da educação	296	1,69%
Educação - Sistema educacional - Avaliação	255	1,46%
Educação - Gestão escolar	160	0,91%
Educação - Educação de jovens e adultos	130	0,74%

3. Resposta aos pedidos de acesso à informação

Tempo médio de resposta: 20,13 dias

	Quantidade	Porcentagem dos pedidos
Prorrogações:	2935	16,76 %



Razões da negativa de acesso			
Descrição	Quantidade	%	% de pedidos
Pedido genérico	144	36,548 %	0,82 %

Pedido exige tratamento adicional de dados	114	28,934 %	0,65 %
Processo decisório em curso	41	10,406 %	0,23 %
Pedido incompreensível	35	8,883 %	0,20 %
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	18	4,569 %	0,10 %
Pedido desproporcional ou desarrazoado	16	4,061 %	0,09 %
Dados pessoais	13	3,299 %	0,07 %
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	13	3,299 %	0,07 %
TOTAL:	394	100,00 %	2,23 %

Meios de envio de resposta		
Meio	Quantidade	% de Pedidos
Pelo sistema (com avisos por email)	15181	86,67 %
Correspondência eletrônica (e-mail)	2098	11,98 %
Buscar/Consultar pessoalmente	157	0,90 %
Correspondência física (com custo)	79	0,45 %

4. Perfil dos solicitantes

Tipos de Solicitante		
Pessoa Jurídica	281	2,10 %
Pessoa Física	13115	97,90 %

Localização dos solicitantes			
Estado	# de solicitantes	% dos solicitantes	# de pedidos
AC	28	0,21%	31
AL	130	0,99%	191
AM	146	1,11%	178
AP	40	0,30%	50
BA	666	5,08%	834
CE	382	2,91%	479
DF	1239	9,45%	1762
ES	253	1,93%	288
GO	363	2,77%	453
MA	177	1,35%	213

MG	1321	10,07%	1659
MS	137	1,04%	181
MT	175	1,33%	191
PA	239	1,82%	307
PB	263	2,01%	351
PE	387	2,95%	456
PI	116	0,88%	165
PR	529	4,03%	680
RJ	1567	11,95%	1872
RN	175	1,33%	209
RO	87	0,66%	102
RR	37	0,28%	44
RS	620	4,73%	853
SC	358	2,73%	457
SE	115	0,88%	171
SP	2600	19,82%	3554
TO	84	0,64%	108
Outros países	116	0,88%	212
Não Informado	765	5,83%	979

Perfil dos solicitantes pessoa física

Gênero	
F	47,72%
M	46,81%
Não Informado	5,47%

Escolaridade	
Ensino Superior	37,51%
Ensino Médio	20,64%
Pós-graduação	20,32%
Mestrado/Doutorado	12,55%
Não Informado	7,30%
Ensino Fundamental	1,51%
Sem instrução formal	0,16%

Profissão	
Estudante	14,59%
Servidor público federal	13,77%

Outra	13,18%
Empregado - setor privado	12,28%
Professor	12,09%
Não Informado	11,67%
Servidor público estadual	5,90%
Servidor público municipal	5,45%
Profis. Liberal/autônomo	3,90%
Pesquisador	2,57%
Empresário/empreendedor	2,44%
Jornalista	1,70%
Membro de ONG nacional	0,30%
Membro de partido político	0,07%
Membro de ONG internacional	0,05%
Representante de sindicato	0,02%

Perfil dos solicitantes pessoa jurídica

Tipo de Pessoa Jurídica	
Org. Não Governamental	21,35%
Instituição de ensino e/ou pesquisa	18,51%
Empresa - PME	15,66%
Outro	15,66%
Órgão público federal	7,47%
Órgão público municipal	6,76%
Sindicato / Conselho profis.	3,20%
Empresa - grande porte	3,20%
Órgão público estadual/DF	3,20%
Não Informado	2,14%
Veículo de comunicação	1,42%
Escritório de advocacia	1,07%
Empresa pública/estatal	0,36%

5. Informações adicionais para o correto entendimento deste relatório

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

- 1) Quantidade de pedidos de acesso a informação:
 - Total de solicitações para o período, sua média mensal e sua evolução absoluta e percentual

para o intervalo temporal escolhido.

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

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

3) Resposta aos pedidos de acesso a informação:

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

4) Perfil dos Solicitantes

- Dados gerais sobre o tipo de demandante (pessoas físicas e jurídicas) e sua localização (por Estado).
 - Pessoas Físicas: estatísticas relativas aos percentuais de demandantes por gênero, escolaridade e profissão;
 - Pessoas Jurídicas: quantitativo de solicitantes por tipo ou modalidade (p.ex. empresas, organizações não-governamentais, sindicatos, etc).

5) Informações adicionais para o correto entendimento do relatório

Orientações gerais:

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