



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDREA REMIÃO DE ALMEIDA BRASIL DE PAULA

**POLÍTICA DE INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL: PROPOSTA DE UMA
AVALIAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA NO ÂMBITO DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO APLICADA AO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE**

FORTALEZA

2018

ANDREA REMIÃO DE ALMEIDA BRASIL DE PAULA

POLÍTICA DE INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL: PROPOSTA DE UMA AVALIAÇÃO
CONTRA-HEGEMÔNICA NO ÂMBITO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
APLICADA AO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE

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: Avaliação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso

Coorientador: Prof. Dr. Jonathas Luiz Carvalho Silva.

FORTALEZA

2018

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)

- P346p Paula, Andrea Remião de Almeida Brasil.
Política de Informação Governamental: Proposta de uma Avaliação Contra Hegemônica no Âmbito da Lei de Acesso à Informação Aplicada ao Município de Caucaia/CE / Andrea Remião de Almeida Brasil Paula. – 2018.
162 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
Coorientação: Prof. Dr. Jonathas Luiz Carvalho Silva.
1. Avaliação Contra-Hegemônica. 2. Informação Governamental. 3. Políticas Públicas. 4. Caucaia/CE. 5. Catuana e Sítios Novos. I. Título.
-

CDD 320.6

ANDREA REMIÃO DE ALMEIDA BRASIL DE PAULA

POLÍTICA DE INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL: PROPOSTA DE UMA AVALIAÇÃO
CONTRA-HEGEMÔNICA NO ÂMBITO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
APLICADA AO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE

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: Avaliação em Políticas Públicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

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

Prof. Dr. Jonathas Luiz Carvalho Silva
Universidade Federal do Ceará (UFCA)

Prof. Dr. Márcio de Sousa Porto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Danielle Maia Cruz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ao meu sogro Humberto Brasil (*in memoriam*) e ao tio Zé Brasil, filhos de Caucaia, nascidos na pequena localidade de Primavera, quando o município ainda se chamava Soure.

AGRADECIMENTOS

Gratidão a Deus pelos Seus desígnios em minha vida, por tão nobre missão que ora se finaliza! Por segurar na minha mão nesta caminhada longa e árdua, mas de profundas lições e da clara prova de que Ele cuida de mim.

Aos meus pais pelo altruísmo e sábios ensinamentos, em especial à minha mãe por sua dedicação incomensurável e orações.

À família que construí há 16 anos, meu amor, reconhecimento e esmero. Meu esposo Humberto, meu porto seguro e fonte de inspiração para que eu pudesse trilhar uma jornada tranqüila, cuidando da nossa casa e dos nossos filhos e me incentivando sempre a prosseguir. Nossos pequenos, Gabriel e Gabriela, também acompanharam tudo de perto, um bebê que crescia no meu ventre ao mesmo tempo em que eu realizava a pesquisa de campo e uma menininha que sempre tinha um carinho e um cuidado especial, respeitando meus momentos de ausência. Nessas horas, a família Moraes Brasil também me ajudou muito, prestando grande apoio, por isso minha eterna gratidão!

Ao Prof. Dr. Gil Célio, primeiramente por sua cordialidade, hombridade e conduta em cumprir seu papel de mestre. Agradeço por ter me ajudado a superar todos os desafios e ter me acolhido como orientanda. Obrigada pelos momentos de compartilhamento de ensinamentos, paciência e preocupações.

Aos professores Dr. Jonathas Carvalho e Dr. Márcio Porto, grandes responsáveis pelo direcionamento dos meus estudos na área da Informação, minha gratidão pelas valiosas contribuições que favoreceram significativamente para qualidade desta pesquisa. Minha admiração e deferência aos valorosos mestres que vocês são.

A professora Dra. Danielle Maia participante das bancas examinadoras da minha seleção no concurso e defesa final, obrigada por ter cruzado meu caminho em dois momentos cruciais, levarei seus ensinamentos na área de Políticas Públicas como exemplo.

Aos meus amigos Augusta Soares, Elizete Sá e Fernando Braga, por me acompanharem nesta trajetória e possibilitarem minha participação em atividades profissionais, as quais me permitiram dar sustentabilidade aos estudos.

A todos que participaram desta pesquisa de campo, sociedade civil de Catuana e Sítios Novos, gestores de empresas do CIPP e gestores públicos da Prefeitura de Caucaia/CE, verdadeiros responsáveis por permitir a construção de uma proposta avaliativa dentro de uma fiel realidade, meu respeito e gratidão.

“Sem dúvida, a habilidade e inabilidade das sociedades dominarem a tecnologia e, em especial, aquelas tecnologias que são estrategicamente decisivas em cada período histórico, traça seu destino a ponto de podermos dizer, que embora não determine a evolução histórica e a transformação social, a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico”. (CASTELLS, 1999, p. 26).

RESUMO

Tencionamos o delineamento da avaliação da política de informação governamental, alinhada ao arcabouço jurídico e institucional da Lei de Acesso à informação (LAI) nas três esferas administrativas. O problema evidenciado reporta-se à seguinte pergunta: Como desenvolver uma proposta de avaliação do direito à informação e do exercício democrático do controle social, considerando a realidade de abrangência nacional, estadual e municipal das políticas públicas de informação, no contexto da regulação dos dispositivos legais e das contradições político, econômicas e sociais do cumprimento do regramento jurídico, visando a inserção das camadas mais excluídas da sociedade civil? Como objetivo geral, avaliamos a política de informação governamental enfatizando aspectos hegemônicos e contra hegemônicos, contemplando 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. Destarte, analisamos as posturas governamentais que ensejaram a implementação de controle das informações públicas e, posteriormente uma política de acesso à informação brasileira, relacionando as regulamentações legais em cada período histórico; dialogamos com as teorias contemporâneas de abertura do Estado, ressaltando a participação da sociedade no processo de democratização das ações governamentais, no reconhecimento de direitos da sociedade civil amparados em três marcos regulatórios da política pública de acesso à informação: a Constituição Federal de 1988, a lei 8.159/91 e a lei 12.527/11; identificamos e discutimos sobre os elementos que empreendem as concepções hegemônicas e contra-hegemônicas que norteiam a LAI. A metodologia enfatiza nossos pressupostos teóricos e pragmáticos através da compreensão hermenêutica da interpretação da fusão texto e contexto de acordo com Lejano, para em seguida apresentar um desenho metodológico de avaliação inspirado em Gussi (2017). Empiricamente utilizamos o diagnóstico situacional nos distritos de Catuana e Sítios Novos, localidades em situação de risco social vinculadas ao município de Caucaia/CE e seguimos uma concepção etnográfica inspirada em Gonçalves (2008). Os resultados levantados são discutidos como uma categoria de análise, onde os indicadores qualitativos são evidenciados e na conclusão é possível afirmar que a política pública em estudo não se concretiza efetivamente em comunidades em situação de risco social.

Palavras-chaves: Avaliação contra-hegemônica. Informação Governamental. Políticas Públicas. Caucaia/CE. Catuana. Sítios Novos.

ABSTRACT

We intend to outline the evaluation of the government's information policy, aligned with the legal and institutional framework of the Access to Information Act (LAI) in the three administrative areas. The problem is related to the following question: How to develop a proposal to evaluate the right to information and the democratic exercise of social control, considering the reality of national, state and municipal coverage of public information policies, in the context of the regulation of devices legal and political, economic and social contradictions of compliance with the legal regulation, aiming at inserting the most excluded layers of civil society? As a general objective, we evaluate the government's information policy emphasizing hegemonic and anti-hegemonic aspects, contemplating the possibilities and limits of its compliance that will aggregate the various sectors of civil society, aiming at the construction of a proposal of evaluation against hegemonic LAI applied to the municipality of Caucaia/CE. Thus, we analyze the governmental positions that led to the implementation of control of public information and, later, a policy of access to Brazilian information, relating the legal regulations in each historical period; dialogue with contemporary theories of state openness, emphasizing the participation of society in the process of democratization of government actions, in the recognition of civil society rights supported by three regulatory frameworks of public access to information policy: the Federal Constitution of 1988, the Law 8.159/91 and Law 12.527/11; we identify and discuss the elements that underpin the hegemonic and counter-hegemonic conceptions that guide LAI. The methodology emphasizes our theoretical and pragmatic assumptions through the hermeneutic understanding of the interpretation of text and context fusion according to Far, and then presents a methodological design of evaluation inspired by Gussi (2017). Empirically, we used the situational diagnosis in the districts of Catuana and Sítios Novos, localities in situations of social risk linked to the municipality of Caucaia/CE, on the analytical perspective of Jannuzzi (2011) and follow an ethnographic conception inspired by Gonçalves (2008). The results are discussed as a category of analysis, where the qualitative indicators are evidenced through the triangulation of methods, supported by Minayo (2006).

Keywords: Counter-hegemonic evaluation. Government Information. Public Policies. Caucaia/CE. Catuana. Sítios Novos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Catuana e Sítios Novos.....	66
Figura 2 – Quantitativo populacional dos distritos do município de Caucaia.....	66
Figura 3 – Açude de Sítios Novos.....	67
Figura 4 – Mapa do Índice de Vulnerabilidade de Caucaia – 2016.....	68
Figura 5 – Desenho de concepção geral da pesquisa.....	73
Figura 6 – O Estado Ampliado como análise de Políticas Públicas de Informação.....	76
Figura 7 – A formação das Políticas Públicas de Informação.....	77
Figura 8 – Avaliação Técnico- Normativa.....	77
Figura 9 – Paradigmas avaliativos utilizados na pesquisa.....	79
Figura 10 – Avaliação hermenêutico-compreensiva.....	79
Figura 11 – Construção do problema da avaliação.....	80
Figura 12 – Recorte temático da avaliação.....	81
Figura 13 – Recorte interdisciplinar da avaliação.....	81
Figura 14 – Recorte empírico da avaliação.....	82
Figura 15 – Pressupostos metodológicos da Avaliação.....	82
Figura 16 – Detalhamento dos pressupostos metodológicos.....	83
Figura 17 – Metodologia instrumental da avaliação.....	83
Figura 18 – Representação do círculo hermenêutico.....	85
Figura 19 – Fotografia de uma família de Sítios Novos.....	87
Figura 20 – Fotografia de uma das vilas de Sítios Novos.....	88
Figura 21 – Fotografia de uma das ruas de Catuana.....	89
Figura 22 – Fotografia de uma via pública de Catuana onde passa uma linha de trem.....	89
Figura 23 – Atores sociais da pesquisa de campo (Stakeholders).....	90
Figura 24 – Quatro etapas de análise.....	91

Figura 25 – Fluxo para avaliação de cada etapa.....	96
Figura 26 – Fotografia da degradação ambiental causada pelo acúmulo de lixo.....	97
Figura 27 – Implementação da metodologia de diagnóstico situacional.....	97
Figura 28 – Fotografia de uma das creches de Catuana sustentada por ONG.....	104
Figura 29 – Comunidades que participaram de projeto social promovido pela CSP.....	108
Figura 30 – Triangulação de métodos.....	113
Figura 31 – Fluxograma de avaliação.....	119
Figura 32 – Eficiência e efetividade no Quadro Lógico.....	125
Figura 33 – Metodologia da análise SWOT.....	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Manifestações registradas na Ouvidoria Municipal de Caucaia.....	111
Gráfico 2 – Classificação dos entrevistados em Catuana por faixa etária.....	114
Gráfico 3 – Classificação dos entrevistados em Sítios Novos por faixa etária.....	114
Gráfico 4 – Nível de escolaridade dos entrevistados.....	115
Gráfico 5 – Religião dos entrevistados.....	115
Gráfico 6 – Renda familiar.....	116
Gráfico 7 – Percentual de assentamentos em Catuana e Sítios Novos.....	116
Gráfico 8 – Participação em Conselhos do setor público local.....	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Planos para expansão da ICT no Brasil.....	32
Tabela 2 – Países que aderiram a regramentos jurídicos para democratização do acesso às informações governamentais.....	36
Tabela 3 – Cultura do segredismo das informações no Governo FHC.....	46
Tabela 4 – Marcos históricos que antecederam a LAI.....	57
Tabela 5 – Conselhos Setoriais de Políticas Públicas em Caucaia.....	70
Tabela 6 – Conselhos de Direitos de Caucaia.....	70
Tabela 7 – Etapas realizadas na pesquisa de campo.....	91
Tabela 8 – Inconsistências no portal eletrônico do governo de Caucaia.....	94
Tabela 9 – Mapeamento de informações através de aplicação de questionário em Catuana e Sítios Novos.....	95
Tabela 10 – Caracterização dos entrevistados.....	99
Tabela 11 – Metodologia de avaliação de Eficiência.....	123
Tabela 12 – Metodologia de avaliação de Eficácia.....	123
Tabela 13 – Metodologia de avaliação de Efetividade.....	124
Tabela 14 – Metodologia de avaliação dos 3E.....	124
Tabela 15 – Metodologia de avaliação Quadro Lógico setor público.....	126
Tabela 16 – Metodologia de avaliação Quadro Lógico mercado privado.....	127
Tabela 17 – Interpretações e recomendações.....	134
Tabela 18 – Construção de indicadores da política de informação governamental.....	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

3E	Eficiência, Eficácia e Efetividade
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
C & T	Ciência e Tecnologia
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Ceará
CENIMAR	Centro de Informações da Marinha
CGI	Comissão Geral de Investigações
CGE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará
CGU	Controladoria Geral da União
CHEF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIE	Centro de Informações do Exército
CIEX	Centro de Informações do Exterior
CIPP	Complexo Industrial e Petroquímico do Pecém
CISA	Centro de Informações da Aeronáutica
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CME	Conselho Municipal de Educação
CNS	Conselho de Segurança Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODI	Centros de Operações de Defesa Interna
COMDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CSP	Companhia Siderúrgica do Pecém
DOI	Destacamentos de Operação Interna
DOPS	Departamentos de Ordem Política e Social
DSI	Divisões de Segurança das Informações
EBT/CGU	Escala Brasil Transparente da Controladoria Geral da União
e-Gov	Governo Eletrônico
e-SIC	Serviço de Informação ao Cidadão

EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMHIS	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social
GE-CIGA	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil
IBBD	Instituto Brasileiro Bibliografia e Documentação
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICSU	Conselho Internacional de Associações Científicas
ICT	Informação científica e tecnológica
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
ISO	International Standart Organization
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LAI	Lei de Acesso à Informação
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Open Governement Partneship
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNBU	Programa Nacional de Bibliotecas e Instituições de Ensino Superior
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PROBIB	Programa Nacional de Bibliotecas e Instituições de Ensino Superior
QL	Quadro Lógico
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SNI	Serviço Nacional de Informações
SNICT	Sistema Nacional de Informação em Ciência e Tecnologia
Socinfo	Programa Sociedade da Informação
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats

TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNISIST	Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica
UTE-TCE	Unidade Termoelétrica Termoceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL	25
2.1	A evolução do Estado e a abertura democrática para inserção da participação social nas políticas públicas	25
2.2	Definindo Políticas Públicas	28
2.3	A trajetória das Políticas Públicas de Informação	30
2.4	Contextos históricos explicativos para institucionalização de uma política de informação governamental brasileira às avessas: a hegemonia incontestada da cultura do segredismo	37
2.4.1	<i>Formulação de uma política de informação no período do Nacional Desenvolvimento</i>	39
2.4.2	<i>Marcos históricos da política de informação durante a Ditadura Militar</i>	40
2.4.3	<i>A abertura do Estado democrático de direito: primeiros passos para a ruptura política de controle à informação</i>	43
2.5	Os três marcos regulatórios da política de informação governamental	47
2.5.1	<i>Dialogando com as teorias contemporâneas de abertura do Estado</i>	50
2.6	O dever do Estado no cumprimento da política pública de informação	51
2.6.1	<i>O governo eletrônico e o cidadão digital</i>	54
2.6.2	<i>Possibilidades e limites da Lei de Acesso à Informação</i>	57
2.6.3	<i>A influência do mercado privado como garantia da sustentabilidade da política</i>	61
2.7	A formulação da política de informação governamental no município de Caucaia/CE	67
3	PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS	71
3.1	Proposta de desenho avaliativo para políticas públicas	71
3.1.1	<i>Compreensões hermenêuticas do desenho avaliativo</i>	73
3.2	Prospecção do estudo em análise	84
3.2.1	<i>Recorte empírico da avaliação: pesquisa de campo Catuana e Sítios Novos</i> ..	86
3.2.2	<i>Levantamento e análise preliminar da legislação vigente no Ceará</i>	92
3.2.3	<i>Levantamento no campo de Catuana e Sítios Novos</i>	95

3.2.3.1	<i>Etapa 1 do Levantamento de campo: sociedade civil em risco social</i>	98
3.2.3.2	<i>Etapa 2 do Levantamento de campo: sociedade civil organizada</i>	102
3.2.3.3	<i>Etapa 3 do Levantamento de campo: mercado privado</i>	104
3.2.3.4	<i>Etapa 4 do Levantamento de campo: setor público local</i>	108
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES SOBRE A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL NO MUNICÍPIO DE CAUCAIA	112
4.1	Avaliação sobre a legislação aplicada ao município em conformidade com a LAI	112
4.2	Resultados do diagnóstico situacional em Catuana e Sítios Novos	113
4.2.1	<i>Resultados da etapa 1: sociedade civil em risco social</i>	113
4.2.2	<i>Resultados da etapa 2: sociedade civil organizada</i>	117
4.2.3	<i>Resultados da etapa 3: mercado privado</i>	118
4.2.4	<i>Resultados da etapa 4: setor público local</i>	119
4.3	Avaliação por ferramentas consagradas na literatura nacional e internacional	121
4.3.1	<i>Análise de indicadores de Eficiência, Eficácia e Efetividade</i>	122
4.3.2	<i>Análise do quadro lógico</i>	125
4.3.3	<i>Análise de SWOT</i>	127
4.4	Interpretações e ações recomendadas	134
4.4.1	<i>Indicadores formulados na pesquisa</i>	134
5	CONCLUSÃO	136
	REFERÊNCIAS	139
	APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	147
	APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	148
	APÊNDICE C – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS	151
	APÊNDICE D – PRINCIPAIS TRANSCRIÇÕES DO DIÁRIO	159
	APÊNDICE E – ACERVO FOTOGRÁFICO	161

1 INTRODUÇÃO

Neste estudo de natureza reflexivo-teórica e pragmática, pretendemos engendrar uma forma de avaliação contra-hegemônica da política de informação governamental, para análise interpretativa de duas categorias nucleantes a serem evidenciadas: o direito universal à informação para a sociedade civil e o dever do Estado no cumprimento da política pública de acesso à informação.

Ao ressaltarmos o espaço territorial onde a política se desenvolve, seguimos uma perspectiva de natureza epistemológica baseada em contextos históricos explicativos. Primeiramente no delineamento de uma política nacional às avessas, apresentada por uma retrospectiva na qual se evidencia o controle das informações, através da classificação de documentos públicos como sigilosos, em governos totalitários e ditatoriais. Em um segundo momento, indicamos que se evidencia a política de acesso, quando o direito à informação se apresenta como instrumento democrático universal, reconhecido por tratados internacionais e sendo consolidado nacionalmente com a abertura do Estado Democrático de Direito, validado pela Constituição Federal de 1988.

Ao refletirmos sobre estes momentos cruciais da história brasileira, também utilizaremos quatro dimensões para construirmos nosso desenho analítico, indicando que o viés a ser evidenciado nesta pesquisa é de uma avaliação em profundidade, dentro dos seguintes contextos: político, social, econômico e simbólico.

Na dimensão de contexto político, estudamos as intervenções governamentais, a trajetória institucional e o processo de democratização do Estado. No contexto social, evidenciamos as lutas sociais e a busca da participação da sociedade civil nas ações governamentais. Na dimensão de contexto econômico, buscamos demonstrar a imposição do mercado representado pelas grandes corporações privadas com interesses rentistas e capitalistas. Finalmente, no contexto simbólico, fazemos um recorte experiencial da efetivação da política de informação governamental, a fim de investigar sua concretude em localidades com população em situação de risco social, onde utilizaremos como campo empírico de pesquisa as localidades de Catuana e Sítios Novos, no município de Caucaia, estado do Ceará, visando à compreensão e a intervenção do acesso à informação na realidade socioeconômica, política, ambiental e cultural destas localidades, para evidenciarmos se a política se cumpre diante de realidades desfavoráveis de sustentabilidade.

Como sistematização teórica, utilizamos nesta construção processual da experiência avaliativa, uma forma complexa, densa e multidimensional de análise, onde buscamos

também algumas referências literárias de expoentes brasileiros que consolidam modernas metodologias para avaliação das políticas públicas no Brasil. Inspiramo-nos em Gonçalves (2002, 2008), Gussi (2005, 2010, 2015, 2016, 2017) e Rodrigues (2011), contextualizando a expansão do Estado no processo de inserção das políticas públicas, quando suas pesquisas indicam a necessidade de analisarmos o arcabouço jurídico referenciado nas legislações e marcos regulatórios, mas também chegarmos na avaliação da efetividade da política, ou seja: suas possibilidades e limites de cumprimento na sociedade, em diferentes camadas econômicas.

Neste teste de experimentação em compreender de forma mais ampla as políticas públicas de informação, propomos que a concepção do desenho metodológico para a efetivação do processo de avaliação implique em um exercício de reflexão crítica no avanço desta pesquisa no curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP). Por isso, nos referenciamos nos estudos pós-constructivistas de Raul Lejano (2012), o qual nos permite traçar uma analogia da fusão texto e contexto da política pública de acesso à informação governamental, considerando diversos atores sociais e delineando uma forma de avaliação experiencial, que apresentaremos através de um desenho metodológico de avaliação, considerando apenas pressupostos etnográficos e não a etnografia em si.

Destarte, nossa pesquisa abordará dois recortes temporais:

- **um recorte teórico**, ampliado através da **análise do Estado**, o qual terá início no “**Nacional Desenvolvimentismo**” e perpassará pela “**Ditadura Militar**” e pela “**Abertura Democrática do Estado**”. Num primeiro momento, analisaremos a situação política, econômica e social do governo presidencial de Getúlio Vargas (1930-1945); num segundo momento o controle das informações nos governos militares (1965-1985) e, por fim; no terceiro momento, analisaremos o período marcado por regimes neoliberais (evidenciando os governos presidenciais de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso) e da ascensão da “pequena política” (nos governos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff), culminando na promulgação da lei 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI);
- **como segundo recorte, faremos uma abordagem pragmática**, aplicada à pesquisa de campo, **no período de 2017 e 2018, nas localidades de Catuana e Sítios Novos**, visando a avaliação em nível regional da política pública de acesso à informação .

Diante destas considerações, o **problema** evidenciado na avaliação desta política informacional reporta-se à seguinte pergunta: **Como desenvolver uma proposta de avaliação do direito à informação e do exercício democrático do controle social, considerando a realidade de abrangência nacional, estadual e municipal das políticas públicas de informação, no contexto da regulação dos dispositivos legais e das contradições político, econômicas e sociais do cumprimento do regramento jurídico, visando a inserção das camadas mais excluídas da sociedade civil?**

A lógica utilizada para resolução desta questão enseja o estudo interpretativo, descritivo e explicativo da legislação brasileira vigente, relativa às políticas públicas de democratização e controle das informações governamentais, a fim de realizar-se uma avaliação em profundidade do cumprimento da **LAI** (lei 12.527/2011) e seus marcos teóricos antecedentes, representados pela Constituição de 1988 e pela lei 8.159 (Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados), relacionando para tanto os mecanismos que o Estado dispõe para a sociedade em forma de serviços.

Nosso objetivo geral será avaliar a política pública de informação governamental enfatizando aspectos hegemônicos e contra hegemônicos, contemplando 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.

Os objetivos específicos serão:

- analisar as posturas governamentais que ensejaram a implementação de controle das informações públicas e, posteriormente uma política de acesso à informação pública no Brasil, relacionando as regulamentações legais em cada período histórico;
- dialogar com as teorias contemporâneas de abertura do Estado, enfatizando a participação da sociedade no processo de democratização das ações governamentais, evidenciando os direitos da sociedade civil amparados em três marcos regulatórios da política pública de acesso à informação: a Constituição Federal de 1988, a lei 8.159/91 e a lei 12.527/11;
- identificar e discutir sobre os elementos que empreendem as concepções hegemônicas e contra-hegemônicas que norteiam a **LAI**. Para tanto abordaremos as tendências que revelam

possíveis (des) cumprimentos da **LAI**, através de três aspectos, quais sejam: **a centralização das Tecnologias da Informação e da Comunicação pelo mercado privado; as dificuldades na prestação de serviços de informação ao cidadão; e a falta de aplicação de políticas públicas de gestão documental;** e

- propor uma avaliação contra-hegemônica da **LAI** no contexto do município de Caucaia/CE.

Ao traçarmos esta metodologia da pesquisa, percebemos que este estudo classifica-se como explicativo, para alcançarmos os objetivos tomando por base critérios apresentados por Gil (2008, p. 42), que recomenda identificar os fatores que determinam e contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Como objeto utilizamos o levantamento bibliográfico sobre o assunto, para fins de leitura e análise das fontes de informação, compostas por leis, decretos, portarias e resoluções do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), que regulamentam o acesso à informação pública, auxiliando assim na fundamentação teórica.

Pontuamos que, ao referenciar as premissas estabelecidas pelo constitucionalismo, em forma de princípios e fundamentos, apresentamos uma forma de avaliação do contexto de políticas públicas que vem se delineando no Brasil. No caso da política pública de acesso à informação, apresentamos uma forma de avaliação, onde teremos por finalidade a demonstração de uma exigência social, de compromisso com o cidadão. Já que a informação pública hoje é um direito universal, ela se cumpre ao servir a sociedade como fonte para orientação descentralizada do poder, no qual todos podem opinar de forma democrática.

Por isso, nos voltamos para o campo social para analisarmos empiricamente se este direito universal se cumpre também em regiões desconectadas tecnologicamente do mundo globalizado, onde as informações não podem ser acessadas via computador, porque sua sociedade local vive em situação frágil e precária.

Desta maneira, para demonstrarmos todas as vertentes aqui elencadas, apresentaremos esta dissertação em quatro sessões:

O referencial teórico trata das políticas públicas de informação em âmbito internacional e contextualiza a realidade brasileira abordando duas categorias de análise: a política do segredismo das informações governamentais e a regulamentação da política de acesso. Nesta construção da política de acesso, consideramos os três marcos históricos, que julgamos importantes para a relação interdisciplinar com a área de Ciência da Informação. Em seguida, dialogamos com as teorias contemporâneas da abertura do estado, enfatizando o

dever no cumprimento da política de acesso à informação e os serviços ofertados pelo governo eletrônico, como forma de garantir a efetivação da política. Finalizamos com as possibilidades e os limites da lei de acesso à informação, considerando também a influência do mercado privado como garantia da sustentabilidade da política e o descumprimento do Estado na obrigatoriedade da gestão documental.

A metodologia enfatiza nossos pressupostos teóricos e pragmáticos através da compreensão hermenêutica da interpretação da fusão texto e contexto de acordo com Lejano, para em seguida apresentar um desenho metodológico de avaliação inspirado em Gussi (2017). Na sequência demonstramos a ferramenta de diagnóstico situacional e, seguindo uma concepção etnográfica inspirada em Gonçalves (2008), delineamos o recorte empírico da pesquisa nos distritos de Catuana e Sítios Novos, localidades em situação de risco social vinculadas ao município de Caucaia/CE.

Os resultados levantados são discutidos como uma categoria de análise desta pesquisa, onde os indicadores qualitativos são evidenciados por métodos aplicados na administração pública. Por isso, vários ângulos da avaliação são considerados para dar respostas as nossas indagações. Desta forma, ao constataremos a realidade destas comunidades, obtemos uma visão mais ampla da concretude da política pública estudada, seus limites e potencialidades, bem como seus impactos nas condições de vida das comunidades participantes da pesquisa de campo.

A conclusão se dá por meio de reflexões, aonde chegamos com a metodologia empregada nesta pesquisa e como podemos estabelecer parâmetros para ações futuras, condição sine qua non para novas avaliações ex post.

2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

Algumas reflexões associadas ao nosso tema de estudo nos fazem dialogar com teorias contemporâneas para alinharmos nossas bases conceituais, enriquecidas com a discussão de outros autores, dando significado a nossos pressupostos empíricos.

Ao engendramos nossas vertentes analíticas enfatizaremos três abordagens iniciais, versando sobre a teoria da evolução do Estado, o dimensionamento das políticas públicas e, especificamente, a formulação da política pública de informação. Em seguida enveredaremos no alcance explicativo dos nossos objetivos a serem compreendidos também pelo viés científico.

2.1 A evolução do Estado e a abertura democrática para inserção da participação social nas políticas públicas

O entendimento da relação do Estado, dentro de uma trajetória temporal, permeada por interpretações históricas e políticas, nos permite distinguir diferentes acepções da sua evolução.

De acordo com Bobbio (1995, p. 73):

[...] o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento externas (a defesa).

Segundo Cardoso (2006, p. 23) isto representaria “a passagem da vida primitiva à idade civil”, isto é, a assimilação do contexto onde se insere o cidadão no espaço político civilizado. A concepção do Estado ocorrendo em consequência destas atividades políticas e econômicas da sociedade.

Destarte, quando a incumbência do Estado é reputada em benefício da sociedade, surgem as divisões de classes. Cardoso relata que essa relação de grupos de indivíduos sobre um território provoca a dominação de um poder de comando, conforme conceito denominado por Maquiavel, em o “Príncipe”, por isso a razão do ordenamento político como poder.

Já na era moderna este conceito se alinha a uma nova realidade, formando também uma nova organização política da sociedade. Esse fenômeno vem de encontro com a apropriação ilegal e definitiva de bens ou propriedades, comumente chamados como

capitalismo. De acordo com Cardoso (2006), esta constatação é atribuída à Max Weber para demarcar o comando administrativo, para prestação de serviços públicos, com o uso legítimo da força armada.

Algumas teorias sociológicas passam a delimitar duas possibilidades entre a relação do Estado versus sociedade: a teoria marxista e a teoria funcionalista. No caso da teoria marxista a base estrutural está entre a base-econômica e as instituições políticas, dando suporte, respectivamente, a uma infra-estrutura e uma superestrutura interligada pelo Estado. No caso da teoria funcionalista se visualiza uma estrutura global, dividida em quatro subestruturas: econômica, política, social e cultural, contribuindo para a promoção da estabilidade social.

Como visto, as duas teorias sociológicas são antagônicas, a marxista se ocupa com a conservação social, enquanto a funcionalista com a função das instituições políticas para resolver as questões sociais.

Historicamente, a teoria funcionalista se mantém arraigada, sobretudo no século XX, afetando as análises de representação do Estado, principalmente, quanto ao progresso do capitalismo e declínio do liberalismo econômico.

Enquanto no liberalismo se defendia os interesses coletivos e o aumento da riqueza, além da auto-regulação da esfera econômica pelos mecanismos do mercado, por outro lado, sobreveio uma exaltação dos interesses individuais sobre os interesses coletivos, contribuindo para que o capitalismo prevalecesse sobre as necessidades da classe trabalhadora.

Com a valorização do crescimento econômico nas primeiras décadas do século XX, houve o favorecimento das inovações tecnológicas e novos métodos de organização do trabalho em decadência da redução dos salários da classe trabalhadora. Neste aspecto, é favorecida a elevação da produtividade e das taxas de lucros para as empresas, desvalorizando qualquer condição de trabalho para as classes impactadas pelo processo.

Desta forma a classe trabalhadora passa a ser dominada, sem ter o poder de consumo, em contraste ao exponencial crescimento industrial. O mercado passa a ficar saturado por não haver consumidores. Esse fenômeno ocorre primeiro nos Estados Unidos e em seguida se espalha pelo mundo dando relevância à economia mundial.

Este efeito repercute também no desemprego mundial e na redução das atividades produtivas, conseqüentemente impacta nas exportações de bens primários, causando uma crise de ordem global. No campo político repercute na ascensão de governos intervencionistas e na adoção de planos econômicos.

Após a consolidação da Segunda Grande Guerra Mundial se expande uma política social pós-crise, adentrando-se numa fase mais madura do capitalismo. Os próximos 30 anos

são marcados por uma forte expansão, com taxas de lucro altas e ganhos de produtividade para as empresas, além da inserção de políticas sociais para os trabalhadores. Esse período de generalização da política social é chamado por Keynes de “Estado de Bem-Estar Social”.

O período sócio-histórico chamado também de “anos dourados” procurava regular os ciclos econômicos para a sociedade, especialmente para nos níveis mais vulneráveis, ofertando mecanismos de proteção social mantidos pelo Estado.

Ao redor do mundo, o modelo de bem-estar garante mecanismos de arrecadação fiscal para o Estado, ampliando uma base tributária como forma de angariar recursos. A acentuação destes encargos fiscais faz retraindo a atividade econômica, ampliando as demandas sociais, onde se inicia uma nova acepção do Estado.

O desenvolvimentismo passa a ser o novo modelo de intervenção estatal, fazendo com que o Estado promovesse uma mudança estrutural na economia, essencialmente na agricultura e indústria. Nesta interface, alguns países da América Latina se posicionam de forma mais tardia, impactando negativamente nesta relação entre o Estado e a economia e ampliando o subdesenvolvimento. As técnicas de planejamento e administração científica passam a ser aplicadas em qualquer localidade, sem preocupação com diversidades culturais ou institucionais.

Essa aplicação do conhecimento científico e técnicas de planejamento disponíveis ocorrem concomitantemente com a guerra fria, reforçando uma hegemonia norte-americana em estabilizar o mundo sob a sua égide. Por certo, as ideias Keynesianas são aceitas, impulsionando a intervenção estatal desenvolvimentista.

A guerra fria passa a despontar oposição às superpotências, contrapondo modelos políticos e econômicos, capitalismo e comunismo, democracia e totalitarismo. Assim, as políticas de cooperação internacional passam a ganhar adeptos por um grande número de povos e países, na defesa de causas sociais. Notadamente, um Estado social emerge para possibilitar a luta pela conquista e o exercício do controle social pela sociedade civil.

Desta forma, o final da década de 1980 é marcado pelo surgimento de movimentos sociais e forças de resistência anticapitalistas em escala mundial. Os movimentos sociais contrários à ordem hegemônica do capital passam a construir uma economia solidária onde as políticas públicas passam a ser institucionalizadas e implementadas pelo Estado.

O processo de democratização torna-se a bandeira de luta das políticas sociais, ocasionando a descentralização do poder e a transformação de um Estado para a sociedade civil. Os níveis centrais do governo são comprometidos para expandir um Estado socializado, através da abertura do processo decisional.

2.2 Definindo Políticas Públicas

Apoiados nos principais elementos condicionantes da evolução da teoria do Estado torna-se possível entender como se formulam as políticas públicas. Essas políticas no mundo contemporâneo são instrumentos essenciais para fazer com que direitos garantidos na Constituição sejam postos em prática.

De acordo com Matias Pereira (2008, p. 192), o Estado deve ser entendido como “uma organização destinada a manter, pela aplicação do direito, as condições universais de ordem social”. A sociedade se apropria do direito e a política pública seria uma forma de resolver os conflitos de forma pacífica e satisfazendo as necessidades básicas da sociedade.

De acordo com Saraiva e Ferrarezi (2006), as políticas públicas se apresentam como disposições, medidas e procedimentos que orientam a política do estado e regulam as atividades governamentais no que diz respeito às tarefas de interesse público.

No âmbito da Ciência Política, alguns teóricos passaram a usar conceitos em inglês para definir as instituições políticas (polity), processos políticos (politics) e dimensão da política (policy):

- Dimensão institucional (polity) diz respeito à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político administrativo.
- Dimensão processual (politics) preocupa-se com o processo político, que em geral possui um caráter conflituoso, no que se refere a imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição.
- Dimensão material (policy) cuida dos conteúdos concretos, ou seja, da configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e do conteúdo das decisões políticas.

A partir dessas considerações, torna-se oportuno revisar também alguns conceitos e definições através de autores referenciados na área de Ciência da Informação, para adentrarmos nas questões relacionadas no âmbito políticas públicas de informação.

Segundo Barreto (2003, p. 15), existe uma diferença fundamental entre as palavras “policy” e “politics” existentes na língua inglesa:

O termo “politics” representa arte ou ciência de governar, arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados; aplicação desta arte aos negócios internos da nação ou aos negócios externos; o Estado como um grupo organizado de cidadãos. É o lugar onde as atividades se exercem

entre os homens correspondendo a uma condição da pluralidade. A arte de governar torna-se a prática de governo. Aqui o projeto adquire a condição onde suas ações, se implantadas podem afetar os seres humanos em uma circunstância de igualdade e de aceitação recíproca.

Já o termo Policy:

[...] significa o conjunto de procedimentos para a execução de uma ação; é o lugar dos programas, planos de execução, os projetos e anteprojetos, os 'greenpapers'. A arte de governar é ampliada, quando o governado participa ativamente da policy, neste momento inicial, ainda, com um sentido privado em referência à sua aceitação na sociedade.

A importância em ressaltar a diferenciação entre esses dois conceitos está na possibilidade de trazer outras definições sobre a política de informação, como a de González de Gómez (1999 p. 69):

Num sentido amplo, pode ser definida como um conjunto de ações e decisões orientadas a preservar e a reproduzir, ou a mudar e substituir um Regime de informação, e podem ser tanto políticas tácitas ou explícitas, micro ou macro-políticas.

Outro conceito, quanto a relação das políticas implícitas, é o de Lemos (1987, p. 8):

Pode-se ter uma política sem que a mesma exista devidamente formulada, com rigor jurídico e validação legal. Fala-se, então, de que a política é implícita. Em outras palavras, a inexistência de uma política formalmente explícita pode ser, em si mesma, uma política. Da mesma forma que o homem diz não ser político e não fazer política está, por isso mesmo, sendo político e fazendo política, a inexistência de uma política configura, por sua omissão, a política resultante dessa omissão [...] Se não temos uma política explícita de efetiva redistribuição da riqueza concentrada, temos uma política implícita de manutenção das desigualdades econômicas.

Lemos (1987, p. 9) ressalta, ainda, que a existência de uma política validada por uma norma jurídica e aceita pela população não é a garantia de efetividade.

As políticas explícitas são equivalentes as políticas públicas, que dispõem de rigor jurídico, validação legal, orçamentos, programas, instituições executoras e reguladoras e que atingem a ação coletiva dos sujeitos, dos órgãos e instituições nos âmbitos das macro e micro-políticas. As políticas implícitas podem ser entendidas como aquelas que não têm todo esse aparato para tornar-se pública, no entanto, são efetivadas através das ações de alguns sujeitos que seguem normas próprias ou ditadas pelas circunstâncias, e por seu caráter opaco, não atingem o reconhecimento da ação coletiva dos sujeitos que se beneficiam dessas ações. Essas políticas equivalem a políticas setoriais e corporativas e são facilmente identificadas no âmbito da micro-política.

2.3 A trajetória das Políticas Públicas de Informação

A grande questão transversal das políticas públicas de informação envolve as guerras mundiais e a explosão crescente de produção de novos conhecimentos. À medida que as nações avançam mecanismos de controle e utilizações das informações vão sendo concebidos, para assegurar o próprio desenvolvimento das sociedades¹.

No artigo intitulado “análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação”, Jardim (2009, p. 5) relata que o Estado passa a ser um agente privilegiado na produção, recepção e agregação das informações, e por força dos dispositivos legais criados por ele próprio, submete-se ao processo de controle social com diferentes atores. Neste sentido, as políticas públicas de informação constroem um regime democrático, ensejando novas agendas governamentais para se ampliarem cada vez mais. A parte interessante desta realidade seria beneficiar a sociedade civil, privilegiando a disseminação de informações de interesse coletivo, importantes para o acompanhamento das ações governamentais.

A trajetória formal de inserção de políticas públicas de informação se inicia através do WeibergReport, em 1963, sendo o primeiro documento oficial produzido pelo governo dos EUA para definir a “transferência de informação científica como o escopo e a abrangência de uma política de informação” (Gómez, 2002, p. 28). Nesta abordagem inicial, foram envolvidas instituições do sistema de ciência e tecnologia, tais como: a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Conselho Internacional de Associações Científicas (ICSU), e o Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica (UNISIST).

A 17ª Conferência Geral da UNESCO lançou as bases do programa intergovernamental UNISIST, tendo como proposta fundamental a cooperação voluntária para a melhoria do acesso à informação, o uso da informação e a superação do desequilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesta perspectiva o Estado torna-se um agente protagonista na busca pelo acesso à informação e o uso cada vez mais integrado dos serviços de documentação, bibliotecas e arquivos.

A UNESCO passa a implantar esta política na maior parte dos países, ampliando progressivamente o incentivo às políticas nacionais de informação. Neste mesmo espectro

¹Desde a revolução científica do século XIX, que alavancou exponencialmente a produção científica, houve grande impacto no desenvolvimento tecnológico e produtivo da humanidade, gerando conseqüentemente uma grande explosão do conhecimento.

temporal, as novas tecnologias da informação e comunicação implicam novos discursos, enfatizando o constructo da “infraestrutura de informação” e da “sociedade da informação”.

Já na década de 1990, com o impacto do fenômeno da globalização e a perspectiva de um Estado mínimo, provoca questionamentos ao protagonismo do Estado na formulação, execução e avaliação de políticas públicas informacionais.

Neste contexto, o governo dos EUA também é o primeiro a investir nas infovias, que permitiram a ligação em rede dos computadores e a institucionalização da Internet.

Como visto, o quadro de desenvolvimento das políticas de informação refletia na década de 1970 as tendências do desenvolvimento científico e tecnológico. Em 1980, influía na difusão de novas tecnologias e no processo de globalização. Mas na década de 1990, passam a agregar maior rapidez na disseminação dessa cultura, adquirindo nova dimensão entre as políticas públicas. Essa rápida transformação ocasiona uma abertura para o mercado privado, já que a realidade econômica dos Estados em desenvolvimento não acompanha a velocidade deste controle entre governo e mercado.

A partir da segunda metade do século XX a informação se tornou “estratégica” para o desenvolvimento científico e tecnológico, exigindo que os países formassem políticas e formas de regulação para geração, fluxos e usos. Desde então, discute-se a definição e o conteúdo de uma política de informação nacional.

No contexto brasileiro o que mais se destacou no pioneirismo da política nacional de informação foi a institucionalização das organizações. De acordo com Barreto (2001, p. 9), alguns órgãos que se evidenciaram foram o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), em janeiro de 1951, a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual CAPES), em julho de 1951, e o Instituto Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação (IBBD), em 1954, que anos depois foi denominado de Instituto Brasileiro de Informação Científica e Tecnológica (IBICT).

A criação do IBBBD serviu para atender o ambicioso projeto da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), de disseminar a informação mundial através de sistemas nacionais de informação. Outro fator relevante é que o contexto político e econômico pressionado pelo setor produtivo também prescindia de organismos e institutos científicos para acompanhar as transformações. Desta forma este órgão foi criado, no momento em que a ciência começava a ser valorizada como elemento indispensável ao desenvolvimento econômico, quando o Estado sentia a necessidade de integrar o processo científico ao desenvolvimento industrial.

De acordo com Gomes (1988, p. 102) “a fase que se segue imediatamente à criação do

CNPq e do IBDD correspondeu, paradoxalmente, a um período de penúria para a ciência nacional”. O orçamento reduzido para esses órgãos minimizou as atividades científicas que deveriam ser desenvolvidas. Já na década de 1960 uma nova fase político-econômica dá ênfase à política nacional. Com o golpe militar de 1964 o binômio em destaque são as áreas de segurança e desenvolvimento.

Segundo González de Gomes & Canongia (2001, p.3) o CNPQ é reformulado e fica com a missão de elaborar uma política para o setor científico, sob a forma do Plano Quinquenal de Desenvolvimento Científico.

Gomes (1988, p. 104) ressalta que as décadas de 1970 e 1980 são marcadas pelo esforço despendido em favor do desenvolvimento científico e tecnológico. Destarte, é possível afirmar que este período corresponde à fase de “políticas explícitas”, por conta do estabelecimento de programas e projetos de desenvolvimento científico e tecnológico e por um aumento de recursos financeiros e organismos burocráticos destinados especialmente para dar apoio financeiro a estes setores.

De acordo com Lafer (1987, p.45) a ICT se expandiu no Brasil por conta de uma trajetória de planejamentos globais, entre as décadas de 1950 e 1980, entre os quais se destacam:

Tabela 1 – Plano para expansão da ICT no Brasil

PLANO	DESCRIÇÃO	PERÍODO
Plano de Metas	Governo Juscelino Kubitschek, ambicioso conjunto de objetivos setoriais	1956-1961
Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	Governo de João Goulart, resposta política para disparada da inflação	1962-1963
Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)	Governo do General Castelo Branco, privilegiando a importação de tecnologia	1964-1966
Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED)	Governo do General Costa e Silva, propondo uma política científico-tecnológica voltada para o crescimento industrial e substituição das importações	(1968-1970)
Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)	Governo do General Médici, apregoando o discurso “Brasil Potência”	1969-1974
II PND	Governo do General Geisel, estabelecendo como prioridade a consolidação do parque industrial de base e domínio de tecnologia sofisticada	1974-1978
III PND	Governo do General Figueiredo	1980-1985

Fonte: elaboração da autora

Conforme Martins (2004, p. 33), o tema informação estava contemplado no I PND, antevendo a implantação de um Sistema Nacional de Informação em Ciência e Tecnologia (SNICT), aprofundado e deliberado posteriormente no I PBDCT (1973/74).

Durante o II PBDCT, na década de 60, o CNPq é transformado em fundação e teve como maior atribuição implantar o SNICT. O IBBD em 1976 é transformado em IBICT, com a finalidade de coordenar a ICT no âmbito do SNICT, de acordo com os objetivos do II PBDCT.

González de Gómez & Canongia (2001, p. 4) afirmam que, no decorrer da década de 1970, o desenvolvimento do setor de ICT brasileira dividiu-se em dois vetores: os sistemas surgidos com os esforços de integração e coordenação do IBICT e os sistemas que pertenciam a áreas enfatizadas no planejamento econômico independente ou paralelo aos esforços de articulação e coordenação de uma política geral de ICT.

Ressalta-se que a elaboração desses planos e programas de ICT se constitui em uma política de governo que não sobreviveu à troca de governantes. A queda da ditadura militar e o restabelecimento da democracia modificaram totalmente a forma de gestão pública, contribuindo para a fragmentação dos planos e ações programadas, configurando-se um quadro permanente de descontinuidade política brasileira. Gomes enfatiza:

As ações do Estado nos setores científico e tecnológico foram muito limitadas. Essas ações se caracterizam pela descontinuidade, seguindo os interesses e as necessidades determinadas pela conjuntura político-econômica do momento, favorecendo periodicamente o desenvolvimento de algumas atividades, deixando-as regredir em outros momentos. (GOMES, 1988, p. 106).

Na década de 1980, foi instituído o PND da Nova República (1986-1989) e foi criado o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) para redefinir o SNICT e reestruturar o CNPq, atuando decisivamente na definição das políticas para o setor de C&T. As ações de ICT foram replanejadas para se adequarem a nova realidade.

No início da década de 1990 o MCT foi transformado em Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia, O PNBU foi institucionalizado tornando-se o Programa Nacional de Bibliotecas e Instituições de Ensino Superior (PROBIB) de responsabilidade do SESU, sendo desativado posteriormente.

Ainda na década de 1990, surgem inúmeras iniciativas para possibilitar o acesso online à ICT, a partir da inclusão da internet, destacando-se o surgimento de bibliotecas virtuais, o portal de periódicos e o banco de teses e dissertações da CAPES.

A “explosão da Internet” na década de 1990, aliada ao modelo econômico neoliberal influencia de forma importante o setor da informação. A visão do governo brasileiro sobre os espaços que a informação transita, bem como, dos espaços que viria a ocupar no novo milênio é sintetizada no prefácio do livro “Sociedade em Rede”, nas palavras do então Presidente da

República Fernando Henrique Cardoso (1999, p. 3):

Uma sociedade globalizada e centrada no uso e aplicação da informação e na qual a divisão do trabalho se efetua, não tanto segundo jurisdições territoriais (embora isso também continue a ocorrer), mas sobretudo segundo um padrão complexo de redes interligadas. É nessa sociedade que vivemos e ela é a que devemos conhecer se quisermos que nossa ação seja ao mesmo tempo relevante e responsável.

Desta maneira, as tecnologias da informação passaram a remodelar a base material da sociedade, transformando o cenário social da vida humana. Nesse contexto surge um novo modelo de organização da sociedade e da economia, baseado no uso da infra-estrutura de informações disponíveis na rede mundial – a internet.

Cabe enfatizar que Castells afirma que:

Sem dúvida, a habilidade e inabilidade das sociedades dominarem a tecnologia e, em especial, aquelas tecnologias que são estrategicamente decisivas em cada período histórico, traça seu destino a ponto de podermos dizer, que embora não determine a evolução histórica e a transformação social, a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico. (CASTELLS, 1999, p. 26).

Então o Brasil passa a navegar nessa onda tecnológica, já que o governo federal estabelece um ambicioso programa governamental que tem a internet e a TIC como alicerce central. Já no ano 2000 é lançado o Programa Sociedade da Informação (Socinfo), concebido pelo MCT para preparar a nova geração de redes, viabilizando um novo estágio na evolução da internet e suas aplicações no país. Segundo Takahashi (2000, p. 19), o advento da Sociedade da Informação tornou-se o fundamento de novas formas de organização e de produção em escala mundial, redefinindo a inserção dos países na sociedade internacional e no sistema econômico mundial.

De acordo com Martins (2004, p. 35) o Programa Socinfo, totalmente amparado no uso da internet, teria a missão de possibilitar:

- Melhoria da competitividade da indústria brasileira;
- Diminuição das desigualdades sociais e regionais;
- Colaboração e condução de experimentos cooperativos e disseminação da informação científica e tecnológica;
- Realização da educação à distância de qualidade;
- Criação de bibliotecas temáticas digitais;
- Criação e difusão cultural;

- Criação de serviços de referência em atendimento e informação em saúde;
- Habilitação de competências e de participação social;
- Criação de ambientes de comércio eletrônico e transações seguras;
- Integração e maximização das ações públicas para a cidadania, transparência das ações e melhoria da qualidade dos serviços;
- Realização de treinamentos e formação tecnológica para popularizar a cultura digital.

Infelizmente, o Programa Socinfo não vingou, tendo sido duramente criticado pela ênfase na excessiva infra-estrutura para acesso à internet e a pouca atenção dada às condições de construção e apropriação de conteúdo pela sociedade. Segundo Barreto (2001, p. 11) outro programa que sofreu descontinuidade foi o “plano verde [livro verde] que escolheu ser grande e abrangente e fragmentou-se, perdeu-se na burocracia das intenções de cada setor do governo.”

De acordo com González de Gómez & Canongia (2001, p. 5), nesse contexto de informação em formato eletrônico e mudanças de paradigmas – do impresso para o digital – o IBICT publicou o documento “Contribuição para políticas de ICT”, em 2001, com propósito de “contribuir à reflexão sobre o papel da ICT e seu reposicionamento nos atuais contextos político-institucionais da sociedade brasileira”. O documento do IBICT referenciou que:

[...] uma política de informação científico-tecnológica (ICT) designa um conjunto de princípios e escolhas que definem o que seria desejável e realizável para um país como orientação de seus modos de geração, uso e absorção de ICT, através de diferentes procedimentos de promoção, regulação, coordenação e articulação, em interação com aquelas condições resultantes das políticas, práticas e contextos da produção de ciência, tecnologia e inovação (CTI) e das formas socialmente estabelecidas de sua apropriação.

Estas iniciativas demonstram a relação estrutural da informação com a tecnologia e a economia, outro ponto a ser considerado é o caráter de decisão para formulação dessa política de informação, circunscrita em programas de institucionalização da internet e na universalização do acesso às suas aplicações.

Hoje, em meio à segunda década do século XXI, pode-se dizer que o mercado mundial passa por uma revolução dentro de um processo de globalização cada vez mais acelerado e uma tendência cada vez mais complacente de regimes neoliberais de governo. Assim, desenvolver políticas públicas de informação eleva qualquer Estado a um patamar nunca alcançado antes.

Sabendo que o destinatário final desta informação pública é a sociedade civil, algumas nações destacam-se por contribuírem efetivamente para a democratização do franqueamento das informações ao cidadão. Desta forma, Leis de Acesso à Informação passam a ser sancionadas em diversos países, sendo a Suécia a primeira a implementar um regramento jurídico, no ano de 1776².

O quadro a seguir demonstra a adesão dos países às leis de acesso à informação, informando a década em que a decisão foi tomada:

Tabela 2 – Países que aderiram a regramentos jurídicos para democratização do acesso às informações governamentais

DÉCADA	PAÍSES
1960	Finlândia e Estados Unidos da América.
1970	Dinamarca, Noruega, Holanda, França e Grécia.
1980	Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia e Áustria.
1990	Itália, Hungria, Romênia, Portugal, Bélgica, Coreia do Sul, Belize, Islândia, Irlanda, Tailândia, Israel, Letônia, Trindade e Tobago, Geórgia, República Tcheca, Japão, Albânia, Liechtenstein.
2000	África do Sul, Bulgária, Inglaterra, Estônia, República Eslovaca, Lituânia, Bósnia e 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 e Rússia.
2010	República da Libéria, Guiné-Conacri, El Salvador, Ucrânia, Nigéria, Mongólia, Tunísia e Brasil.

Fonte: elaboração da autora

Diante de diversas abordagens propostas para a formulação de políticas de informação à nível mundial, outras formas de articulação também foram priorizadas em alguns países, para o reconhecimento do direito universal à informação, como garantia da sustentabilidade de regimes democráticos baseados em tratados e convenções internacionais. A Convenção Americana estabeleceu as seguintes premissas:

²A democratização do acesso à informação pública sempre foi um desafio na história política, econômica e social do Brasil. Observa-se em momentos históricos do passado, o controle centralizado da informação pública pelos poderes constituintes, inviabilizando o acesso à sociedade civil. Numa retrospectiva histórica é possível destacar-se alguns fatos interessantes, o primeiro país a regulamentar uma lei específica sobre acesso a informação pública foi a Suécia, no ano de 1766, no então período denominado “Era da Liberdade” (1718-1772). O segundo país foi a Finlândia, já no século XIX, em 1951, três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O terceiro foi os Estados Unidos, em 1966. O Brasil foi o 89º deste ranking mundial, promulgando a lei 12.527, a qual passou a vigorar em 2012.

Art. 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
2. o exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:
 - a. O respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
 - b. A proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.
3. não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.
4. a lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.
5. a lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religiosa que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

Apesar destas ações para formalização de políticas de informação, será que o papel da informação no desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade está universalmente conhecido? Vemos que a evolução mundial das políticas de informação aplica-se em diferentes espectros temporais, administradas muitas vezes por governos que ficam à retaguarda do reconhecimento do direito universal de acesso à informação pública, por motivos que necessitam ser estudados, analisados e avaliados. Certamente, quando existe demora na democratização das informações a sociedade civil torna-se a maior prejudicada, principalmente, quanto à sua participação no acompanhamento das ações governamentais.

2.4 Contextos históricos explicativos para institucionalização de uma política governamental brasileira às avessas: a hegemonia incontestada da cultura do segredismo

Ao longo da história, desde o descobrimento do Brasil, as informações políticas do Estado sempre tiveram momentos de segredismo, sendo dominadas por ações interventoras de seus governantes, a fim de que a sociedade civil não participasse das decisões do futuro do país, ou mesmo opinasse como forma de revolta contra algum tipo de regime.

Para entender como se divide esse embate entre sociedade política e sociedade civil, recorreremos ao conceito de hegemonia criado por Gramsci (1987) e à sua utilização por Santos (2002), quando dividem as correntes teóricas da democracia em contra-hegemônicas e hegemônicas.

A contra hegemônica coloca em questão o conteúdo democrático e social do contrato social subjacente aos Estados nacionais modernos. Segundo eles, tais formatos políticos foram incapazes de gerar sociedades mais livres e igualitárias, pois haviam abandonado os ideais de soberania do povo e a participação popular em nome de um modelo elitista assentado exclusivamente na representação baseada no voto esporádico.

Essa temática aprofundou-se nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, pela emergência de práticas democráticas inovadoras que tomaram lugar nos países recém-democratizados do Sul global, como por exemplo, o Brasil, através da prática incipiente de conselhos deliberativos e orçamentos participativos.

A corrente hegemônica defende que a democracia está em crise por se encontrar sobrecarregada com direitos e reivindicações. A solução para tal crise seria controlar as pressões da sociedade relativamente ao Estado, reduzindo as formas de inclusão e participação democráticas. Posteriormente assimilada pelo chamado Consenso de Washington, essa concepção deu origem a um modelo neoliberal de Estado, em que democracia e capitalismo globalizado podiam conviver mais harmonicamente.

Segundo Santos (2002), os processos sociais da globalização neoliberal estariam entre os fatores responsáveis pela crise contratual. Santos defende que o contrato social moderno é a instância em que se definem os termos de inclusão e exclusão dos indivíduos dentro de um Estado Nacional, e, por isso, é em torno desses termos que, na primeira modernidade (século XX), se processaram as lutas por emancipação e justiça social.

De acordo com Marino (2011, p.24), o direito universal à informação teve como origem a abertura de informações secretas para conhecimento da verdade sobre tragédias, como torturas psicológicas e físicas a desaparecidos políticos no regime ditatorial. Este amparo jurídico partiu de tratados internacionais.

Através da chamada justiça de transição, segundo Cuya (2011, p. 39) o Brasil e outros países da América Latina conseguiram romper com a cultura dos regimes autoritários e, conseqüentemente, com a opacidade das informações, aniquilando injustiças e sofrimentos causados pelos regimes ditatoriais.

Ao reportarmo-nos aos ciclos históricos de formação e desenvolvimento político e econômico no Estado brasileiro, partindo-se da avaliação teórica dos pactos conservadores, regidos inicialmente pelos antecedentes do período da Ditadura Militar e pelo período de censura propriamente dito, conseguimos compreender de forma mais clara quais eram os motivos para se formular uma política pública de informação às avessas.

2.4.1 Formulação de uma política de informação no período do “Nacional Desenvolvimentismo”

Quando Getúlio Vargas assume o governo provisório do Brasil, em 03 de novembro de 1930, um dos seus primeiros atos foi suspender a constituinte vigente de 1891. Segundo Furtado (1979), o Congresso Nacional e as Assembleias Estaduais foram fechados, governadores foram substituídos e interventores federais foram nomeados. A Ditadura é instaurada no Brasil, com a promessa que promoveria uma futura eleição para uma nova assembleia constituinte.

Mesmo com grupos distintos governando o país, sob o poder central de Vargas, ocorre uma considerável modernização do Brasil, com o envolvimento da participação da política-direta e política-indireta, representada pela sociedade de oligarquias e de trabalhadores urbanos. As Forças Armadas, antes afastadas do centro das decisões políticas, também ganham poder.

Prosseguindo com o pensamento de Furtado (1979), assim cresce o populismo brasileiro e conseqüentemente a democratização real do Estado, contribuindo para uma maior eficiência socioeconômica. Direitos trabalhistas e previdenciários são reconhecidos perante as classes urbanas, sindicatos e órgãos de classe profissionais passam a fazer parte da sociedade. Por outro lado, o aparelho estatal era regido para ampliar o poder de Vargas, dando abertura para regimes autoritários e ditatoriais.

Com a insatisfação política da sociedade civil, em fevereiro de 1932 o estado de São Paulo preparou uma contra-revolução para destituir Vargas do poder, com a representação maciça do Partido Democrático. A estratégia utilizada foi entregar o poder aos tenentes, em aliança com o PRP, formando a Frente Única Paulista.

Vargas acaba fazendo algumas concessões, publica um novo código eleitoral em 1932, promete nova eleição da assembleia constituinte em 1933, aceita o comando autônomo da Força Pública paulista e nomeia o Comandante da Região Militar, o General Isidoro Dias Lopes. Mesmo assim a sociedade civil percebe não ser possível retomar o controle federal do poder e decidem pela revolta armada, estourando uma rebelião em 09 de julho de 1932.

Já em 1933, transcorrem as eleições, dentro de um clima democrático, pois havia sido instituído o voto secreto, a fim de que o eleitor exercesse sua cidadania, inclusive neste período a justiça eleitoral adotou o voto feminino.

A constituição de 1934 foi promulgada, representando um marco histórico pelas conquistas sociais referendadas. Diferentemente, em 1937, Getúlio Vargas outorga uma nova

constituição que trazia em seu preâmbulo: “considerando que o povo está com sua paz política e social profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem”³.

Estes momentos de alternância de postura culminam num período de oito anos de regime ditatorial, enfraquecendo substancialmente as oligarquias agrárias.

Em 1938, o governo nacionalizou as reservas brasileiras de petróleo, dando o primeiro passo para a criação da multinacional brasileira que só nasceria após a segunda guerra mundial, em 1953, quando é criada a Petrobras.

Furtado (1979) enfatiza que a empresa de economia mista passa a ser a mola propulsora do segundo governo Vargas, que alavanca a indústria brasileira, permitindo o desenvolvimento de uma política de informação voltada para a pesquisa científica e o diálogo com diversos setores da sociedade, na configuração da campanha “o Petróleo é nosso”. Contata-se que, mesmo diante do reconhecimento de alguns direitos sociais, a política de informação brasileira é reduzida à área de Ciência e Tecnologia.

Como marco de regulação de uma política de informação governamental às avessas, o decreto 27.583, de 14 de dezembro de 1949, foi considerado o primeiro instrumento legal de classificação de informações sensíveis à segurança do Estado, segundo Rodrigues (2011, p. 265). Além do âmbito militar, este teve implicação na própria administração pública, pelo fato de definir as classificações de sigilo, as tipologias documentais, a tramitação de documentos com informações sigilosas e até mesmo a forma de destruição de documentos classificados.

Desta forma, pela primeira vez as informações sensíveis à segurança nacional passaram a ser classificadas como “ultrassecretas, secretas, confidenciais e reservadas”.

2.4.2 Marcos históricos da política de informação durante a Ditadura Militar

De acordo com Antunes (2002), o golpe de 1964 instaurou a Ditadura Militar

³Por força da instauração de uma revolução, a constituição de 1937 não foi promulgada, mas outorgada num golpe de Estado, a 10 de novembro, em plena campanha presidencial, pelo próprio chefe de governo, Getúlio Vargas, que, dentre outras justificativas, colocou no preâmbulo da Constituição: “considerando que o povo está com sua paz política e social profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem”. Foi conhecida por muito tempo como “a polaca” por ter buscado inspiração na Constituição da Polônia. A Carta de 37 chegou a prever a pena de morte mesmo sem ser em tempo de guerra, por exemplo, para casos de homicídios cometido por motivo fútil e perverso. Por imposição da Ditadura a Constituição de 37 esteve permanentemente ‘suspensa’ por todo o seu período de fictícia vigência. Ou seja, de 1937 a 1945, o Brasil viveu praticamente sem Constituição. A Constituição de 1937 enquadra perfeitamente no conceito do alemão Ferdinand Lassale de que “o texto da Constituição é que menos importa; importantes são os fatores reais do poder”. De suas principais medidas, pode-se destacar que a Constituição de 1937, concentra os poderes Executivo e Legislativo nas mãos do Presidente da República; estabelece eleições indiretas para presidente, que terá mandato de seis anos; acaba com o federalismo; retira do trabalhador o direito de greve; permitia ao governo expurgar funcionários que se opusessem ao regime e previu a realização de um plebiscito para referendá-la, o que nunca ocorreu.

Brasileira e uma série de violações dos direitos humanos, dentre os quais se evidencia o direito de acesso às informações públicas, abrangendo arquivos e documentos de instituições governamentais. Não era permitido que o cidadão tivesse o acesso franqueado às contas do Estado, ao controle do dinheiro público e das inúmeras ações governamentais exercidas pelos seus representantes políticos.

Foi um tempo de perseguição política, onde liberdades civis foram suprimidas, dissidentes da revolta contra o regime militar foram torturados e exilados por defenderem ideais contrárias que poderiam causar insegurança nacional. Desta experiência acumulam-se memórias, documentadas oficialmente e acondicionadas em acervos fechados, proibidos de uso por muitas décadas.

Os órgãos citados a seguir sublimaram uma censura da difusão da informação que deveria ser de acesso público, mas que nesta época restringiasse ao controle de órgãos reguladores do governo, destacando entre eles, o Serviço Nacional de Informações (SNI), juntamente com suas agências regionais, chamadas de Divisões de Segurança das Informações (DSI), formulavam diretrizes de elaboração estratégicas no âmbito da Presidência da República, formando um núcleo principal de uma rede de informações e de inteligência, atuando dentro da sociedade e em todos os níveis da administração pública.

A estrutura da repressão também era composta pelos Departamentos de Ordem Política e Social (DOPS), subordinados às Secretarias de Segurança Pública, abrangendo ainda policiais civis lotados em Delegacias de Furtos e Roubos, famosos pelo uso da violência.

Nas Formas Armadas, o primeiro órgão de controle de informações foi o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), criado em 1957, em seguida veio Centro de Informações do Exército (CIE), em maio de 1967, e o Centro de Informações da Aeronáutica (CISA), em 1970.

Na década de 1970 é criado um modelo de repressão através dos Centros de Operações e Defesa Interna (CODI), além dos Destacamentos de Operação Interna (DOI), todos sob o comando do Exército.

Esta memória política que não foi democratizada reportava-se a informações sobre reparações de crimes, apurações de responsabilidades, julgamentos e condenações de pessoas culpadas, que por falta de acesso à sociedade civil, causaram inúmeras situações de injustiça.

Entre os anos de 1964 a 1969, foram criados 17 Atos Institucionais, regulamentados por 104 Atos Complementares, com intuito de legitimar as ações políticas dos militares no combate à corrupção e a subversão.

Antunes (2002) ressalta que neste período comitês representados por filhos, esposas, outros parentes e amigos de presos políticos, lutavam incansavelmente pela liberação das provas testemunhais, bem como pela liberdade de expressão e participação da sociedade civil nas decisões políticas do Brasil.

Com a sanção do decreto 60.417, de 11 de março de 1967, nota-se uma ampliação do objeto de controle das informações sigilosas pela administração pública: ao ser estabelecida uma necessidade de proteção aos documentos com grau de sigilo que deverão ser salvaguardados:

Art.1 As normas estabelecidas no presente Regulamento têm por finalidade regular o trato de assuntos sigilosos tendo em vista sua adequada proteção, particularmente no que diz respeito ao recebimento, manuseio, segurança e difusão de documentos considerados sigilosos. [...]

Art.2 São assuntos sigilosos aqueles [sic] que, por sua natureza, devam ser de conhecimento restrito e, portanto, requeiram medidas especiais de salvaguarda para sua custódia e divulgação.

Como uma das últimas ações contraditórias da política de informação no período ditatorial, foi sancionado o decreto 79.099, de 06 de janeiro de 1977. Nesta época, quem estava à frente do governo federal era o General Geisel e uma promessa de abertura política era incoerente frente a normatização deste dispositivo legal:

Art. 3 - Os Ministérios Militares e Cíveis e os órgãos da Presidência da República deverão elaborar ou atualizar suas próprias instruções ou ordens, com base nas prescrições do Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, e distribuí-las aos respectivos órgãos subordinados, com a finalidade de determinar a execução de pormenores relativos ao assunto, peculiares a cada Ministério ou órgão.

Ao fim deste período, inicia-se um processo de mudança, conhecido por “justiça de transição” que, de acordo com Cuya (2011, p. 40), significa:

O conjunto de medidas direcionadas a superar os graves danos causados à sociedade por regimes totalitários ou ditatoriais que, em contextos de anomalia constitucional, cometem violações aos direitos humanos contra pessoas ou grupos de uma determinada nação.

A justiça transacional também pode ser definida como o esforço de construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação de direitos, de acordo com Van Zyl (2011, p. 47).

Destacamos alguns marcos do processo de justiça de transição que historicamente passaram a ser validados no Brasil, dos quais destacamos:

- a revogação dos atos institucionais pela Emenda Constitucional no 11/1978;

- o fim da censura prévia à imprensa, no mesmo ano;
- a promulgação da Lei de Anistia, em 1979;
- a volta ao pluripartidarismo, em 1980; a campanha pelas “Diretas Já”;
- a realização das eleições indiretas em 1984.

Após a abertura democrática do Estado de direito vieram outra série de medidas que também marcaram esta transição:

- a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, prevista pela lei n° 9.140, de 4 de dezembro de 1995, e instituída pelo decreto sem número de 18 de dezembro de 2002, que regulamentou o artigo 8° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), garantindo o direito de reparação àqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, sofreram violação de direitos por motivação política;
- entre 2009 e 2012 o Estado brasileiro estabeleceu mecanismos dedicados especificamente a promover o direito à memória e a verdade, com a criação do Centro de Referências das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas (portaria n° 204, de 13 de maio de 2009, da Ministra-Chefe da Casa Civil); e
- a aprovação das Leis n° 12.527, de 28 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e n° 12.528, da mesma data, que institui a Comissão Nacional da Verdade.

2.4.3 A abertura do Estado democrático de direito: primeiros passos para ruptura política de controle da informação

A democracia brasileira completou 30 anos em 2015, se considerarmos a posse de José Sarney, o primeiro presidente civil desde o Golpe Militar de 1964. Nestas três décadas, desenvolveu-se, no Brasil, uma Carta Constitucional (1988) ⁴chamada de “A Constituição

⁴A atual constituição, de 1988, contém 250 artigos + 97 nos Atos das Disposições constitucionais provisórias (ADCT), totalizando 347 artigos, sendo uma das maiores Constituições analíticas do mundo. Destacam-se uma série de mudanças ocorridas na Constituição que são importantes, tais como, a instituição de eleições majoritárias em dois turnos; o voto facultativo para cidadãos com 16 ou 17 anos; a maior autonomia aos municípios; o estabelecimento da função social da propriedade privada urbana; a proibição de comercialização de sangue e seus derivados; as leis de proteção a meio ambiente; o fim da censura nos rádios, TV, teatros, jornais. E como destaque principal o estabelecimento das políticas públicas assistenciais, o artigo 6°, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Cidadã”; foram realizadas eleições diretas para eleger representantes legítimos ao cargo de Presidente da República, e; dois presidentes foram afastados do poder através de mecanismos gerados pela instauração de processos de impeachment:

- em 1992 - Fernando Collor de Melo renunciou antes de ser condenado, pois ele vinha sendo acusado por denúncias de corrupção; e
- em 2015 - Dilma Vana Rousseff levou sua defesa até ser vencida pela oposição política do Congresso Nacional, sendo acusada por crime de responsabilidade fiscal.

Neste clima de alternância entre momentos de democracia, através da participação da sociedade civil nas decisões do futuro do país; e, situação forjada pelas oposições políticas para se tomar o poder, cabe ainda analisar de forma individualizada, as posturas governamentais dos presidentes.

Ao iniciarmos uma avaliação sobre os governos democráticos, o primeiro que se destaca em relação ao controle das políticas públicas de informação é o de Fernando Collor de Melo.

Collor foi o segundo presidente que assumiu o Estado Democrático de Direito, em janeiro de 1990. Nesta época o Brasil enfrentava um clico de crises econômicas, por ocasião de problemas fiscais de grande proporção, os quais ensejavam que reformas administrativas fossem implantadas em caráter emergencial.

Em 26 de junho de 1990, Collor assina o decreto 99.347, ampliando os poderes no âmbito das autoridades federais para atribuir o grau de “ultrassecreto” aos documentos. No decreto 79.099, esta responsabilidade era atribuída apenas ao Presidente da República, Vice-Presidente, Ministros de Estado e Chefe do Estado-Maior de cada uma das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).

No dia 08 de janeiro de 1991, é promulgada a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, pela lei 8.159, ressaltando o papel central das instituições arquivísticas públicas na implementação de políticas públicas; e, “estabelecendo” que nenhum documento público poderia ser eliminado sem prévia autorização da instituição arquivística pública de seu específico âmbito de atuação.

Observamos neste contexto uma grande contradição, ora um dispositivo legal regula

como a regra principal a salvaguarda e proteção aos documentos, estabelecidos discricionariamente pelas autoridades federais, no intuito de manter a política do segredismo em evidência. Em seguida, um dispositivo legal de maior abrangência instiga a institucionalização de órgãos centrais, como o Arquivo Nacional, para a preservação dos documentos históricos, e do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), como órgão de assessoramento no desenvolvimento das políticas públicas de informação. De fato, o papel do Arquivo Nacional sempre foi resguardar a história de uma nação, porém, sem a abertura dos documentos classificados como sigilosos, uma parte contextual da história parece impactar numa grande lacuna de esquecimento.

Collor foi levado ao impeachment presidencial, por conta das denúncias de corrupção que sofrera, mas antes de ser cassado renuncia ao poder. Analisando o curto espaço de tempo que Collor passou no governo federal, podemos constatar algumas mazelas causadas ao país na sua gestão. De acordo com Davidson (2012), uma das atrocidades causadas foi a de exterminar vários acervos documentais arquivísticos, como o caso do Serviço Nacional de Informações (SNI), extinto para se manter a política de “gavetas trancadas”, a fim de que o arquivo documental deste órgão não fosse difundido para a sociedade. Mais tarde as atividades do SNI foram sucedidas pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), institucionalizada em 1999, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O governo posterior, procedido por FHC, inicialmente reconheceu a responsabilidade do Estado pelas mortes e pelos desaparecimentos políticos ocorridos na ditadura militar. Em 1995, sancionou uma lei que admitiu o número de 136 desaparecidos políticos, oficializando-os como mortos. Nesta mesma época foi criada uma comissão especial para analisar outros casos, mesmo assim, não foi legitimada nenhuma ordem direta para que as Forças Armadas abrissem seus arquivos.

E, em se tratando de Forças Armadas, FHC teve bons motivos em assegurar o segredismo de informações sensíveis à nação brasileira. Fatos como o projeto SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia, certamente contribuíram para a continuidade do controle de acesso às informações governamentais.

Assim, como ponto marcante dos seus dois mandatos, realizados consecutivamente entre os anos de 1993 a 2003. De acordo com Rodrigues (2011), FHC sempre criou obstáculos para abertura democrática do acesso às informações governamentais. Vejamos o quadro a seguir:

Tabela 3 – Cultura do segredismo das informações no governo FHC

LEGISLAÇÃO	IMPACTOS NA CULTURA DO SEGREDISMO
Decreto n. 2.134 - 24 jan. 1997	Ênfase no sigilo. Introduz as Comissões Permanentes de Acesso. Restrições ao pesquisador.
Decreto n. 2.182 – 20 mar. 1997	Normatiza transferência e tratamento dos acervos. Estabelece prazo para a criação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.
Lei n. 9.507 – 12 nov. 1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data.
Decreto n. 2.910 – 29 dez. 1998	Ênfase no sigilo. Mantém as Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.
Decreto n. 3.505 – 13 jun. 2000	Institui a política de segurança da informação (dados informatizados).
Decreto n. 4.073 – 03 jan. 2002	Institui as Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.
Decreto n. 4.497 – 04 dez. 2002	Ênfase no sigilo.

Fonte: elaboração da autora

Faltando poucos dias para seu afastamento, ainda promulgou o decreto 4.553, para prolongar o prazo máximo de sigilo de documentos classificados como ultrassecretos por 50 anos, podendo este prazo ser prorrogado por igual período. Isso simplesmente significou a institucionalização do sigilo eterno aos documentos ultrassecretos.

Em 2003 os cidadãos brasileiros elegem ao poder Luís Inácio Lula da Silva, como primeiro governo de “esquerda” para liderar a nação, que acaba permanecendo no poder por oito anos consecutivos.

Ao ser empossado Presidente da República, uma de suas primeiras ações de governo foi cancelar o decreto de classificação de documentos sigilosos estabelecido por FHC. Desta forma, as informações ultrassecretas passaram a ser classificadas por 30 anos, podendo ser prorrogadas por igual período. De acordo com Gonçalves (2013, p. 32), em 2005, Lula promulgou um decreto que mandava recolher ao Arquivo Nacional os acervos de órgãos extintos, como o Conselho de Segurança Nacional (CNS), Comissão Geral de Investigações (CGI), e Serviço Nacional de Informação (SNI), democratizando desta forma o acesso público aos documentos dos referidos órgãos. Pensando nos Arquivos Secretos de Instituições Particulares, Lula criou um Centro de Memória sobre a Repressão Política no Brasil, também vinculado ao Arquivo Nacional, sendo que anos mais tarde parte deste acervo foi digitalizada para ser disseminado via Internet⁵.

Ao fim do governo Lula, surge a figura da mulher no mais alto cargo do poder, Dilma

⁵Hoje, documentos da ditadura militar estão disponíveis na Internet pelo acesso ao sítio “Portal Brasil”. Cerca de um milhão de páginas do **Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo (DEOPS)** foram digitalizadas, trazendo ao cidadão brasileiro o direito à livre consulta para fins de pesquisa histórica.

Vana Rousseff é a eleita para ser Presidente da República e permanece por um período de 64 meses. Como marco histórico em seu governo, sancionou a Lei de Acesso à Informação (LAI), de número 12.527, em 18 de novembro de 2011, obrigando os órgãos públicos a prestarem informações sobre suas atividades a qualquer cidadão. A lei também preconizou prazos de repostas aos cidadãos, garantiu o direito civil nas ações de controle social e no combate à corrupção.

De forma relevante, a LAI buscou contemplar questões elementares da Constituição Federal de 1988 e que, de certo modo, surgiu tardiamente, visto que em muitos países a legislação foi discutida e aprovada desde a década de 1990, de acordo com as teorizações sobre abertura do Estado. Certamente este atraso de 23 anos fez o Brasil ficar à retaguarda, impedindo o direcionamento do controle social exercido pela sociedade civil sob o Estado.

Em relação aos documentos sigilosos, podemos destacar que no governo Dilma foi a primeira vez que jornalistas e historiadores montaram uma Comissão da Verdade, com intuito de promover pesquisas sobre documentos da Ditadura Militar brasileira. Isto ocorreu entre novembro de 2012 e julho de 2013. Conforme afirma Rodrigues (2011), o objetivo da equipe era localizar acervos documentais produzidos pelos serviços secretos militares: Centro de Informações da Marinha (CENIMAR); Centro de Informações do Exército (CIE); Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA); e, Centro de Informações do Exterior (CIEX).

Apesar do afastamento da Presidente Dilma antes do término do seu mandato, ficou um legado de políticas públicas de informação que permitiram a democratização do acesso à parte história do Brasil “guardada a sete chaves”, relacionada à memória da época da censura militar, que desaprovava a circulação das informações, visando à proteção dos interesses do Estado naquele momento conturbado.

Ao evidenciarmos a “pequena política” representada pelos governos federais de “esquerda”, podemos afirmar que uma tendência de efetivação da política de acesso à informação governamental passa a ser reconhecida legitimamente na história política brasileira.

2.5 Os três marcos regulatórios da política de informação governamental

Como primeiro marco, temos o texto constitucional promulgado em 1988, o qual incide no direito à informação pública, na proteção dos documentos e no acesso:

Art. 5 - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

[...]

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...].

[...]

Art. 37, cap. XXII, § 3º, II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observadas o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)".

Por certo, estes artigos da Constituição de 1988 evidenciam a garantia de um direito universal, com finalidade de promover o controle social no sentido da participação popular e da transparência nas ações governamentais de um Estado mais responsivo. Assim, percebe-se a intenção de um acesso equitativo à informação pública, capaz de possibilitar a inclusão social e política da sociedade civil, reduzindo desigualdades quando afirma que “todos tem o direito”.

O artigo 216, §2º, a CF prevê a gestão de documentos públicos como forma de garantir o acesso às informações:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

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

Esta previsibilidade da gestão documental torna-se então uma condição sine qua non para garantia do direito à informação, conforme assegurado no art. 5º. A informação organizada possibilita o franqueamento da consulta, ou seja, a disponibilização da prova documental.

Debatidos os principais aspectos do primeiro marco da política de acesso à informação, consideramos como segundo marco, a Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, a qual reforça a necessidade de proteção aos documentos e a difusão das informações governamentais:

Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à

cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

[...]

Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5º - A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta Lei.

A Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados vem reafirmar o direito universal de acesso à informação, permeando a obrigatoriedade da gestão documental para toda a administração pública.

Como vimos, as correntes contra hegemônicas dos governos de Lula e Dilma culminaram na promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual podemos considerar como terceiro marco de uma política que enfrentou grandes desafios para ser efetivada. Podemos dizer que até a aprovação da LAI, muito já se tinha feito no tocante ao acesso à informação, mas o texto a seguir, enseja uma nova era ao Brasil, onde ainda se tem muito a se fazer para que o propósito de informar a sociedade seja efetivado plenamente:

Art. 5º - É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

[...]

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.

O fechamento do ciclo, que institucionaliza o direito de acesso à informação, também indica a obrigatoriedade do dever do Estado em franquear as informações que sejam custodiadas por qualquer órgão.

Imaginamos que diante destes instrumentos impostos pelo próprio governo, será que se cumprem facilmente estas regras? Estabelecer a preservação dos documentos produzidos, em todas as esferas administrativas, franquear ao acesso dos mesmos para a sociedade civil, dar transparência às ações de um governo para que sejam evidenciadas através de seus documentos públicos. Será que tudo isso realmente funciona?

Como o Estado Brasileiro vem desenvolvendo mecanismos de ampliação, no sentido de incorporar a sociedade civil? Estas são questões que nos interpelam neste exercício do pensar crítico e que norteiam nossas reflexões aqui apresentadas.

2.5.1 Dialogando com as teorias contemporâneas de abertura do Estado

Ao longo dos últimos vinte e cinco anos dos governos supracitados, observou-se uma grande alternância em relação às posturas e formas de governo, inicialmente lideradas pelas forças de direita com ideias neoliberais, seguidas por treze anos de governos petistas com a inserção da “pequena política”.

Fazendo uma análise do Brasil nos dias atuais, com o agravamento de uma crise de ordem política e econômica, o país vive dias de retrocesso. O modelo de governo construído na estrutura da civilização do capital deixa a sociedade civil fragilizada, à mercê de um futuro incerto e temerário, por decorrência da inobservância dos valores éticos e morais.

Assim, com advento da posse de Michel Temer à Presidência da República, uma política neoliberalista volta a ser instaurada. Em pouco tempo de governo, já foram notórias as ameaças à sociedade civil, tais como: a proposta de reforma da previdência social, da redução dos investimentos públicos em saúde, educação e políticas assistenciais. Para o novo governo tudo converge em formas de garantir que os índices econômicos sejam reabilitados para benefício das elites rentistas, forjando-se um reajuste fiscal a qualquer custo.

Enquanto isso, a Política Pública de Acesso à Informação é atropelada pela Operação Lava Jato e outras denúncias de escândalos e desvios de verbas públicas, constatados nas diversas investigações dos poderes constituídos, em particular do Judiciário, como o caso do envolvimento da Petrobras⁶. Desta forma, um dos pilares basilares da LAI está sendo altamente infringido, ou seja, o combate à corrupção, através da descaracterização da prova material do crime, que certamente é constituído por informações de caráter governamental que, muitas vezes não se tornam públicas por serem controladas em segredo de justiça, evidenciando-se mais uma vez a cultura do segredismo e do domínio das informações pelo Estado.

Igualmente em outras partes do mundo, principalmente na América Latina, é possível

⁶É certo que muitas provas documentais fazem parte deste contexto histórico da Petrobras, com as Delações Premiadas gigantescos volumes de documentos são produzidos. As Comissões Parlamentares de Inquérito são as responsáveis pelo controle de toda a informação produzida que, por força da necessidade do “segredo de justiça”, são classificadas com grau de sigilo. A custódia destes documentos fica sob a responsabilidade do Arquivo Sigiloso da Câmara dos Deputados, sendo que um dia estas informações se tornarão de domínio público.

verificar o crescimento de políticas neoliberais, como é o caso de Honduras e do Paraguai. Segundo Carvalho (2016):

Forças conservadoras conseguiram que o Parlamento forjasse e aceitasse acusações sem respaldo jurídico, apenas como pretexto político para depor os Presidentes e a Presidenta Brasileira, configurando um Golpe de Estado com tessituras convenientes aos novos tempos da civilização do capital em crise.

Na constatação de Carvalho, existe por trás do impeachment da Presidente Dilma uma trama dos segmentos da direita para um ajuste brasileiro, de acordo com um “modelo rentista-extrativista”, que privilegia os interesses do capital, através de uma “política de negócios” e concessões aos grupos de interesses dominantes, efetivados pelas alianças com as elites.

Fazendo uma analogia a esta realidade que se instaura em nosso país, podemos afirmar que a participação da sociedade privada, representada por grandes corporações, torna-se responsável pelo domínio da cadeia de valor das informações, assumindo também um controle privilegiado sobre a sociedade civil, pois detém os recursos econômicos e domina as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs).

2.6 O dever do Estado no cumprimento da política pública de informação

A aplicação da **LAI** exige uma série de procedimentos da administração pública para o cumprimento legal dos parâmetros regulamentados por ela, dentre estes se destaca os serviços eletrônicos disponibilizados ao cidadão, para o acompanhamento e fiscalização, de forma objetiva e célere. A publicidade dos atos e gastos do governo é a contrapartida para que o cidadão possa acompanhar a aplicação dos recursos públicos que vem sendo utilizado, obter conhecimento sobre as atividades executadas pela administração pública e averiguar se o processo de transparência pública repercute na redução do grau de corrupção da nação.

Conforme destaca Carvalho e Silva (2011, 42): “quanto mais efetiva e ampla a publicidade dos atos e gastos do governo, maior a eficiência da máquina pública e menor os riscos de corrupção, tendo em vista o caráter inibidor que a transparência possui”.

Antes do texto constitucional de 1988 e da promulgação da LAI, o que ensejou a abertura do Estado para a publicação das suas informações foram os Acordos Internacionais estabelecidos por uma série de convenções e declarações, versando sobre o direito do acesso à informação.

O primeiro documento histórico a dar relevância à política de acesso à informação foi a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, publicizada pela Organização das

Nações Unidas (ONU). Foi elaborada por representantes de diversas nações, tendo sido traduzida em mais de 500 idiomas para obter uma disseminação global.

Como segundo marco podemos considerar o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966. Na terceira parte encontra-se o elenco dos direitos, chamados "direitos de primeira geração", ou seja, as liberdades individuais e garantias procedimentais de acesso à justiça e participação política.

Como terceiro marco, destacamos a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade e Expressão, datada de 2000, o qual ressalta a liberdade de expressão em todas as suas formas e manifestações.

O ponto central de atenção a estes marcos históricos está na indispensável existência de uma sociedade democrática. O artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos retrata fielmente que toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente:

Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la. Portanto, o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo, fazendo com que o governo nas suas diferentes esferas tenha a obrigação de garantir o exercício deste direito. Em caso de perigo real e iminente que ameace a defesa e a segurança nacional, existem exceções para salvaguardar essas informações secretamente. Desta forma, as restrições à livre circulação de ideias e opiniões, assim como a imposição arbitrária de informação e a criação de obstáculos ao livre fluxo de informação, violam o direito à liberdade de expressão. Toda pessoa tem o direito de externar suas opiniões por qualquer meio e forma.

Desde a metade do século XX, a Organização dos Estados Americanos (OEA) tem auxiliados seus países membros, através do reconhecimento do direito à informação como forma de dar sustentabilidade aos regimes democráticos. Grande parte dos países latino-americanos manteve uma política de informação às avessas, no intuito de preservar a cultura do segredismo, classificando parte de suas informações como sigilosas, para afastar o perigo de situações que comprometessem a defesa e a segurança nacional.

O trabalho realizado pela ONU e OEA, sobre o direito à informação, a transparência pública e o combate à corrupção, repercutiu em tratados multilaterais, aos quais se destacam:

- A Convenção Interamericana contra Corrupção (1996);
- A Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações

Comerciais Internacionais (1997); e

- A convenção da ONU contra Corrupção (2003).

Diante destes acordos e tratados internacionais, o Brasil assume em 2011 a participação compromissada na Parceria para o Governo Aberto ou Open Government Partnership (OGP), junto a outros 55 países.

O decreto 13.117, institui o Plano Nacional sobre Governo Aberto, objetivando a promoção de mecanismos e ações que visem o incremento da transparência e do acesso à informação pública, implicando também na melhoria da prestação de serviços à sociedade civil.

A OGP havia sido articulada por Barak Obama ex-presidente dos Estados Unidos, na 65ª Assembleia Geral da ONU, em 2010, a qual engendrou mecanismos para divulgação dos atos governamentais como forma de ampliação do controle social, para efetivação das democracias ativas e da gestão eficiente dos recursos públicos.

Neste contexto, o Brasil cria a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), formada por um conjunto de padrões, tecnologias e procedimentos de controle, necessários para atender as condições de compartilhamento e disseminação de dados e informações públicas. Já recentemente, em 2016, foi realizada reunião no Brasil para elaboração do 3º Plano de Ação Nacional na OGP, através de parceria com o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil e pelo GE-CIGA, através de oficinas teóricas e práticas.

Sabemos que a obrigatoriedade no cumprimento da LAI reporta-se às três esferas de governo, em nível federal, distrital, estadual e municipal. Algumas das atividades previstas na lei também são de responsabilidade de órgãos específicos, como é o caso da Controladoria Geral da União (CGU), quanto a prevenção e o combate à corrupção, avançando também na promoção da transparência e do controle social.

A república moderna é caracterizada pelo controle público do poder e pela livre formação da opinião pública, sendo o segredo de Estado aceito apenas como um remédio excepcional, de acordo com Bobbio (2004).

Dahl (2012), percebendo a existência de uma disparidade informacional entre as elites políticas e os cidadãos comuns, propõe como solução a utilização das telecomunicações, de forma com que todos possam “ter acesso a informações sobre assuntos públicos quase imediatamente numa forma (impressos, debates, dramatizações, desenhos animados, por exemplo) e num nível (de especialista a leigo, por exemplo) apropriados para cada cidadão em particular” (idem, p. 541). O mesmo é salientado por Urbinati (2006), para quem a democracia representativa não subtrai a soberania do povo em “investigar, julgar, influenciar e

reprovar seus legisladores” (idem, p. 208).

O acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública, conforme afirma Gruman (2012, p. 102). A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos.

A CGU criou o Portal da Transparência para disponibilizar informações para o acompanhamento da aplicação dos recursos federais, em 2004. Na época, serviu como inspiração a outras instituições e outras esferas de governo aderir ao uso da Internet para divulgação das informações de seus órgãos. Conforme Vieira (2013), no decorrer dos anos, novas informações e novas bases de dados foram inseridas e os seguintes princípios foram cada vez mais vistos como fundamentais à transparência pública: facilidade de acesso aos dados governamentais; linguagem cidadã, simplificada para o entendimento de todas as pessoas; navegação eletrônica intuitiva; confiabilidade informacional; presença de instrumentos de busca e consulta; contínuo aperfeiçoamento do site e atualização das bases de dados disponibilizadas.

Se, por um lado, é possível falar que a federação brasileira hoje pactua que a transparência da gestão pública deve ser reconhecida como um valor público a ser perseguido, por outro, deve-se explicitar que o Brasil demorou mais de vinte e três anos para regulamentar o princípio de publicidade e acesso à informação, já previstos constitucionalmente desde a redemocratização do país (ANGÉLICO, 2012).

2.6.1 O governo eletrônico e o cidadão digital

É notoria a possibilidade das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) exercerem relevante e decisivo papel para o exercício da democracia participativa na contemporaneidade, pois representam os meios pelo quais tornam possível a disponibilização das informações governamentais de forma ágil e segura. De posse delas o cidadão brasileiro exercita seu direito de acompanhamento das ações da administração pública em esfera Federal, Estadual e Municipal, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Assim, o Brasil foi institucionalizando uma série de dispositivos legais para implementação de uma gestão estratégica de governança digital, na forma de disponibilização de serviços públicos que pudessem ser utilizados pelo cidadão sem a necessidade do mesmo

dirigir-se fisicamente a uma repartição pública, mas por meio de uma modalidade à distância.

Na contemporaneidade, a utilização de websites pelos governos públicos vem proporcionando essa forma mais eficiente de gestão e permitindo a transparência nos serviços e informações prestadas à sociedade cidadã.

Outros canais também passam a ser disponibilizados na formação dessas grandes redes oficiais. O Estado tem utilizado outras mídias oficiais para disponibilizar informações do interesse da sociedade, como o caso do Diário Oficial em formato eletrônico e uma série de repositórios digitais que podem ser acessados nas Páginas da Receita Federal, Controladoria Geral, Tribunal de Contas, entre outros, que oferecem uma carta de serviços ao cidadão para ser acessada digitalmente.

A implementação do governo eletrônico (e-Gov) envolve desafios políticos, estratégicos e de cooperação entre os envolvidos para efetivamente abrigar a participação cidadã. De acordo com Sorj (2003), o e-Gov deve incluir o conjunto de novos instrumentos que permitem aumentar e modificar a participação dos cidadãos na gestão e escolha das decisões governamentais, bem como influenciá-las. Envolve a e-governança que se refere à utilização da Internet para aumentar a eficácia, a eficiência, qualidade, transparência e fiscalização das ações e serviços do governo e das instituições públicas; e a e-política como sendo o impacto da Internet na própria estrutura e possibilidades de organização política da sociedade.

Na contemporaneidade, a utilização de websites pelos governos públicos vem proporcionando uma forma mais eficiente de gestão e permitindo a transparência nos serviços e informações prestadas à sociedade cidadã. Outros canais também passam a ser disponibilizados na formação dessas grandes redes oficiais. O Estado tem utilizado outras mídias oficiais para disponibilizar informações do interesse da sociedade, como o caso do Diário Oficial em formato eletrônico e uma série de repositórios digitais que podem ser acessados nas páginas da Receita Federal, Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas, entre outros, que oferecem uma carta de serviços ao cidadão para ser acessada digitalmente. Ao disponibilizarem dados e informações em plataformas da Internet, o e-Gov torna os conteúdos informacionais de domínio público, permitindo assim a livre utilização pela sociedade de forma irrestrita, salvo as hipóteses de sigilo previstas nos dispositivos legais.

As atividades realizadas pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico são formuladas em um Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e envolvem

auto-serviços no formato digital para a sociedade civil, com a finalidade de gerar benefícios ao cidadão por meio de recursos eletrônicos na prestação de serviços públicos.

Anteriormente, os Decretos de 18 de outubro de 2000 e o de 29 de outubro de 2003 estabeleciam as regras do comitê executivo, tendo sido revogados pelo Decreto 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e eleva o Ministério do Planejamento e Orçamento como órgão central.

O Decreto 6.932, de 11 de agosto de 2009, que dispõem sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil e institui a “Carta de Serviços ao Cidadão”, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 4º - No âmbito da administração pública federal, os órgãos e as entidades gestores de base de dados oficial colocarão à disposição dos órgãos e entidades públicos interessados as orientações para acesso às informações constantes dessas bases de dados observadas as disposições legais aplicáveis.

O Governo Eletrônico deve representar uma transformação numa escala que irá alterar fundamentalmente a maneira como os serviços públicos são prestados e administrados, de acordo com Anjos e Ezequiel (2011, p. 59), que supere traços de clientelismo e pessoalismo, utilizando as tecnologias da informação e comunicação, para permitir uma abertura do Estado ao público, ampliando o acesso aos serviços públicos e permitindo a participação do cidadão no processo político do país.

Ressalta-se ainda o Marco Civil da Internet, que regulamentou a eliminação de lacunas da lei e reforçou mecanismos de proteção aos direitos de usuários na rede, sendo também sancionado no governo da Presidente Dilma Rousseff, através da Lei Federal 12.965/2014. Padrões de segurança e proteção de dados pessoais são os pontos mais importantes, conforme cita o art. 13 “o usuário que desfaça sua conta em provedor terá o direito de ter excluído seus dados pessoais e seus registros de conexão”. O problema é que a lei só foi regulamentada em 2016, pelo decreto 8.771, estabelecendo que todos os órgãos da administração pública federal devem publicar anualmente relatórios estatísticos sobre requisição de dados cadastrais a provedores de conexão e aplicações de internet.

Como medida de transparência ativa, o marco civil da internet cria condições para debate público, controle social e responsabilização sobre condutas de vigilância do Estado, estando em sintonia com princípios internacionais de proteção a direitos humanos em matéria

de vigilância sobre as comunicações. Este é um fator importante para o impulsionamento de políticas públicas de comunicação brasileiras.

2.6.2 Possibilidades e limites da Lei de Acesso à Informação

Antes da promulgação da LAI, ressaltamos um histórico de ações que delineiam marcos da implementação da transparência governamental no Brasil, conforme quadro a seguir:

Tabela 4 – Marcos históricos que antecederam a LAI

ANO	AÇÃO	IMPACTO
2000	Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal	Impor o controle dos gastos da União, estado, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos.
2003	Criação da Controladoria-Geral da União	Realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão.
2004	Portal da Transparência	Possibilitar ao cidadão o acesso à informações sobre o uso do dinheiro público.
2009	Aprovação da Lei da Transparência	Obrigar a União, os estados e os municípios a divulgar seus gastos na internet.

Fonte: elaboração da autora

A primeira tramitação da LAI na Câmara dos Deputados ocorreu em 15 de maio de 2009, quando o poder executivo federal encaminhou ao Congresso o projeto de lei 5.228/2009, com intuito de regulamentar o acesso a informações públicas. A proposta surgiu após a aprovação da ONG Transparência Brasil, integrante do Fórum de Acesso.

Poucos dias depois a Câmara dos Deputados formou uma Comissão Especial para avaliar o projeto de lei, junto a outras propostas que tramitavam naquela ocasião (PL 219/2003, PL 1019/2007 e PL 1924/2007).

Em fevereiro de 2010 a Comissão Especial aprovou o texto substitutivo ao projeto de lei do Executivo, agregando mudanças e sugestões e em março de mesmo ano o texto foi aprovado e enviado ao Senado Federal.

No Senado a primeira tramitação ocorreu em 30 de abril de 2010, quando a proposta foi renumerada como PLC 41/2010.

No início de junho o relator do projeto, senador Demóstenes Torres, apresentou o relatório, tendo sido aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao final do mesmo mês.

Já em abril de 2011 o projeto de lei é passado para a Comissão de Ciência e Tecnologia e foi apresentado pelo senador Walter Pinheiro, tendo sido aprovado com a

inclusão de emendas a redação final.

Nos meses de agosto e setembro de 2011 o projeto passou a tramitar na Comissão de Relações Exteriores, a essa altura o então senador Collor de Mello encaminhou pauta contra a aprovação do projeto, alegando que. Outros membros da Comissão de Relações Exteriores apresentam novas emendas e conseguem encaminhar o projeto de lei ao Plenário.

Em outubro de 2011 a LAI é aprovada sem alterações em relação ao proposto pela Câmara dos Deputados e em novembro do mesmo ano a lei é sancionada. Nesta mesma data é criada a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com finalidade de “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁷ a fim de efetivar o direito à memória e a verdade histórica e promover a reconciliação nacional”.

De acordo com Rodrigues (2014, p. 204), O Brasil é detentor do maior conjunto documental sobre a repressão política na região sul-americana:

Daí a importância da Lei de Acesso à Informação, que veio disciplinar, adequadamente, o acesso a essa vasta documentação do período do regime militar. De fato, a lei não só reduziu sensivelmente os prazos de classificação, como acabou com o sigilo eterno da informação, e veio resolver o dilema que contrapunha o direito de acesso à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

Com efeito, diversas ações, projetos e programas vêm sendo ampliados no Brasil contemporâneo, visando elevar o nível de acesso às informações públicas através de mecanismos legítimos, a fim de atender as necessidades da categoria nucleante a quem a política se destina, ou seja, a sociedade civil.

Para que tudo isso realmente funcione, é preciso que haja um Estado mais responsivo, que se apropria da tecnologia para fins sociais, por meio de redes abertas que disponibilizem informações íntegras, seguras e atualizadas. Isso depende não só das tecnologias da informação e comunicação, mas de técnicas de gestão que permitam um mapeamento dos processos e atividades desenvolvidas por cada órgão da administração pública, no intuito de estruturar documentos e registros que são produzidos e recebidos por estas instituições, servindo como referencial técnico para a disponibilização pública das informações no formato eletrônico à sociedade civil.

⁷Art. 8º - É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969.

Os objetivos e diretrizes da LAI são:

- assegurar o direito fundamental de acesso à informação;
- dar publicidade é seu preceito geral e manter o sigilo é a exceção;
- divulgar informações de interesse público, independente de solicitações;
- utilizar os meios de comunicação;
- possibilitar a cultura de transparência na administração pública;
- garantir o controle social.

Em seus artigos 7º e 8º a LAI cita a obrigatoriedade de divulgação de conteúdos mínimos a serem divulgados:

- competências e estrutura organizacional;
- repasses ou transferências de recursos financeiros;
- despesas (documentos)
- procedimentos licitatórios;
- dados gerais de programas, ações, projetos e obras da entidade (indicadores e metas);
- repostas a perguntas mais frequentes;
- atividades exercidas (política, organização e serviços);
- informação pertinente à administração do patrimônio público;
- resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas.

Diante dos seis anos de implementação da LAI, algumas fragilidades podem ser denotadas, a principal delas seria a heterogeneidade de sua aplicação no país. Desde que o projeto de lei começou a tramitar, entidade envolvidas com o assunto alertaram para a importância de um órgão nacional independente e especializado com o poder para implementar e fiscalizar o cumprimento da LAI em todas as esferas e níveis de poder. Sem essa autoridade, no nível estadual não se consegue ampliar a efetividade da política de informação governamental. No Brasil ainda há muitos lugares em que a LAI é ignorada. Outra fragilidade seria da transparência do Judiciário, que é considerado o poder menos transparente em sucessivos levantamentos realizados pela CGU.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, instância máxima para se recorrer diante de negativas de acesso ao Executivo Federal, não é realmente mista. As decisões são tomadas apenas por representantes de alguns ministérios. A própria CGU deveria fazer um

contraponto em relação à cultura da opacidade governamental.

Outro ponto a se ressaltar é o uso indiscriminado das exceções previstas na LAI para negar informações, colocando em risco o próprio espírito da lei. Um exemplo disto são os órgãos de segurança pública, quando deixam de divulgar informações sobre o uso de armas não-letais em repressão a manifestações, efetivos de policiais à disposição da sociedade e estatísticas criminais.

O Ministério das Relações Exteriores tem se apoiado no sigilo de informações que impactam em negociações internacionais para limitar acesso a documentos referentes à política externa do Brasil. Essa realidade é agravada pelo dispositivo da lei que estabelece que o termo de classificação da informação terá o mesmo grau de sigilo do documento classificado.

Por fim, a LAI abre espaço para negativas de acesso por trabalho adicional de preparo dos dados, o que dá alto grau de discricionariedade aos servidores. Em outros casos descobriu-se que alguns órgãos nem sequer produzem dados, e por isso não podem fornecê-los.

Todas essas fragilidades demonstram que se faz necessário investir em recursos humanos, financeiros e materiais para a gestão da informação, caso contrário, sempre será um trabalho adicional produzir ou compilar dados.

Como pontos positivos a LAI avançou rapidamente em alguns setores, garantindo o direito previsto na constituição. Houve um sensível aumento na preocupação dos órgãos públicos com a transparência, diante da possibilidade de serem cobrados por descumprirem a regra.

O jornalismo, por exemplo, aprendeu a usar a LAI em seu favor, e tem contribuído para aproximar cidadãos da administração pública, bem como construindo mecanismos de pressão.

As universidades, organizações da sociedade civil e movimentos sociais tem incorporado a LAI como ferramenta de garantia de direitos humanos, contribuindo para uma maior qualificação na participação e controle social.

A promoção da inclusão social, política e econômica da sociedade civil, será a grande responsável na redução das desigualdades, quando a informação governamental for disseminada de forma equitativa.

Mas, vejamos, será que o Estado consegue financiar sozinho toda a infraestrutura necessária para atender a sociedade brasileira?

2.6.3 A influência do mercado privado como garantia da sustentabilidade da política

Neste cenário emergem novas configurações de infraestrutura de informação, implicando em uma nova ordem política que se relaciona diretamente com a tecnologia e a economia. O fenômeno da globalização estabelece essa conjuntura político-econômica mundialmente integrada. Isto reflete na adoção de uma nova organização jurídico-administrativa, como resposta de adaptação ao novo contexto. Observa-se nesta mudança a quebra da hierarquia burocrático-administrativa para o avanço de um paradigma político globalizado e de segmentações políticas, econômicas e sociais.

Assim, as políticas de informação acompanham a lógica do mercado mundial, caracterizada pelos espaços livres de fluxos desterritorializados, visando a circulação do capital em toda a sua plenitude. A lógica do capital é sua expansão ininterrupta e a da informação seria a democratização do acesso de forma permanente.

Por trás desta realidade de inconsonância entre a política do Estado Moderno e as medidas urgidas pela nova ordem, as tecnologias da informação e comunicação exercem papel relevante no alcance universal das políticas de informação. O advento da Internet, rede mundial de computadores, pluralizou o papel dos protagonistas sociais representado pelo Estado e pelo mercado de capitais. E a sociedade civil? Como fica? Sabe-se que o Estado não pode patrocinar sozinho algo de tão grande envergadura econômica.

O monopólio das instituições oligárquicas que regem a administração da vida pública brasileira, não só administram o poder, mas também a riqueza das forças produtivas (técnica, econômica e industrial). Por isso, há uma dificuldade substancial na conquista do status do cidadão democrático, mesmo com o fenômeno da globalização engendrado no contexto social.

Desta forma, consideramos a necessidade de avaliação do alcance dos serviços de informação destinados ao cidadão, que precisam estar incluídos digitalmente para usufruir das benesses.

Hoje a Internet abre canais de informação e transmite conhecimento, expande relações supranacionais, nacionais e locais, através da sua capacidade de universalização do acesso. Mas é preciso investigar se quem está na base da pirâmide social, representada pela sociedade civil, está recebendo esses serviços a um custo adequado, a fim de atender as necessidades de informação.

Percebemos que na atualidade, o controle das informações revela um quadro marcado pela tensão no embate pela apropriação da informação, como no caso das empresas

prestadoras dos serviços ao governo e à sociedade civil.

É este mercado que domina a cadeia de formação das informações, pois se apropria de novas possibilidades técnico-econômicas emergentes para atingir seus objetivos, fazendo com que as empresas privadas ocupem posição central nas diversas etapas da cadeia de produção e controle da informação.

Podemos citar como exemplo a atuação das organizações privadas na área de Telecomunicações, formada por um mercado oligárquico na tentativa de impedir o controle do Estado no combate à assimetria da informação.

A assimetria da informação ocorre quando dois ou mais agentes econômicos estabelecem entre si uma transação econômica com uma das partes envolvidas detendo informações que qualificam ou quantificam condições superiores aos da outra parte. Essa assimetria gera o que se define na microeconomia como falhas de mercado. Logo alguém com interesse mercantilista fica vitorioso com esta disputa.

De acordo com teorias econômicas recentes, que foram chamadas de nova economia, Herscovici (2003, p. 10) destaca que elas são incapazes de resolver as contradições da sociedade capitalista contemporânea, apenas modificando suas configurações históricas, uma vez que as oposições tradicionais entre centro e periferias são substituídas pela oposição entre os grupos conectados e não conectados ao novo sistema mundial em redes. Esse autor defende que esta nova economia e suas implicações sociais correspondem “há uma intensificação dos movimentos de concentração industrial e financeira – ela se traduz por uma privatização crescente da informação e por uma mercantilização crescente dos sistemas de informação e comunicação” (HERSCOVICI, 2003, p. 13).

Assim, ao longo de sua evolução, o capital tem feito da informação, cada vez mais, seu objeto de trabalho e acumulação, de onde deriva a lógica do capital-informação. O regime de acumulação emergente, no seu cerne, caminha para abolir a troca mercantil e o capital vê-se na contingência de criar novos mecanismos para realização do lucro (CHESNAI, 1995; DANTAS, 2002; 2003).

A contradição que marcou a era da revolução industrial, opondo os proprietários dos meios de produção de um lado e a mão de obra operária do outro, se transfigura no cenário contemporâneo. Com a lógica mercantil, que prevalece na sociedade da informação, se expande aquela que parece ser a grande contradição da atualidade, ou seja, o conflito entre apropriação privada da informação e apropriação social da informação. Forma-se um quadro que parece evoluir para o agravamento da distribuição desproporcional da informação e do conhecimento na arena informacional. Esta é uma forma de exercício do controle social pelo

mercado de capitais, não apenas sobre o Estado, mas também sobre a sociedade.

Nos dias atuais, a visão do mundo globalizado sobre políticas de informação constitui uma estratégia para o acesso a novos conhecimentos, onde os valores agregados às informações subsidiam processos decisórios dentro das organizações privadas, tornando-as mais competitivas. Nas instituições públicas, formadas pelos poderes constituintes, elas deveriam contribuir para a transparência dos atos governamentais, e deveriam também garantir o exercício do controle social e do combate à corrupção. Porém, o regramento jurídico representado pela série de dispositivos legais que regulam o acesso e a democratização da informação pública, não é suficiente para garantir que o controle social possa ser exercido pela sociedade civil sobre o Estado. Muitas ações governamentais para efetivação das políticas de acesso à informação pública ainda necessitam ser ampliadas. Nesta questão entra o acesso às TICs pela sociedade civil.

O problema da inclusão digital é fator preponderante para o uso do Governo Eletrônico pelo cidadão. Isso pode ser resolvido com vontade política, uma solução seria o emprego de uma política pública de subsídios para a aquisição de equipamentos e conexão à Internet por parte de instituições como bibliotecas, escolas e centros comunitários, que facilitariam o uso de serviços de tecnologias da informação e comunicação àquelas pessoas que não podem pagar para ter acesso às informações que julgam importantes para o seu conhecimento. Essa seria uma forma sustentável de concretização do acesso à informação para pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social, por exemplo.

O exercício do controle social pelo “cidadão digital” apoia-se na eficácia do “governo digital”, como garantia da “participação digital”, ou seja, de que efetivamente os recursos tecnológicos de disponibilização da informação pública serão utilizados eficientemente. O que não pode ser confundido pela sociedade civil é a caracterização do governo como um simples fornecedor de serviços on-line, mas é necessário ter um olhar mais profundo sobre o assunto e assumir que hoje existe uma vasta gama de possibilidades de interação, através da disponibilização eletrônica de informações públicas.

Para que tudo isso realmente funcione, é preciso que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, ou seja: o apoio dos movimentos sociais por direitos civis, representadas por grupos distintos da sociedade na busca de informações públicas; e, um Estado mais responsivo, que promova a governança eletrônica, apropriando-se da tecnologia para fins sociais por meio de redes abertas que disponibilizem informações integras, seguras e atualizadas.

Isso depende não só das TICs, mas de técnicas de gestão que permitam um

mapeamento dos processos e atividades desenvolvidas por cada órgão da administração pública, no intuito de estruturar documentos e registros que são produzidos e recebidos por estas instituições, servindo como referencial técnico para a disponibilização pública das informações no formato eletrônico à sociedade civil.

2.6.4 (Des) cumprindo a obrigatoriedade da gestão documental

Em contrapartida ao funcionamento eficiente dos serviços de informação ao cidadão, os gestores públicos enfrentam um desafio logístico para o atendimento de qualidade da prestação de informações em tempo hábil, pois a lei fixa um prazo de 20 dias, conforme estipulado no capítulo III, seção I, Art. II, § 1º, podendo-se utilizar, quando necessário, do recurso de prorrogação de prazo por mais 10 dias, segundo o que se encontra supracitado no § 2º. Desta forma, apesar da utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para facilitar o acesso aos dados, ainda existem dificuldades internas nas instituições públicas decorrentes da falta de processamento técnico das informações, ou seja, da aplicação de uma política de gestão documental que permita o controle das informações desde a produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação até a avaliação e destinação final.

Como hipótese, para o descumprimento da **LAI**, a recorrência do acúmulo indiscriminado de documentos sem tratamento técnico nas instituições públicas, compromete os gestores quanto a qualidade na recuperação da informação, a conformidade aos requisitos legais e fiscais, bem como a preservação da memória institucional. Tudo isso contribui para a necessidade de implementação de uma política arquivística, capaz de fomentar a gestão de mudança de cultura, garantindo a transparência na administração pública.

Torna-se estratégico para estas instituições estatais a aplicação de uma política de gestão documental que garanta o amplo acesso às informações, fortalecendo o pleno exercício da cidadania.

No artigo intitulado gestão documental e direito de acesso, Bernardes (2015) afirma que:

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

As técnicas de gestão documental podem ser decisivas para a aplicação da **LAI**, se for considerado pela administração pública os seguintes pontos:

- Controlam o fluxo de documentos desde a criação normatizada até a avaliação documental, marcada pela destinação final para guarda permanente, no caso dos documentos históricos; e, eliminação, no caso dos documentos de valor administrativos, fiscais ou técnicos que tenham prazos de validade prescritos em lei.

- Asseguram os princípios arquivísticos de integridade, autenticidade e confiabilidade. Já que no Brasil a legislação específica para reconhecer documentos digitais ainda não está bem regulamentada, sendo de fundamental importância considerar a originalidade do suporte em que o documento é produzido. Se for em papel o que o tornará autêntico numa possível mudança de suporte seria a passagem por um cartório de fé pública. No caso dos documentos que são transferidos do papel para o formato eletrônico, esse processo ocorre pelo ICP-Brasil, Instituto de Chaves Públicas.

- Otimizam a localização de documentos, entre milhares de informações produzidas pelas instituições públicas. Qualquer organização hoje, seja pública ou privada, necessita adotar uma política de controle de documentos, para não ter uma massa documental acumulada sem possibilidades de recuperação da informação em tempo hábil.

- Possibilitam a criação e utilização de instrumentos arquivísticos para o processamento técnico das informações, tais como, Plano de Classificação de Documentos, para distinguir tipologias documentais, e; Tabela de Temporalidade, para estabelecer o prazo de vigência dessas tipologias documentais dentro do ciclo de vida correspondente pelas idades correntes, intermediárias ou permanentes. Além disso, permitem a criação das Comissões Permanentes de Avaliação Documental, estabelecidas para o cumprimento das determinações legais sobre guarda permanente ou eliminação de documentos.

2.7 A formulação da política de informação governamental no município de Caucaia

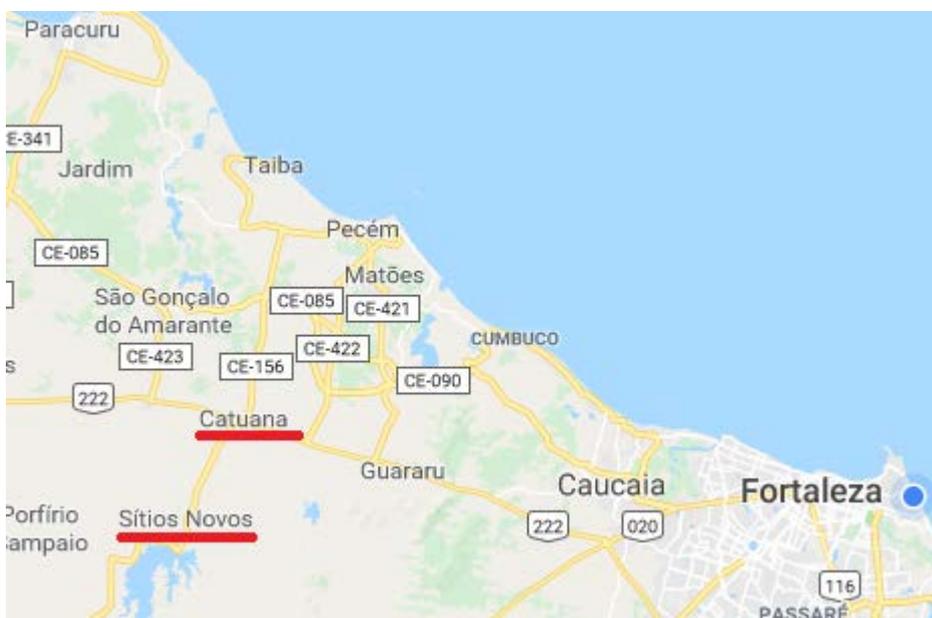
O início da leitura da realidade local ocorreu através da pesquisa a documentos preliminares sob aspectos sócio do município de Caucaia. Esta leitura técnica nos possibilitou as primeiras reflexões sobre as dificuldades enfrentadas pela população local (distribuição de renda, índice de desenvolvimento social, analfabetismo, falta de saneamento básico, fragilidades nas áreas de segurança e saúde).

O município de Caucaia era uma pequena aldeia dependente da Vila de Fortaleza, marcado profundamente pela presença missionária dos Jesuítas. Sua denominação tem origem indígena e seu significado corresponde a “mato queimado”. Em 15 de outubro de 1759, por determinação do Marquês de Pombal, Caucaia recebeu o nome de Vila Nova Real de Soure e

tornou-se independente, institucionalizando assim sua primeira Câmara Municipal. Após os 184 anos, houve a denominação de Soure para o nome original Caucaia, pelo Decreto-Lei 1.114, de 30 de dezembro de 1943.

Caucaia integra a região metropolitana de Fortaleza, distanciando-se aproximadamente a 16 km da capital cearense. Possui população estimada 358.164 habitantes, área da unidade territorial 1.228,506 km² e densidade demográfica 264,9 (hab/km²), (IBGE 2016).

Figura 1 – Mapa de Catuana e Sítios Novos



Fonte: IBGE, 2016

Em sua divisão territorial, Caucaia possui oito distritos: Caucaia, Bom Princípio, Catuana, Guararu, Jurema, Mirambé, Sítios Novos e Tucunduba.

No quadro a seguir, apresentamos o quantitativo de populações que habitam cada distrito:

Figura2 – Quantitativo populacional dos distritos do município de Caucaia

Distritos do município de Caucaia					
	Distrito	População			
1	Sede	165 459	5	Jurema	129 276
2	Guararu	4 278	6	Mirambé	5 076
3	Catuana	9 092	7	Tucunduba	3 013
4	Sítios Novos	5 990	8	Bom Princípio	3 257

Fonte: IBGE, 2016

A formação administrativa se deu através do Ato Estadual de 14 de março de 1904, cria o distrito de Sítios Novos, anexado ao município de Soure.

Pela Lei Estadual n.º 1.153, de 22 de novembro de 1951, é criado o distrito de Catuana, com terras do distrito de Sítios Novos e anexado ao município de Caucaia.

Escolhemos as localidades de Catuana e Sítios Novos para realizarmos nossa pesquisa empírica sobre a concretude do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, pelo fato de já possuímos um relacionamento profissional com essas comunidades, através de trabalhos de Responsabilidade Social realizados no período de 2007 a 2016, quando prestávamos serviços de consultoria para empresas do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), localizado nas imediações próximas a estas comunidades.

Os dois distritos são divididos em pequenas comunidades, onde existem populações indígenas, quilombolas e até um pequeno grupo de cultura cigana. Por já conhecermos a divisão demográfica por comunidades, resolvemos escolher as que possuem vulnerabilidade social.

De acordo com Tominaga (2009), a vulnerabilidade corresponde a um conjunto de processos e condições resultantes de fatores ambientais, biológicos, sociais, econômicos e políticos que aumentam a suscetibilidade ao impacto de um determinado risco.

Segundo Zanella (2013), as condições demográficas, culturais, políticas, econômicas e educacionais influenciam as pessoas, ou territórios contendo grupos de indivíduos, a estarem na situação de maior ou menor vulnerabilidade, isto é, refletem capacidade de enfrentar os riscos e aproveitar as oportunidades visando melhorar a situação de bem-estar, ou impedir a sua deterioração.

Figura 3 – Açude de Sítios Novos

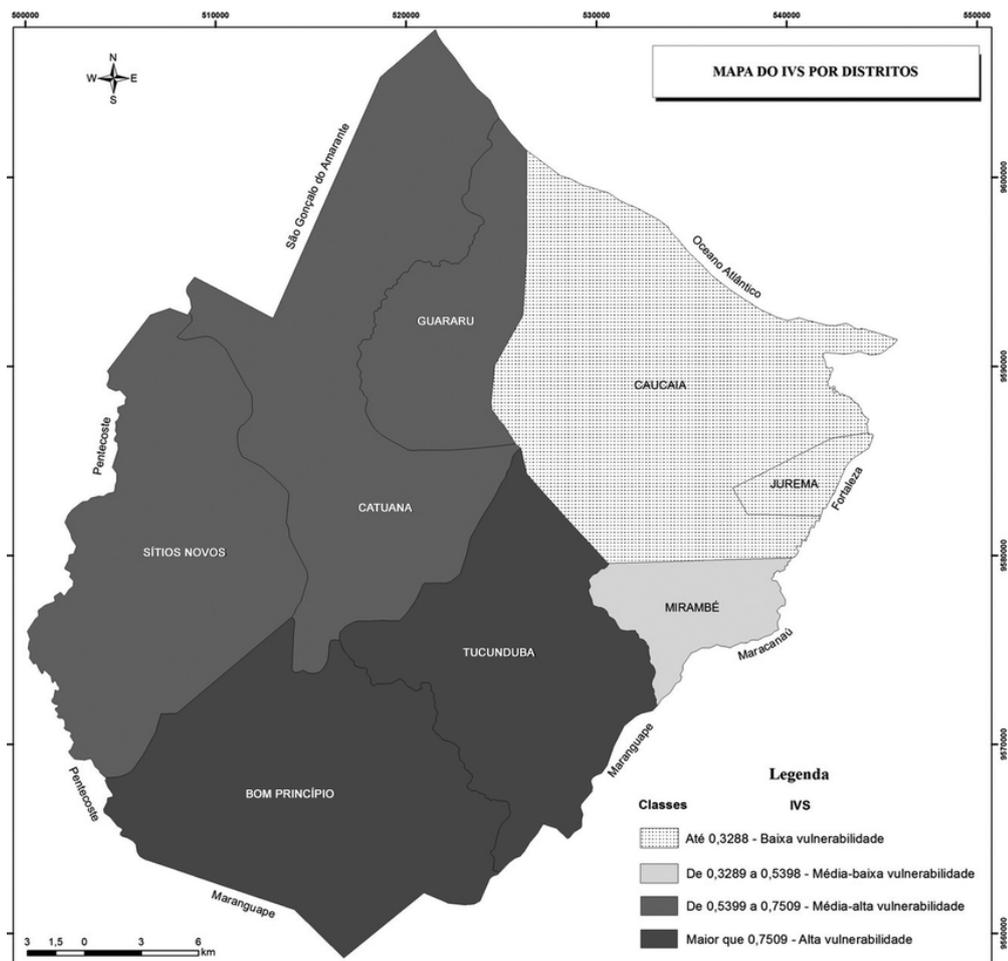


Fonte: acervo da autora

Em relação aos dados sociais e econômicos pesquisamos em fontes primárias, como o censo demográfico do IBGE, referente ao ano de 2017, indicadores sociais destas localidades. A base territorial empregada para o estudo da vulnerabilidade social (IVS) nos revela que as famílias em situação de risco social enfrentam na trajetória do seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas e políticas e de ofensa à dignidade humana. Essas vulnerabilidades sociais constituem um fenômeno multidimensional e complexo, definido por meio de indicadores socioeconômicos, demográficos, habitacionais, de saúde, educacionais, entre outros.

Analisando alguns indicadores de Caucaia/CE, constatamos que o IVS em Catuana e Sítios Novos é considerado médio, por estar na faixa entre 0,5399 a 0,7509, conforme figura a seguir:

Figura 4 – Mapa do Índice de Vulnerabilidade de Caucaia



Fonte: IBGE, 2016

Destaca-se que o emprego de um índice de vulnerabilidade social constitui-se em

uma importante ferramenta ao possibilitar a identificação de desigualdades sócio territoriais. Isto se torna possível porque o IVS permite uma representação aproximada das condições de vida da população inserida em um determinado território. Para tanto, a elaboração do IVS requer uma escolha cuidadosa dos indicadores que serão utilizados, considerando, inclusive, a disponibilidade de dados e os critérios que possam retratar as condições socioeconômicas e os aspectos da urbanização que envolve diferentes grupos sociais (Santos, 2015).

Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p.50) afirmam que: “o território é o terreno das políticas públicas, onde se caracterizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para o seu enfrentamento.” Desta maneira, a abordagem do território se torna fundamental para a compreensão do conceito de vulnerabilidade social, posto que nele se determinam as condições de vida dos segmentos populacionais vulnerabilizados.

Ao tentarmos compreender as vulnerabilidades sociais do município de Caucaia e, especificamente, das localidades de Catuana e Sítios Novos conseguimos desvendar as várias dimensões dos seus reais problemas, dentre elas a necessidade de acesso à informação governamental.

As localidades de Catuana e Sítios Novos ficam mais próximas do CIPP do que do Centro Administrativo de Caucaia (Prefeitura e Secretarias Municipais). Por estarem no entorno destas industriais estão mais sujeitas com os impactos ambientais e sociais ocasionados pela institucionalização do CIPP.

Este é um fator interessante para a nossa pesquisa, tendo em vista que o mercado privado vai influir, de diferentes formas, na vida das pessoas que vivem no entorno, ora positivamente, e, ora negativamente.

Algumas das industriais do CIPP enquadram-se na Lei 13.303/2016, como Sociedade de Economia Mista, enquadrando-se desta forma nas obrigações estabelecidas pela **LAI**.

Nos levantamentos documentais que realizamos, também constatamos que o estado do Ceará e o município de Caucaia, possuem legislação específica sobre a política pública de acesso à informação.

De acordo com a Lei 15.175, a regulação do acesso à informação no âmbito do estado do Ceará ocorreu logo em seguida à promulgação da Lei Federal 12.527 (LAI), a qual se tornou pública em 28 de junho de 2011.

De acordo com o decreto 857, de 10 de outubro de 2016, o município de Caucaia regulamentou a Lei de Acesso à Informação, instituindo também o sítio eletrônico da

Prefeitura Municipal de Caucaia na rede mundial de computadores.

Levantamos ainda, que o município de Caucaia possui como aparelho de suporte documental o Arquivo Público Municipal. De acordo com Delmas (2010, p. 21), algo imprescindível para a garantia da memória documental são as instituições arquivísticas, porque servem para provar acontecimentos, rememorar decisões, elucidar questões e criar identidades:

Os arquivos são o produto necessário ao funcionamento de toda sociedade organizada. Quanto mais uma sociedade se desenvolve, mais atividades humanas são numerosas, diversificadas e interdependentes. Quanto mais documentos são usados para que homens registrem seus atos e assegurem sua continuidade e estabeleçam relacionamentos duráveis entre si, mais eles produzem e conservam arquivos.

No caso do Arquivo Público de Caucaia a razão principal para sua criação é a necessidade da eficiência governamental, a segunda é a ordem cultural e a terceira o interesse pessoal. Por isso é um equipamento de fundamental importância para o município.

Como órgãos de participação entre governo e sociedade civil:

Tabela 5 – Conselhos Setoriais de Políticas Públicas em Caucaia

CONSELHOS SETORIAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Conselho Municipal de Saúde – CMS
Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS
Conselho Municipal de Educação – CME
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
Conselho da Comunidade de Caucaia, Órgão da Execução Penal
Conselho Municipal do Trabalho e o Conselho Municipal de Cultura

Fonte: elaborado pela autora

Tabela 6 - Conselhos de Direitos em Caucaia

CONSELHOS DE DIREITOS
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social – FMHIS
Conselho Municipal da Juventude.

Fonte: elaborado pela autora

3 PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

Nesta pesquisa construímos o objeto metodológico dentro de um universo próprio, pelo fato de buscarmos uma abordagem qualitativa que nos permita uma reflexão sobre a realidade investigada, com resultados voltados para uma avaliação eficiente da política de informação governamental. À vista disto, utilizamos inicialmente o método de análise teórica, para em seguida averiguarmos a aplicação prática, ou seja, o primeiro remete ao estado da arte e outro ao campo social onde a política pode ser vista acontecendo no cotidiano. A razão do processo de investigação científica ser aqui realizado desta forma deve-se ao fato de se tentar explicar os conceitos preexistentes da política.

Portanto, estamos diante de uma pesquisa que se classifica como explicativa, pelo fato de ter como preocupação central identificar os fatores que contribuem para a ocorrência de fenômenos, ou seja, ela vale-se do método experimental, ex-post facto, englobando sobretudo o método observacional.

Diante desta classificação da pesquisa, estabelecemos nosso marco teórico, possibilitando uma compreensão conceitual para poder analisar os fatos do ponto de vista empírico. Segundo Gil (2008, p. 59) estas pesquisas nos permitem confrontar a visão teórica com os dados da realidade, quando é necessário, para o seu desenvolvimento, traçar um modelo conceitual e operativo da pesquisa.

Esse modelo de pesquisa recebe o nome de design, segundo a literatura científica inglesa, que pode ser traduzido para desenho ou delineamento. Por esta razão, as ideias são expressas a partir de um modelo que origina todo o planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto diagramação quanto previsão de análise e interpretação de coleta de dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas.

Diante destas explicações iniciais apresentamos a seguir nosso modelo de desenho para construção da metodologia da pesquisa.

3.1 Proposta de desenho avaliativo para políticas públicas

A avaliação insere-se nesta pesquisa como uma categoria de análise, ela principia a razão de ser deste estudo e nos permite utilizá-la de forma processual, ou seja, ela vai sendo construída dentro de um desenho de concepção geral da pesquisa, onde cada parte analisada se integra ao resultado final, formando um modelo de avaliação em profundidade.

A literatura sobre o assunto é muito recente a nível nacional e é possível constatar que

temos poucos autores brasileiros que se dedicam a este tipo de pesquisa no assunto avaliação de políticas públicas. Desta forma, a pesquisa bibliográfica nos aponta alguns modelos de avaliação, dentro de teorias modernas da pesquisa. Há possibilidade do pesquisador escolher entre teorias positivistas, construtivistas e pós-construtivistas. No nosso caso escolhemos a pós-construtivista, por acreditarmos que esta teoria nos eleva a um patamar de análise que compreende aspectos hegemônicos e contra hegemônicos. Assim, nossa linha de pensamento pode ter uma repercussão maior na ordenação de ideias, para que possamos atingir resultados mais próximos de realidades que não podem ser denominadas como universais, mais que possuem particularidades intrínsecas e extrínsecas e que precisam ser consideradas.

De acordo com Arcoverde (2016, p. 15-23), a temática das políticas públicas passa por um quadro sensível por conta da restrição de recursos públicos no Brasil, fazendo com que a agenda política sofra mudanças drásticas na redução de programas e projetos de domínio social. Conseqüentemente torna-se necessário introduzir a cultura da avaliação como elemento estruturante da intervenção cultural.

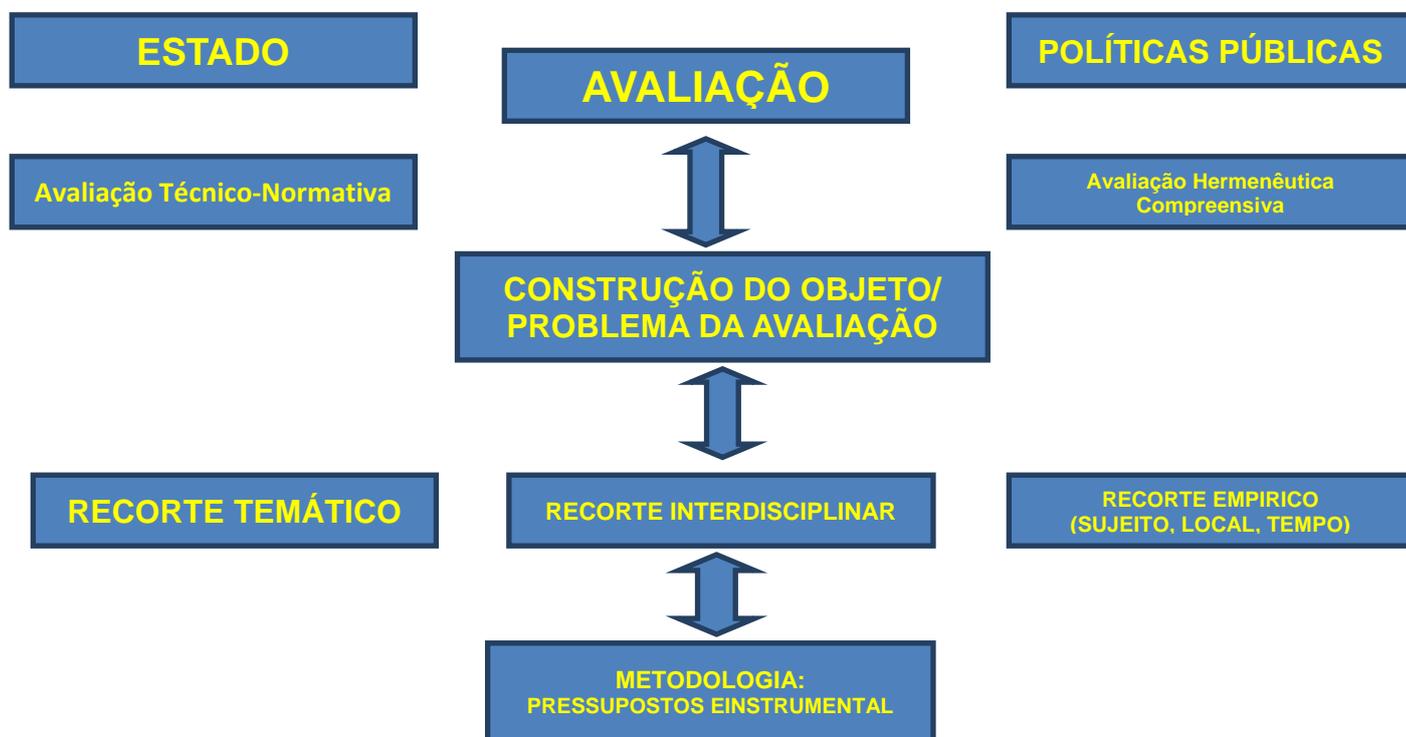
Na visão de Gomes (2001, p.31), no processo de redemocratização do Brasil a avaliação das políticas públicas foi validada para dar maior responsabilidade aos agentes públicos, implicando num exercício importante de direito democrático, para o controle sobre as ações de interesse público. E completa:

A avaliação da política pública é concebida como ferramenta precípua para alargamento da esfera pública e da participação da sociedade civil, favorecendo as ações substanciadas nos princípios da transparência e da democracia entendida como socialização política.

Para expressarmos em forma de desenho analítico formas avaliativas da política pública de acesso à informação brasileira, buscamos inspiração nos exercícios práticos, decorrentes das disciplinas de avaliação do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), da Universidade Federal do Ceará, propostos por Gussi, nos dois semestres letivos de 2017.

O resultado desta análise enseja a construção avaliativa do seguinte desenho:

Figura 5– Desenho da concepção geral da pesquisa



Fonte: elaborado por Gussi, 2017

3.1.1 Compreensões hermenêuticas dentro do desenho avaliativo

Antes de desmembrar cada item deste modelo de desenho avaliativo. Faremos algumas considerações teóricas, baseadas em autores que GUSSI (2017) nos aponta como referenciais para compreendermos melhor o delineamento da avaliação de uma política pública.

De acordo com Lejano (2012, p. 135-140), existem fases pré-concebidas no planejamento avaliativo. Após finalizarmos o referencial teórico da pesquisa, Lejano recomenda que façamos uma análise crítica da política pública estudada, traçando um modelo avaliativo, a fim de expressarmos nossas próprias verdades sobre o assunto:

A crítica diz respeito ao modelo de raciocínio e, de maneira mais importante, também ao sujeito colocado ao centro do modelo de raciocínio [...]. De uma maneira mais ampla, práticas de pensamentos hegemônicos procedem sistematicamente uma posição privilegiada no centro da política, discurso e prática [...]. Certamente se entendermos analiticamente a busca da verdade, conhecimento ou propósito, postulamos que a própria crítica pode ser analítica.

Trazendo esta constatação para o assunto estudado nesta pesquisa, compreendermos que ao problematizarmos a temática informação, Estado, sociedade e políticas públicas no

Brasil, configuramos eixos analíticos consubstanciados na atualidade pela civilização do capital, fazendo-se necessário entrar no debate político e econômico do limiar do século XXI.

Faz-se necessário então compreender a crescente influência do contexto social, econômico, ambiental e político do país na atualidade. Compreender ainda que existe um conflito de interesses que marcam as relações sociais e que o interesse público prevalece num locus privilegiado para a gestão e regulação da vida da sociedade.

Portanto, só é possível se realizar avaliação de políticas públicas mediante questionamentos não só de dimensão técnica, mas também política, econômica e social.

Sendo assim, iniciamos a construção do nosso desenho pelo quadro representado pelo Estado. Hirsch (2001), que também enfatiza o mesmo pensamento “na análise destes eixos temáticos, inicialmente se faz necessário discutir o lugar do Estado nacional”.

Hirsch (2001) reitera que:

Si se quiere responder a la pregunta por la transformación del Estado y del sistema de Estados en el actual proceso de globalización es necesario preocuparse por algo que la ciencia política contemporánea cree poder descuidar: **una teoría del Estado.... (grifo nosso).**

Podemos afirmar que hoje o Estado se estabelece no centro das polêmicas e das ofensivas neoliberais, ganhando espaço a partir da análise do Estado ampliado que se solidifica entre embates e disputas da sociedade política com a sociedade civil.

Ao estudarmos este Estado ampliado, percebemos que o desafio de compreender as novas configurações da intervenção do Estado capitalista nos circuitos da história nos remonta a teorias políticas-sociais de autores clássicos, como os que são citados por Hirsch (2001):

...Se trata de explicar el Estado no sólo desde una perspectiva jurídica o a partir de la sociología de la organización sino, en un sentido más estricto, **desde la teoría social.** En este caso me refiero principalmente **a las teorías de Karl Marx, Max Weber, Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas”...** (grifo nosso).

Desta forma, ao delinear uma metodologia avaliativa da política pública de informação, iniciamos esta investigação analisando o Estado onde se desenvolve esta política, rompendo com a visão periférica da exterioridade que caracteriza o pensamento comum.

Segundo Oliver (2009), uma das principais dificuldades no estudo do Estado está na sua apresentação social como complexo de instituições públicas:

Uno de los problemas principales en el estudio del Estado es que un concepto que se presenta socialmente como un complejo de instituciones públicas de poder, represión, dirección, educación y gestión públicos de diversa naturaleza – política, jurídica, cultural, social, económica, administrativa y de organización sanción – [...]

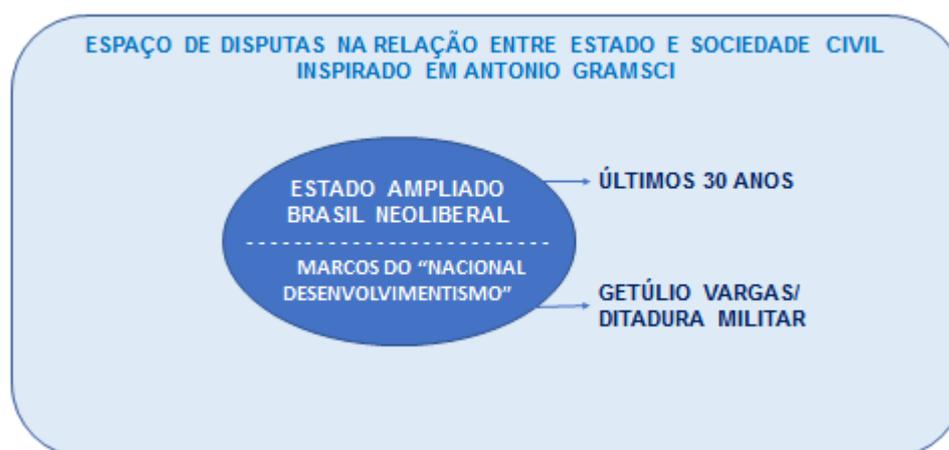
[...] se presenta cosificado, apartado de la sociedad por una división del trabajo entre gobernantes y gobernados, cristalizada y permanente, que asienta fuertemente en la sociedad la separación entre dirigentes u dirigidos, creando la sensación de que los primeros – [...]

... dirigentes, gobernantes, burócratas, propagandistas – son príncipes modernos, ungidos de los dioses en tanto se les identifica con sus puestos políticos de dirección o burocráticos de gestión, cuando en verdad su existencia y sus políticas son el resultado de las relaciones sociales – de cultura, dominio, explotación y participación – existentes”.

Por pressuposto, nossas vias avaliativas nascem com a análise das teorizações do Estado Moderno e da sua relação fundante com a sociedade civil. Conforme a análise do Estado capitalista de O'Donnell (1990): o mais complexo e problemático nas reconstruções conceituais não é nem o "Estado", nem a "Sociedade", mas a sua conjunção, ou seja, o "e" que os une.

Com foco nas transformações do cenário brasileiro contemporâneo, das últimas sete décadas do século XX e primeiras duas décadas do século XXI, evidenciamos um período para formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de informação. Para isso, precisamos analisar a trajetória temporal antes da Ditadura Militar, quando se efetiva o governo de Getúlio Vargas, seguindo os acontecimentos teóricos até os últimos 30 anos, representados pelo Estado Neoliberal:

Figura 6 – O Estado Ampliado como análise teórica para o desenvolvimento das Políticas Públicas de Informação no Brasil



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Entre a democratização do Estado e os processos de ajuste, nos inspiramos em Gramsci, na sua teoria de existência de uma hegemonia revestida de coerção, onde o poder dominante da sociedade política se sobrepõe ao reconhecimento de direitos da sociedade civil.

De acordo com Gramsci a sociedade civil compreende “o conjunto dos organismos chamados comumente de privados que correspondem à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade”.

Assim, a sociedade civil torna-se o lugar de “transmissão dos impulsos hegemônicos”, ou seja, um espaço onde nascem as lutas de classe para serem contrárias a essa hegemonia. Gramsci cita no seu livro intitulado Cadernos Miscelâneos. Caderno 7 § 16. In: Cadernos do Cárcere, vol. 3 p. 262:

...[elementos de trincheira e de fortaleza representados pelos elementos de sociedade civil, etc. No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas].

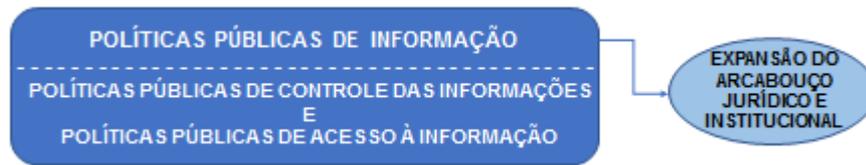
Diante desta análise da dinâmica articulada de interação e influência mútua da economia e da política, ressalta-se a dialética do Estado em sua acepção de domínio político e da sociedade civil.

O Estado passa a prevalecer sob a sociedade civil, e esta condição coopera para que ele fique apartado da sociedade, separando dirigentes e dirigidos. Desta forma, as instâncias do poder legalizam e legitimam a elaboração de políticas públicas, que podem ser construídas indistintamente da vontade da sociedade civil.

De acordo com Matias-Pereira (2008, p. 191), podemos definir que as políticas públicas “compreendem um elenco de ações e procedimentos que visam a solução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos”. Os personagens envolvidos nestes conflitos são denominados “atores políticos”, que podem ser públicos ou privados.

Ao avaliarmos as políticas públicas de informação, podemos constatar que o Brasil estabelece alternadamente duas categorias, consubstanciadas na expansão do arcabouço jurídico e institucional, quais sejam: Política Pública de Controle das Informações e Política Pública de Acesso à Informação.

Figura7 – A formação das Políticas Públicas de Informação



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Observamos que a legalidade e a legitimidade de uma política pública podem ser determinadas pelo simples fato da dominação de classes, como é o caso da política de controle das informações, onde o segredismo já foi regra e o acesso já foi exceção.

De acordo com Oliver (2009) o final do século XX e o início do século XXI são marcados com um momento histórico vivido nos países Latino Americano, na abrangência do público societal, o público gestado nas lutas sociais e movimentos: “o público efetivamente criado pela sociedade em seu dia-a-dia, em sua prática política, em seus espaços e foros cidadãos e sociais”. Esta vertente, possibilitada pela emergência do público societal, admite que o mesmo seja o “coração profundo” da crise e epocal da política e do poder, vivida no ocidente e especificamente na América Latina.

Em analogismo à política de informação governamental, podemos afirmar que o processo de democratização universal da política e a justiça de transição nos países latinos americanos possibilitaram que o acesso passasse a ser regra e o segredismo a exceção.

Para evidenciarmos esta verdade, utilizamos a avaliação teórico-normativa, onde elencamos nossos referenciais de análise:

Figura8 – Avaliação Técnico-Normativa



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

De acordo com este complexo institucional estatal, como expressão do desenvolvimento econômico, político e cultural das forças sociais, com relação orgânica de poder com a sociedade, utilizamos na pesquisa o paradigma avaliativo pós-construtivista de Lejano, para ressaltar que a política estudada tem vertentes contra hegemônicas de análise.

Lejano indica a necessidade de evidenciarmos a avaliação experiencial e o esforço analítico em confrontar o texto da política pública com as regulamentações legais. Para efetivação desta análise elencamos justificativas, diretrizes, objetivos, metas e dinâmicas de atuação das políticas públicas de informação, no contexto sócio político cultural, onde a política foi gestada, implantada e vem se institucionalizando.

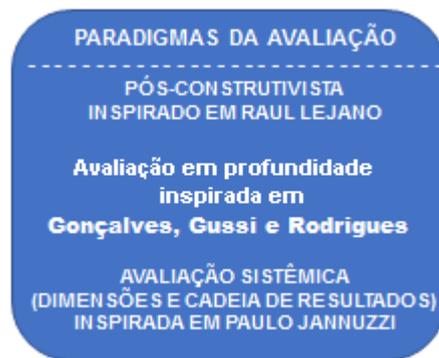
Nesta dimensão de avaliação complexa, densa e multidimensional da política pública de acesso à informação, complementamos as análises experienciais de Lejano, com a avaliação em profundidade com exponenciais brasileiros, representados nesta pesquisa por Gonçalves e Gussi, onde buscamos inspirações etnográficas para realizarmos nossa pesquisa de campo em localidades com populações em risco social, a fim de atestar se a política se cumpre nas comunidades excluídas digitalmente do mundo globalizado.

Ao levantarmos os resultados de campo, fatalmente chegamos na construção de indicadores sociais, onde confrontamos a avaliação sistêmica inspirada em Jannuzzi, com dimensões respaldadas na cadeia de resultados, para averiguação de critérios relativos à eficácia, eficiência e efetividade da política de acesso à informação.

De acordo com Jannuzzi (2001, p. 55), os indicadores sociais passaram a ser utilizados, após a década de 80, a fim de servirem de aprimoramento conceitual e metodológico na quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e de outras dimensões da realidade social. Jannuzzi complementa que indicadores sociais representados a uma temática social específica auxiliam na análise e acompanhamento de políticas ou mudanças sociais.

Teremos em destaque, a ampliação do desenho dos paradigmas da avaliação:

Figura9 – Paradigmas avaliativos utilizados na pesquisa



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Dando continuidade ao processo de análise da política de acesso à informação, avançaremos para a avaliação hermenêutico-compreensiva, a fim de averiguar os limites e possibilidades da avaliação mediante a historiografia, cujo conteúdo tem proveniência epistemológica e envolve 3 marcos da trajetória institucional da política:

1° MARCO: **Constituição Federal de 88**

2° MARCO: **Lei Federal 8.159**

3° MARCO: **Lei Federal 12.527**

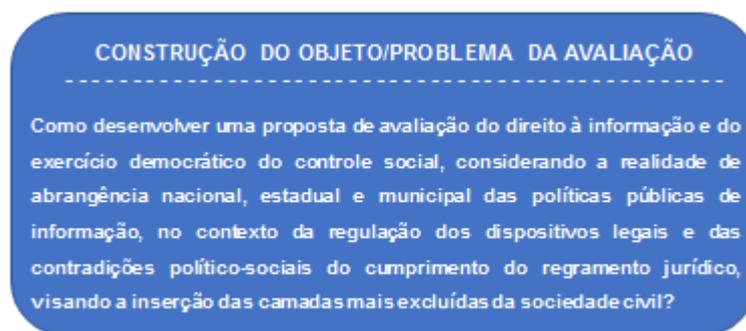
Figura 10 – Avaliação Hermenêutico-compreensiva



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Nesta metodologia de avaliação, estaremos levando em consideração a obtenção da resposta para o nosso problema de pesquisa:

Figura 11– Construção do problema da avaliação



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Ainda no processo avaliativo, fazemos considerações sobre o processo de transformações que o capitalismo promoveu nos últimos 30 anos, através da mundialização da dominância financeira, das formas de riqueza social que contrapõem a sociedade civil a uma força estrutural que lhes é alheia e ao mesmo tempo dominante, precarizando a ascensão da política de acesso à informação governamental.

Este recorte temático tem aderência com o Consenso de Washington e de Wall Street, imposta e acatada pelos países da América Latina dentro de processos políticos peculiares a cada país, ao longo das décadas de 1980, 1990 do século XX e anos 2000.

Como se pode perceber, esta nova ordem do capital tem ligação direta com a efetivação das políticas públicas de informação, pois relacionam-se com assuntos voltados para assimetria informacional e apartamentos da efetivação da política em sociedades civis excluídas digitalmente. Como a formatação da pergunta que norteia as questões a serem respondidas nesta pesquisa, tornou-se possível traçar o recorte temático da avaliação da política pública estudada:

Desta forma, este recorte temático concatenará com políticas de ajuste deflagradas de reformas políticas, econômicas e culturais que ocorrem em confluência com os processos de democratização, onde no Brasil as políticas públicas de informação poderão ser evidenciadas por duas categorias nucleantes: do direito à informação e do dever do Estado em implementar uma política de acesso à informação.

Figura12 – Recorte temático da avaliação



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

A metodologia de avaliação também enseja modelar um recorte interdisciplinar para avanço da pesquisa, onde áreas multidisciplinares são colocadas em voga, para representar os possíveis diálogos analíticos do estudo da política de acesso à informação governamental. Ciência da Informação, Políticas Públicas, Administração Pública, Ciências Políticas, Econômicas e Sociais foram as áreas utilizadas para construção das matrizes teóricas da pesquisa e também contemplaram subáreas distintas que permitiram a verificação da estruturação, consolidação e aperfeiçoamento da política pública de acesso à informação governamental:

Figura 13 – Recorte interdisciplinar da avaliação



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Como recorte empírico, o desenho avaliativo apresenta os atores sociais que interagem diretamente com a política, além do local empírico da pesquisa e da abordagem temporal da sua abrangência:

Figura 14 – Recorte empírico da avaliação



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Os pressupostos metodológicos foram categorizados a partir de quatro dimensões (político, econômica, social e simbólica):

Figura 15 – Pressupostos metodológicos da avaliação



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Como maior detalhamento deste desenho avaliativo, podemos especificar estes pressupostos metodológicos de avaliação:

Figura 16– Detalhamento dos pressupostos metodológicos



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

Finalizando o delineamento deste desenho avaliativo, a metodologia instrumental da pesquisa ensinará uma pesquisa qualitativa, com o uso de entrevistas diretas a serem realizadas no campo empírico dos sujeitos em risco social, no qual escolhemos duas localidades do município de Caucaia, no estado do Ceará, quais sejam: Catuana e Sítios Novos:

Figura 17– Metodologia instrumental da avaliação



Fonte: elaborado pela autora, conforme desenho avaliativo de Gussi, 2017

3.2 Prospecção do estudo em análise

A escolha do procedimento que nos permitiu conduzir o estudo em análise, foi inspirada na pesquisa participativa e deve-se a possibilidade de perspectiva etnográfica. De acordo com Ludke e André (1986, p.44), estas pesquisas têm o ambiente natural como sua fonte direta de dados, quando o pesquisador torna-se seu principal instrumento; os dados coletados são predominantemente descritivos; o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial e a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo.

Nesta vertente da etnografia, Ludke e André (1986, p.44) também destacam que o problema da pesquisa é redescoberto no campo e, por isso, o pesquisador deve realizar a maior parte do trabalho de campo pessoalmente. O mais interessante da pesquisa participativa é a possibilidade da diversidade de métodos de coleta: observação direta, entrevistas com informantes, levantamentos que permitem que o relatório emancipatório apresente uma grande quantidade de dados primários.

Esta forma particular dada à pesquisa envolve pressupostos específicos sobre o comportamento humano e remete a indagações, que nos permitiu investigar pontos particulares do tema em estudo: como as pessoas agem em uma situação de necessidade informacional?

Uma característica importante deste método é que este tipo abordagem exige um certo esforço do pesquisador. Primeiramente, em inspirar confiança para que seja possível o levantamento de dados, em seguida, saber guardar informações, muitas vezes confidenciais.

Ao traçarmos o roteiro deste método de pesquisa foi necessário prever três fases no desenvolvimento do processo etnográfico: uma primeira aberta ou exploratória, uma segunda mais sistemática em termos de coleta de dados e uma terceira, com análise e interpretação de dados, seguida de elaboração de um relatório.

Por isso, os trabalhos de campo duraram cerca de 10 meses (setembro de 2017 a julho de 2018) e foram iniciados pela observação, com mínimo de intervenção com os atores social alvos da pesquisa. De acordo com Ludke e André (1986, p.45), a observação constitui um dos principais instrumentos de coleta de dados nas abordagens qualitativas. O observador pode recorrer aos conhecimentos e experiências pessoais como complemento no processo de compreensão e interpretação do fenômeno estudado.

Simultaneamente, a observação participante necessita da realização de análise documental para que haja coerência entre o objeto estudado e a realidade inserida no campo. Nesta linha de ação nossos pressupostos recorrem a compreensão hermenêutica para o alinhamento com a

teoria conceitual do estudo.

No caso da discussão conceitual da política de informação, essa nos remete, necessariamente, ao poder, manifestando interesses de caráter econômico, ideológico e político. Diante desta vertente, utilizamos a leitura analítica da bibliografia sobre o assunto, através da fusão texto e contexto, que enseja a avaliação em profundidade descrita por Lejano (2012, p. 116-123):

Não é de se surpreender que os métodos de análise literária se mostrem bem úteis quando encontramos modelos que definem política como texto [...]. Em outras palavras, usamos métodos da análise literária para obter significado do texto. Além disso, podemos combinar mais métodos positivistas com qualitativos [...]. Às interpretações iniciais que o leitor tira do texto, introduzimos o embasamento do contexto. Ou seja, testamos ou avaliamos nossas interpretações iniciais do texto buscando consistência com elementos do contexto da situação. Ou seja, se considerarmos aquela determinada parte de um texto como parte da situação como um todo, o contexto nos permite conectar essa parte ao todo [...]. Pode-se ir à direção contrária, do contexto ao texto, buscando-se uma interpretação mais profunda e renovada. Esse processo é chamado de círculo hermenêutico.

Figura18 – Representação do círculo hermenêutico



Fonte: Lejano, 2012, p. 124

De acordo com a representação do círculo hermenêutico, proposto por Lejano, utilizamos na abordagem teórica de contextos históricos explicativos baseados na formulação e gestão das políticas de informação no Brasil contemporâneo.

Seguimos como roteiro o levantamento do marco regulatório da política (pesquisando leis, modificações das leis e demais regulamentações), até o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em avaliação, nas diferentes esferas em que essas condições se articulam, em âmbito internacional, nacional e local.

Diante da leitura da qualificação da pesquisa teórica, nos voltamos para uma metodologia pragmática para avaliar a política pública de acesso à informação dentro de um recorte simbólico, aonde delineamos um processo de avaliação ex post da política, baseado no levantamento de indicadores qualitativos nos distritos de Catuana e Sítios Novos,

regionalizados no município de Caucaia, Ceará. Desta forma, ao constatarmos a realidade destas comunidades que vivem em situação de vulnerabilidade social, obteremos uma visão mais ampla da concretude da política pública estudada, seus limites e potencialidades, bem como seus impactos nas condições de vida das comunidades participantes da pesquisa de campo.

De acordo com Gonçalves (2008, p. 18), pesquisas qualitativas são importantes porque existe uma “insuficiência de abordagens deste nível (inspiradas em conceitos abstratos e universais) aplicadas aos processos de avaliação de políticas públicas”, por isso, “o desempenho de tais políticas deve ser mediado por fatores de ordem simbólica”.

Portanto, nosso recorte simbólico enseja a investigação em campo, a fim de ressignificar populações-alvo da política pública de acesso à informação, em localidades desprovidas dos recursos universais da política. Um dos aspectos que nos levou a escolher este recorte simbólico é que o mesmo não é aderente ao uso da tecnologia e da rede mundial de computadores. De acordo com Gonçalves (2008, p. 19), este tipo de avaliação demonstra que existe um embate entre o universalismo e o particularismo, por isso, atores sociais em situação de risco social precisam que a formulação e a gestão da política pública conciliem suas necessidades, desprezando conceitos universais. A pobreza, a qualidade de vida e desenvolvimento humano precisam ser considerados, quando se trata de uma política que atende a um direito universal, o direito à informação.

Assim, poderemos perceber a ocorrência de mediações culturais e relações de poder local que visem à promoção da mudança social, com a inserção da política ora em estudo.

Gonçalves (2008, p. 19), ainda afirma que, nesta questão da avaliação das políticas públicas, a exclusão social é um assunto recente, porém relevante para as avaliações em profundidade e que isto também implica na “guinada em direção às políticas públicas como instrumento privilegiado de governo no combate à pobreza e desigualdade de renda”.

3.2.1 Recorte empírico da avaliação: a pesquisa de campo em Catuana e Sítios Novos

Nossa pesquisa chega ao ponto dos levantamentos realizados. A essa altura, já tínhamos várias interrogações diretas sobre as pessoas cujo comportamento gostaríamos de conhecer.

Em nossas primeiras observações feitas em campo já visualizamos que algumas comunidades possuem problemas relacionados a saneamento e a falta de serviços básicos de infraestrutura, como água e energia.

Através de visitas in loco foi se mapeando com maior nível de detalhes a realidade vivenciada pelas comunidades de Catuana e Sítios Novos. As primeiras intervenções, realizadas foram apenas para registros fotográficos. Nestas oportunidades utilizou-se a técnica de observação.

Esta análise subjetiva da situação nos levou a várias reflexões, pois uma espécie de fotografia do cotidiano destas pessoas determinava o problema, apontava limitações e descrevia uma realidade nua e crua. Foi como se colocássemos uma lente de aumento para alcançar, com maior profundidade, transtornos informacionais que a legislação não prevê.

Figura 19 – fotografia de uma família de Sítios Novos



Fonte:acervo da autora

Desta forma, idealizamos um caminho inverso, a partir da vontade de se conhecer novos sujeitos, deslocados do mundo global, mas que não deixam de possuir necessidades informacionais. Mesmo sem que esses atores sociais percebam, a informação pode ser um diferencial nas suas vidas. A falta de informação impacta negativamente no desenvolvimento do curso de suas vidas, os deixando à mercê do acaso, sem amparo e sem poder de decisão para uma transformação social que contribua para a melhoria de vida.

Mesmo sem a aplicação de qualquer instrumento estruturado para levantamento de dados, foi possível identificar coisas muito impactantes: o fato de serem excluídos da maioria dos serviços públicos básicos e não possuírem, em alguns vilarejos, o mínimo de infraestrutura, como energia elétrica ou saneamento básico.

Figura 20 – fotografia de uma das vilas de Sítios Novos



Fonte: acervo da autora

Outro fato gritante foi perceber que são desconectados digitalmente. Por não possuírem conexão com o mundo virtual, não se pode, entretanto, pensar que essas pessoas da sociedade civil serão alimentadas por informações governamentais por sua própria iniciativa autônoma em buscar soluções para os problemas diários que enfrentam. Eles vivem situações de calamidade pública, não possuem atendimento escolar, de segurança, transporte ou saúde próximo à sua comunidade.

Por isso, assumimos nesta pesquisa uma postura socialmente responsável, mas não deixamos de estar sintonizados na forma de cumprimento da Lei de Acesso à informação. Desta maneira, procuramos entender as necessidades de sujeitos potencialmente excluídos da realidade que a LAI disponibiliza em forma de serviços.

Mesmo diante desta situação adversa, reafirmamos que a informação pública também possui relevância em suas vidas. Assim, passamos a vislumbrar um novo contexto para formatação deste projeto científico, a partir do projeto político de grupos populares, evidenciados por situação de classe, história de vida, cultura, economia de subsistência, dentre outras particularidades que serão aqui analisadas e tratadas como verdades concretas dentro da avaliação de uma política pública.

Dentre várias intervenções que realizamos em campo, visitando sistematicamente Catuana e Sítios Novos, escolhemos as pessoas que demonstraram estar dentro de um maior índice de risco social. Dessa forma os resultados da pesquisa empírica serão apresentados com as respostas das comunidades mais carentes que visitamos e pudemos nos aproximar.

Figura 21 – fotografia de uma das ruas de Catuana



Fonte: acervo da autora

Ao analisarmos o campo comum das avaliações de políticas públicas realizadas por instituições, observamos que este sempre nos remete à análise de dados estatísticos em relação ao usuário conectado às tecnologias da informação, mas o que mais no intrigou nesta pesquisa era tentar mensurar o particularismo daqueles que são excluídos desta realidade.

Figura 22 – fotografia de uma via pública de Catuana onde passa uma linha de trem



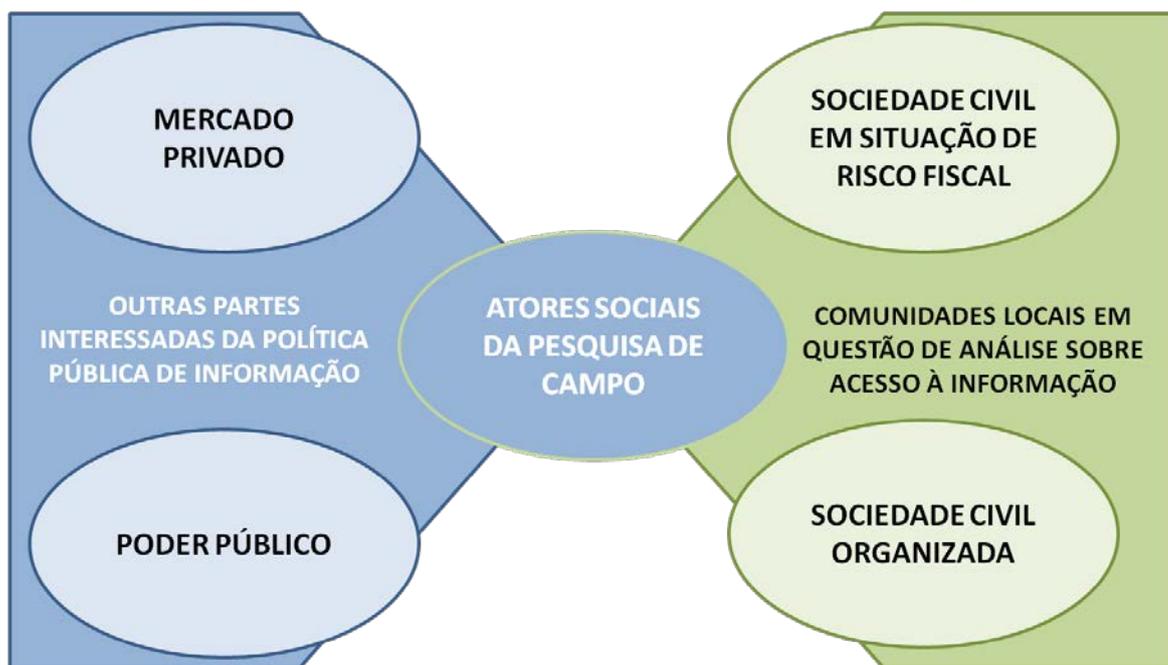
Fonte: acervo da autora

Uma constatação sensata que fizemos no levantamento da literatura sobre a LAI é que não existem usos normativos de pesquisa utilizando-se esses critérios de abordagem qualitativa, aqui evidenciados. Portanto, esse processo de avaliação nos permitiu engendrar ressignificados à política pública de informação no Brasil, mostrando o lado contra hegemônico do seu cumprimento.

A proposta de ir a um município realizar a avaliação de uma política pública, como pesquisa científica, exigiu o planejamento de uma metodologia que produzisse resultados plausíveis para a finalidade a que se destina. Ao vivenciarmos esta experiência constatamos que para trazer para a discussão acadêmica a informação mais fiel possível era necessário mobilizarmos, além das comunidades locais em questão, diferentes atores sociais que representam outras partes interessadas da política pública.

Ao identificarmos características de outros atores sociais do campo pesquisado, conseguimos segmentar a abrangência de alcance da política pública pesquisada. Apesar de termos optado por focalizar nossos estudos num grupo de domínio geográfico, pudemos, ainda, conjugar nossa experimentação em outros grupos interessados que fazem parte deste contexto.

Figura 23 – Atores Sociais da Pesquisa de Campo (Stakeholders)



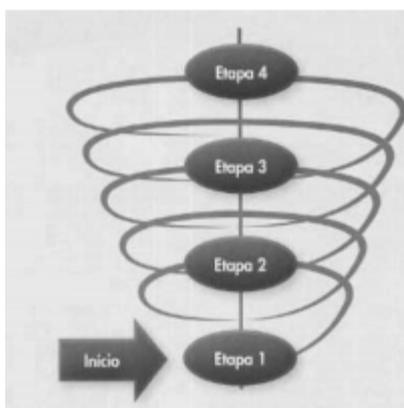
Fonte: elaborado pela autora

A figura acima demonstra estes atores sociais sendo inseridos na pesquisa:

- comunidades locais, representadas pela sociedade civil em situação de risco social e a sociedade organizada;
- outras partes interessadas, representadas pelo mercado privado e o poder público.

Desta forma, elencamos também quatro etapas de análise que foram realizadas em momentos distintos, mas que ao terem os resultados discutidos em conjunto orientam uma forma mais efetiva de avaliação, aproximando-se de uma avaliação em profundidade, conforme a proposta de Gonçalves, Gussi e Alice.

Figura 24 – Quatro etapas de análise



Fonte: elaborado pela autora

Ao aplicarmos esta forma metodológica de construir um levantamento de dados estruturado, o que podemos constatar é o que se desenha na figura acima: a experimentação avaliativa é um ciclo, ela tem um início, segue etapas distintas, mas possui uma série de possibilidades de análise que passam pelo mesmo campo local em momentos diferentes.

As etapas aconteceram nas datas descritas no quadro a seguir e representam respectivamente as intenções relacionadas nas definições:

Tabela 7 – Etapas realizadas na pesquisa de campo

ETAPA	DATA DE CAMPO	STAKEHOLDERS	ENTREVISTADOS
1	Setembro de 2017 a maio de 2018	Sociedade Civil em Risco Social	20 pessoas de Catuana 20 pessoas de S. Novos
2	Junho de 2018	Sociedade Civil Organizada	Representantes de 2 ONGs
3	Julho de 2018	Mercado Privado (Sociedade de Economia Mista)	Representantes de 2 empresas localizados no CIPP
4	Julho de 2018	Setor Público local	Representantes de 2 órgãos públicos

Fonte: elaborado pela autora

Na construção destas etapas, formulamos dimensões estruturantes que são abordadas no levantamento de campo através de entrevistas semi-estruturadas. Desta forma, vamos paulatinamente percebendo um caminho para responder nossas indagações, dentro de um processo de articulação com as partes interessadas da política pública de informação no município de Caucaia.

3.2.2 Levantamento e análise preliminar sobre a legislação vigente no Ceará

Voltando ao arcabouço jurídico da Lei de Acesso à Informação, já citamos que o Ceará promulgou e implementou a Lei 15.175, logo depois da promulgação da Lei Federal 12.527 (LAI), a qual se tornou pública em 28 de junho de 2012.

De acordo com o decreto 857, de 10 de outubro de 2016, o município de Caucaia regulamentou a Lei de Acesso à Informação, instituindo também o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Caucaia na rede mundial de computadores.

De acordo com a Escala Brasil Transparente da Controladoria Geral da União (EBT/CGU), no ranking brasileiro de implementação de leis de acesso estaduais, o Ceará alcançou o primeiro lugar, com nota máxima (10,0). Podemos averiguar outros exemplos no nordeste, como o caso de Sergipe, último lugar nesta classificação, conforme Instrução Normativa Conjunta nº 001 de 12 de setembro de 2012, entre a Procuradoria Geral do Estado, a Controladoria Geral do Estado e o Governo do Estado, representado pela Casa Civil. Pernambuco está em quarto lugar na EBT/CGU, com nota 9,31, tendo regulamentado a LAI por meio da Lei n. 14.804 e o Decreto 38.787, ambos de 29 de outubro de 2012. A Bahia ocupa a décima primeira colocação na EBT/CGU, como nota 8,61, regulamentada pela Lei estadual n. 12.618, de 28 de dezembro de 2012. Alagoas ficou em décimo segundo lugar no ranking da EBT/CGU, com nota 8,33), regulamentada pelo Decreto n. 26.320, de 13 de maio de 2013.

O levantamento sobre a aderência à LAI no âmbito estadual e municipal, respectivamente do Ceará e Caucaia, evidencia uma vontade política de intenções normativas e reguladoras de sua execução em nome do interesse social.

Quanto a formulação, com rigor jurídico e validação legal fica claro que o estado do Ceará e o município de Caucaia atingem um certo padrão de transparência, mas é preciso aprofundar o monitoramento da transparência através da interação com a sociedade civil.

A solicitação de informação feita pelo cidadão, ou seja, a transparência passiva também é desenvolvida pelos aludidos estados por meio do Serviço de Informação ao

Cidadão (SIC) físico e pelo e-SIC. Além desses mecanismos da transparência passiva, o estado do Ceará conta ainda com a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria e com o Sistema de Ouvidoria, ambos vinculados a Controladoria Geral do Estado (CGE).

Apesar da existência da lei de acesso à informação no estado do Ceará, dentro de um prazo temporal eficiente, existe uma acusação de desacordo com a LAI nacional, conforme reportagens veiculadas pela mídia: “o Ceará responde a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pelo procurador-geral da República, Rodrigo Janot, contra alguns de seus dispositivos”.

De acordo com o procurador-geral, tais dispositivos contrariam a Constituição Federal (CF) em seus artigos 2º, 96, inciso I, alínea “a”, 99, *caput*, e 127, parágrafo 2º. Janot alega que a norma padece de vício formal ao legislar sobre tema de iniciativa privativa do Poder Executivo estadual e submeter à sua disciplina os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios e todos os órgãos do Estado do Ceará.

Este desacordo da LAI no âmbito estadual nos leva a pensar que as políticas públicas, ao serem constituídas em um programa de ação de uma autoridade dotada de poder político e de legitimidade governamental, dependem de um processo que se estabelece ao longo do tempo.

As visões conceituais adotadas revelam intenções e comportamentos de valor estratégico do ponto de vista econômico, político e social, mas a definição de responsabilidades pode gerar uma política setorial que não segue a expertise da macropolítica.

Por isso ressaltamos o pensamento de Lemos (1987, p. 15), como reflexão sobre os conflitos no qual a LAI cearense esbarra:

Qualquer que seja a política que se venha a formular para um determinado setor, ela se justifica em função de dois pressupostos essenciais. Um deles é o direito que têm os cidadãos de exigir do Estado os meios que propiciem a efetivação daquelas atividades que lhes assegurarão o melhor usufruto possível dos bens, serviços e prerrogativas compatíveis com o grau de desenvolvimento da sociedade. O outro pressuposto é o dever do Estado em atender às reivindicações e direitos dos cidadãos, de forma justa e equitativa.

No levantamento realizado no portal eletrônico do governo de Caucaia, observamos que um dos primeiros aspectos que dificultam a implementação da LAI é o fator tecnológico. Mesmo sabendo que, em geral, pequenos municípios têm dificuldade em consolidar os dados governamentais a serem transmitidos nos portais, como informação de controle social ao cidadão civil.

Ao analisarmos o portal eletrônico da Prefeitura de Caucaia através de seu web site disponível em <HTTPS://www.caucaia.ce.gov.br>, com a finalidade de se constatar a consonância com o que a LAI estabelece, levantamos algumas inconsistências, conforme descritas no quadro a seguir:

Tabela 8: inconsistências no portal eletrônico do governo de Caucaia

Inconsistências do Web site de Caucaia	Ausência de atributos da informação: primaridade, integridade, atualização, disponibilidade e autenticidade.
	Ausência de relatórios exploráveis
	Não publica indicadores e metas (planejamento)
	Não divulga resultado de licitação e dos contratos
	Não divulga o que é classificado como sigiloso
	Impossibilita pedir informação eletrônica de forma anônima

Fonte: elaborado pela autora

Levantamos também que, em relação ao desafio tecnológico, existe uma falta de alcance da banda larga em lugares remotos do Brasil. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), desenvolvida pelo IBGE, 2013, na qual aponta que Caucaia estava longe de ter 100% do seu município ligado por cabos de fibras ópticas.

Posteriormente, quando fomos analisar o cumprimento da LAI no mercado privado de Caucaia, constatamos que uma das empresas do CIPP, responsável pela interligação de dutos para transporte de gás natural realizou o cabeamento de fibra óptica na extensão da BR-222. Presencialmente constatamos que no caso de Catuana e Sítios Novos as duas escolas públicas possuem acesso à banda larga e disponibilizam o serviço de internet através de pequenos laboratórios para as pessoas interessadas das comunidades.

3.2.3 Levantamento no campo de Catuana e Sítios Novos

Como citado anteriormente, para chegarmos ao campo empírico e abordarmos os atores sociais propostos, utilizamos o método instrumental proposto por Gianotten e Wit (1984, p. 159), ou seja, a pesquisa participante:

[...] um conjunto de procedimentos operacionais e de técnicas que podem ser implementadas no interior de diferentes corpos teóricos e ideológicos; entretanto, suas características específicas fazem dela uma ferramenta

necessária para todos aqueles programas que buscam a participação de setores populares na produção de novos conhecimentos (científicos) e em uma prática orientada a uma ação transformadora da sociedade.

O planejamento contemplou a elaboração de um roteiro de entrevistas (Anexo 1).

As perguntas a serem realizadas em cada entrevista de campo eram formuladas através de questionários semi-estruturados, norteados por dimensões utilizadas no estudo realizado por Gonçalves (2008). Em sua visão avaliativa, Gonçalves considera que esta proposta permite o mapeamento de informações para o alinhamento de um diálogo com diferentes atores sociais. Desta forma, adaptamos o quadro a seguir, sobretudo de acordo com o aspecto geográfico do nosso campo de estudo:

Tabela 9 – Mapeamento de informações através de aplicação de questionário em Catuana e Sítios

DIMENSÃO DO ASSUNTO	DESCRIÇÃO
Econômica	Arranjos produtivos e cadeias produtivas locais, por exemplo: geração de renda por artesanato, agricultura ou pecuária;
Relações de poder local e sua articulação com as demais instâncias	Relacionamento com a Prefeitura e Secretarias Municipais, Arquivo municipal e Ouvidoria do Município.
Cultura	Valores, tradições e identidades que remetem aos grupos sociais.
Geografia	Condições físicas e climáticas
Rede de proteção social	Políticas públicas aplicadas na localidade
Concepções e projetos de desenvolvimento local	Projetos patrocinados pela iniciativa pública e privada
Sistema educacional local	Acesso ao ensino infantil, fundamental, médio, superior e profissionalizante
Acesso à Informação Pública	Ações e mecanismos disponibilizados nas localidades.

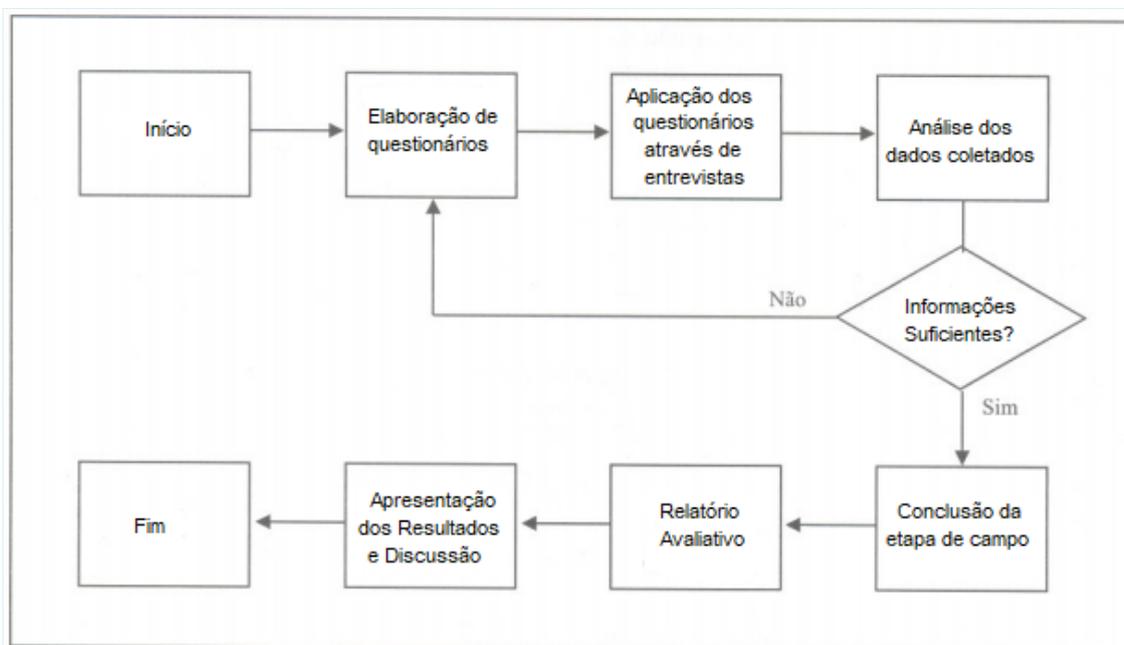
Novos Fonte: elaborado pela autora

Sempre que uma etapa de campo era realizada, havia a necessidade de analisar se os dados coletados eram suficientes para avaliar a política pública de informação. Os dados coletados precisavam ressaltar indicadores de desempenho do cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Em contrapartida, se esses indicadores demonstrassem fragilidades em relação

aos mecanismos que a LAI disponibiliza para o acesso, outro tipo de questionário era elaborado para levantar outras ferramentas que estariam sendo usadas para resolver os problemas de informação pública das comunidades de Catuana e Sítios Novos.

Sempre que concluíamos uma etapa da pesquisa buscávamos avançar para a etapa seguinte, realizando algum contato prévio para o agendamento de um encontro presencial. Os questionários aplicados seguiam as dimensões por assunto propostas na figura, porém as perguntas diferenciavam-se para cada grupo de ator social.

Figura 25 – Fluxo para avaliação de cada etapa



Fonte: elaborado pela autora

Ao adentrarmos em campo utilizamos um diário de anotações, parecido com uma simples agenda, regulada por data em que a intervenção era realizada (principais transcrições em Anexo 3).

O diagnóstico foi a ferramenta escolhida para planejar todas as fases do levantamento em campo. Como visto, iniciamos este processo seguindo um alinhamento teórico-conceitual investigando portais do governo local, legislações e literaturas sobre o município. Em seguida, partimos para pesquisas participativas através de uma abordagem distinta baseada nos quatro atores diretamente envolvidos com a política pública de informação municipal, quais sejam: sociedade local de Catuana e Sítios Novos, o mercado empresarial privado, as organizações não governamentais e a esfera pública local representada por instituições de cunho governamental.

Desta forma, por meio de coleta de informações fomos montando um grande quebra-cabeça, a fim de entender as dificuldades e fragilidades no cumprimento da política pública da informação em comunidades vulneráveis socialmente.

Percebemos que o modelo de pesquisa participante suscitava simpatia entre os entrevistados, com isso conseguíamos levantar um volume grande de informações. O ponto alto disso tudo foi encontrar a distinção entre o sistema vigente que formula, implanta e monitora a política e o senso comum representado pela opinião das pessoas onde a política deveria chegar.

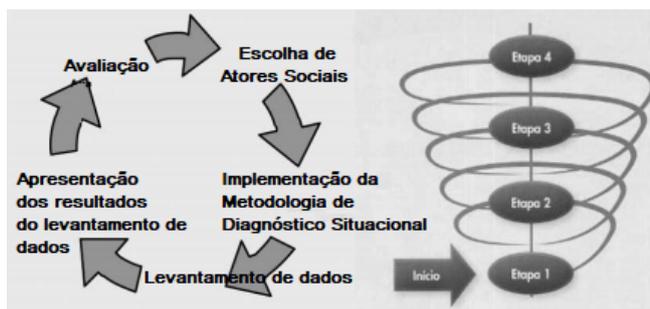
Figura 26 - Fotografia da degradação ambiental causada pelo acúmulo de lixo



Fonte: acervo da autora

A figura abaixo representa a implementação da metodologia de diagnóstico situacional. Para cada etapa dimensionada no diagnóstico situacional foi importante mobilizar atores, levantar potencialidades, encontrar soluções, construir novos arranjos, monitorar o processo, avaliar as prioridades e o mesmo procedimento se repetindo na etapa seguinte, o que agrega uma trajetória baseada na experimentação para avaliação da política pública de informação.

Figura 27 - Implementação da Metodologia de Diagnóstico Situacional



Fonte: elaborado pela autora

O diagnóstico permitiu o conhecimento da realidade local através das seguintes premissas:

- a) Definição da área geográfica (bairro, vila) escolhido para se trabalhar;
- b) Levantamento de dados e informações preliminares, buscando caracterizar o que se quer estudar;
- c) Definição do público a ser entrevistado;
- d) Identificação de lideranças, instituições e pessoas-chave na comunidade;
- e) Elaboração e aplicação de roteiros de entrevista individuais;
- f) A partir dos entrevistados, identificação de novas pessoas e realização de novas entrevistas;
- g) Retorno a cada um dos entrevistados para confirmar informações e socializar novos dados obtidos no processo; e
- h) Consolidação de relatórios de entrevistas individuais e coletivas.

3.2.3.1 Etapa 1 do levantamento de campo: sociedade civil em risco social

Para esta etapa traçamos um roteiro de várias visitas em dias e horários diferentes, pois tínhamos como meta entrevistar 20 pessoas (10 de Catuana e 10 de Sítios Novos). Utilizamos como premissa encontrar pessoas de acordo com a definição a seguir:

- **Sociedade em risco social:** famílias que vivem em pequenas vilas das localidades de Catuana e Sítios Novos que se encontram em situação de extrema pobreza.

As pessoas a serem entrevistadas foram abordadas voluntariamente, apenas optamos por não escolher menores de idade. Todas as entrevistas foram registradas em formulários semi-estruturados e algumas das entrevistas duraram mais de um dia, por ocasião de novas conversas que eram estabelecidas com os entrevistados, quando ocorriam as visitas nos vilarejos carentes de Catuana e Sítios Novos.

Nos APÊNDICES A e B é possível averiguar o formulário semi-estruturado que utilizamos nas entrevistas e os roteiros que cumprimos, com as respectivas datas de cada entrevista.

A seguir disponibilizamos um quadro com as caracterizações dos entrevistados:

Tabela 10 – Caracterização dos entrevistados

Entrevistado	Sexo	Idade	Profissão	Papel na Sociedade	Comunidade
E1	F	44	Agente de Saúde	Líder Comunitária	Catuana
E2	M	36	Agricultor	Líder Comunitário	Sítios Novos
E3	M	53	Comerciante	Líder Comunitário	Sítios Novos
E4	M	26	Técnico do Trabalho (desempregado)	Voluntário na Escola de Catuana para dar aula de primeiros socorros	Catuana
E5	F	25	Não trabalha	Mãe de família (filhos não estudam)	Sítios Novos
E6	M	31	Motoboy	Pai de estudantes de ensino fundamental	Catuana
E7	F	20	Estudante	Estudante de Ensino Médio	Catuana
E8	F	68	Não trabalha	Curandeira	Sítios Novos
E9	F	47	Artesã	Participa de movimentos sociais	Catuana
E10	M	56	Aposentado	Pastor	Catuana
E11	F	52	Merendeira escolar	Voluntária na escola local	Sítios Novos
E12	M	50	Pescador	Voluntário na escola local	Sítios Novos
E13	M	21	Técnico em meio ambiente	Participou do programa jovem aprendiz	Catuana
E14	F	29	Artesã	Voluntária Projeto Social	Catuana
E15	F	33	Não trabalha	Mãe	Sítios Novos
E16	M	49	Agricultor	Pai de alunos do ensino fundamental e médio	Catuana
E17	M	19	Estudante	Voluntário Projeto Social	Catuana
E18	M	41	Pescador	Voluntário Projeto Social	Sítios Novos
E19	F	34	Desempregada (diarista)	Mãe	Catuana
E20	F	18	Estudante	Voluntário Projeto Social	Sítios Novos

Fonte: elaborado pela autora

Relataremos trechos de duas entrevistas com líderes comunitários de Catuana e Sítios Novos, as demais entrevistas estarão transcritas no Anexo 2.

A primeira pessoa a ser entrevistada (E1) foi a Líder comunitária de Catuana, mulher bastante atuante na luta diária em ajudar seus vizinhos. Está na função há mais de 10 anos e diz que gosta de buscar soluções para melhorar a vida de todos. Sua residência fica numa rua que possui iluminação elétrica, mas a parte de saneamento básico não é adequada. A água chega com muita dificuldade na grande parte das casas e o que resolve a situação é ir diariamente a praça do Chafariz para o abastecimento. Relatou que o prefeito anterior foi o responsável por revitalizar a praça e construir a lavanderia. Antes deste equipamento o

chafariz era precário, ficava instalado a céu aberto e por vezes faltava água, pois a fonte de abastecimento é o açude de Sítios Novos. Apesar da maioria dos moradores precisarem utilizar este serviço público, conseguem combinar um horário para que cada rua utilize o equipamento. O que mais lhe preocupa é o aumento da violência nos últimos anos, diz conhecer várias famílias que perderam seus entes queridos por conta da criminalidade. Relatou que Catuana não possui uma delegacia local e que todos os casos precisam ser encaminhados para a delegacia de Primavera, distante cerca de 6 km. Uma de suas missões é participar de todas as reuniões propostas pelos projetos sociais, sejam do setor público ou privado, já acompanhou inúmeras iniciativas realizadas na sua comunidade e as que mais viabilizaram melhorias foram:

- o Projeto Pescar (similar ao jovem aprendiz) desenvolvido pela Petrobras, porém está ação só formou uma turma de 8 jovens de Catuana, isso tem cerca de 10 anos. Os jovens foram formados como técnicos para atuarem na indústria, mas hoje a maioria seguiu outras profissões, tendo em vista que as empresas do CIPP só ofertaram trabalho nos primeiros meses após a formação. Essa também é uma das queixas que mais revolta a líder comunitária, se existem empresa que podem qualificar e empregar porque não escolhem as comunidades carentes do entorno?
- Projeto Agenda 21, aconteceu a cerca de 7 anos atrás através da parceria da Petrobras com a Prefeitura, conseguiram resolver algumas situações, como colocar faixa de pedestre em frente a escola pública, equipar a escola com um laboratório de informática, disponibilização de computadores e material esportivo para as crianças realizarem educação física.

Relata que hoje esses projetos precisavam acontecer novamente, no caso do laboratório de informática foi um desastre total, alguns equipamentos foram roubados, outros depredados por má utilização. Hoje a maior parte dos projetos é realizado através de ONGs que chegam à comunidade por encaminhamento das empresas do CIPP, mas desenvolvem projetos inexpressivos, dizem que é para melhorar a geração de renda familiar, mas são apenas oferecidas opções de artesanato, pesca ou agricultura. A maior parte da comunidade nem se interessa mais. Quanto ao acesso às informações governamentais afirma que é difícil conseguir informação sem precisar sair de casa, pra saber de algum serviço público ou resolver alguma dificuldade a pessoa precisa bater na porta da prefeitura ou de alguma secretaria, mas quando vai é bem recebida, diz que está acostumada a se deslocar para o centro de Caucaia (cerca de 15 km da sua residência) e

levar os problemas de pessoas da sua comunidade para a secretaria de ação social. Quase toda semana passa um tempo por lá, bate papo com agentes públicos, toma café, aproveita o tempo pra saber de alguma novidade que possa beneficiar a comunidade. Quando perguntado se já acesso os serviços de ouvidoria, diz que sim, mas acha mais demorado, prefere falar com algum conhecido na prefeitura que a coisa anda mais rápida. Perguntado sobre internet e consulta às informações sobre a transparência pública, diz que é um assunto que não lhe interessa e que não tem tempo pra correr atrás disso. Afirma que vive numa comunidade pobre e que computador é um luxo que está muito distante de fazer parte da sua realidade.

Quando perguntado se participa de algum fórum, comitê ou rede organizada entre a sociedade civil e o poder público para gestão participativa, diz que prefere deixar essa atribuição para os representantes de Caucaia que vivem em condições melhores que a dela e são mais articulados pelo fato de terem estudado para isso.

Entrevista como Líder Comunitário de Sítios Novos, agricultor de 36 anos, nascido em Sítios Novos, casado, pai de duas filhas (7 e 10 anos). Informou que atua nesta função há 3 anos e que substituiu sua mãe que era uma das líderes anterior. Dessa forma, já conhecia a maioria dos problemas e a forma como o líder precisa se impor para agir em favor da sua comunidade. Afirma que desde que assumiu a função já conseguiu trazer alguns benefícios pra população. Por ser pescador conseguiu articular também a Associação de Pescadores de Sítios Novos, o que trouxe grande motivação a toda a classe trabalhadora que vive da pesca. O presidente atual é seu cunhado e está na função há quase dois anos. A idéia da associação foi sugestão de uma ONG que ajudou a organizar tudo o que eles precisavam, dando orientações e formalizando toda a parte de documentos. O ganho maior foi a articulação política que conseguiram, pois uma das vantagens foi que o SINE de Caucaia registrou todos os pescadores da comunidade e hoje eles podem dizer que seguem uma atividade profissional de verdade, além disso esclareceu sobre os direitos da categoria. A ONG ajudou em várias situações, orientou sobre a exposição excessiva ao sol, cuidados na pesca junto aos rios, mangues e mar, bem como sobre o corte com a captura das ostras e na picada de peixe venenoso (Aniquim). A associação dos pescadores já promoveu ações ambientais, recentemente um mutirão de homens e mulheres se reuniram para limpar a praia da Taíba, que fica distante da comunidade, mas que é utilizada pelos pescadores quando precisam de peixes e frutos do mar em maior escala. Nesta ocasião recolheram aproximadamente 40 toneladas de lixo.

3.2.3.2 Etapa 2 do levantamento de campo: sociedade civil organizada

- Sociedade organizada: parcela da população que se integra em função de objetivos comuns, assumindo deveres e direitos, em espaços de negociação entre os interesses individuais e os interesses coletivos em causas específicas. Devido a sua relativa autonomia em relação ao Estado, conseguem ampliar a participação cidadã nos processos decisórios e, muitas vezes, refrear políticas conduzidas pelo Estado ou pelos segmentos empresariais em defesa dos direitos coletivos.

Exemplos: associações produtivas, sindicatos, conselhos, grupos de idosos, mulheres e jovens, grupos de gênero, cooperativas, igrejas, organizações não governamentais, populações tradicionais (ribeirinhos, quilombolas, indígenas, pescadores, extrativistas).

A seguir relataremos trechos de duas entrevistas, a primeira com a presidente da Associação Comunitária dos Moradores do Assentamento Rural Nova Belém, localizado em Sítios Novos, e a segunda com Patrícia Silva da ONG Tecendo Vidas, que atua em projetos sociais para as comunidades de Catuana.

Entrevista com Odélia Ferreira da Rocha, presidente da Associação Comunitária dos Moradores do Assentamento Rural Nova Belém, em Sítios Novos

Odélia iniciou a entrevista relatando o histórico do assentamento rural, explicou que trata-se de uma comunidade que precisou ser reassentada nesta localidade, porque antes viviam nas proximidades de uma das empresas do CIPP. Há oito anos as famílias foram desapropriadas de suas terras, por conta do risco da poluição das indústrias. Esses populares viviam da plantação de milho e com a intervenção do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) foram obrigados a desocuparem a área. Na época houve denúncia à imprensa, pela forma truculenta do processo, mesmo assim as famílias foram indenizadas e reassentadas em Nova Belém.

Hoje, por intervenção de Odélia, a comunidade de moradores tem conseguido participar de alguns projetos sociais, como o Ideias da Gente que entrou em atividade no final de 2016. A maior lamentação da presidente da associação é que poucos recebem “bolsa família”, pois muitos deles vivem só do próprio sustento. O SENAI viabilizou alguns cursos para qualificação voltada para indústria, porém houve pouco interesse dos populares. Apesar

da comunidade ser bastante pacata, o movimento de pessoas que trabalham no CIPP e residem em locais próximos a Sítios Novos colaborou para o aumento do consumo de drogas e prostituição. Nas áreas de saúde e educação a comunidade precisa ser melhor assistida, existe um transporte da prefeitura que deveria fazer o traslado de crianças e adolescentes para a Escola pública de Sítios Novos, mas normalmente os horários não são cumpridos, quanto ao acompanhamento da saúde os agentes da prefeitura não estão respeitando o calendário periódico de visitas.

Ao ser perguntado sobre a participação da comunidade em algum conselho de direitos organizado pela Prefeitura de Caucaia, Odélia relatou que ela participa regularmente das reuniões do Conselho de Assistência Social, tentando levar informação sobre as ações do governo local para sua comunidade. Ao ser perguntado sobre outro tipo de forma de acesso à informação, Odélia reportou que não tem o costume de buscar outros meios.

Entrevista com Patrícia Silva, Agente Social da ONG Tecendo Vidas

Patrícia relatou que a convivência com as comunidades de Catuana é antiga, perdura há mais de 10 anos, sendo que a primeira intervenção social foi através de um projeto patrocinado pela Petrobras, que selecionou a ONG através de um edital público.

O programa implementado foi de geração de trabalho e renda, qualificando mulheres para o artesanato com a palha da Carnaúba. Ainda hoje, mesmo sem o patrocínio de uma multinacional a comunidade de artesãs alcançou sua própria sustentabilidade e continuam produzindo bolsas, cestos, arranjos e outros objetos. Toda produção é vendida em Fortaleza, com ajuda da ONG, e os recursos financeiros são distribuídos entre as artesãs, atualmente em número de seis pessoas.

A carnaúba é uma planta nativa de Caucaia, é conhecida popularmente como “árvore da vida”, pois oferece uma infinidade de usos ao homem. Suas raízes tem uso medicinal e os frutos são ricos em nutrientes para a ração animal. O tronco firme serve para construção e as palhas para o artesanato.

Além da proposta da ONG de promover a arte local alguns valores também são trabalhados como noções de cidadania e direitos humanos. Assim, o projeto possibilitou uma maior autonomia das mulheres de Catuana, na reivindicação de seus direitos. Anualmente o trabalho das artesãs é apresentado numa feira de exposição da Caucaia, com apoio do governo local. Formalmente o grupo de artesãs também já foi convidado a participar de outras ações de cidadania promovidas pelo setor público, destacando-se como referência social na localidade de Catuana.

Figura 28 – Fotografia de uma das creches de Catuana sustentada por uma ONG



Fonte: elaborado pela autora

3.2.3.3 Etapa 3 do levantamento de campo: mercado privado

Também em pesquisa de campo, entrevistamos duas empresas localizadas nas imediações das localidades de Catuana e Sítios Novos, quanto à sua participação no cumprimento da Lei de Acesso à informação. Nossa premissa foi identificar empresas Sociedades de Economia Mista, conforme definições a seguir:

- Mercado privado: parcela da população local que realiza atividades de caráter empreendedor, de desenvolvimento econômico, de natureza lucrativa, formais ou informais, rurais ou urbanas, individuais ou coletivas. Adotam-se as seguintes classificações dos empreendimentos: regionais ou de abrangência nacional (ex. indústrias, fábricas, usinas, mineradoras); médios empreendimentos (supermercados, padarias, escolas privadas, lojinhas, farmácias) e micro empreendimentos (formais e informais, coletivos e individuais, cooperativas, associações, artesãos e agricultores, feirantes, prestadores de serviços locais).

Encontramos duas empresas que se enquadrava: Petrobras (representada pela UTE-TCE) e a Companhia Siderúrgica do Pecém CSP). As entrevistas foram marcadas com os gestores responsáveis pela área de Responsabilidade Social da UTE-TCE e pela área de Ouvidoria na CSP.

a) Entrevista com Paulo dos Santos – Gerente de Saúde, Meio Ambiente e Segurança

O gerente de SMS explicou sobre sua função na UTE-TCE, enfatizando que dentro da estrutura do seu organograma existe uma área de Responsabilidade Sócio-ambiental na qual são desenvolvidas ações de relacionamento externo que abrangem as comunidades de Catuana, Primavera, Cauípe e Sítios Novos.

Grande parte das atividades é realizada através do diálogo direto com estas comunidades, apesar de existirem canais formais para solicitação de informações sobre a usina subsidiária da Petrobras. Não existe um site específico para a unidade de negócios que se localiza no quilometro zero da rodovia CE-422, porque todo o relacionamento através de canais eletrônicos é feito pela sede da companhia que fica no Rio de Janeiro. Neste caso, se algum cidadão solicitar algum tipo de informação através da internet (<http://ouvidoria.petrobras.com.br>), quem responderá será um empregado que fica afastado geograficamente das comunidades em questão. No caso do canal de ouvidoria por telefone é o mesmo procedimento, as informações podem ser solicitadas pelo número 0800 28 28280. Além deste existe o SAC, 0800 7289001, que é o canal oficial para atendimento à lei 12.527 (LAI). Questionado sobre o endereço destes canais, Paulo dos Santos informou que todos ficam localizados fisicamente na Av. República do Chile, nº 65 – Centro - Rio de Janeiro - 20031-912.

Quanto aos projetos sociais com as comunidades de Catuana e Sítios Novos, Paulo dos Santos explicou que ambas ficam num raio de proximidade de menos de 3 km e que a política da companhia envolve várias diretrizes, entre elas a necessidade de identificar e tratar os riscos sociais decorrentes da interação do negócio da unidade instalada, para a sociedade e o meio ambiente.

Desta forma, vários projetos aplicados ao longo dos 13 anos de atuação daquela unidade de negócio eram voltados para mitigar impactos negativos. Quando perguntamos sobre exemplos de projetos específicos, Santos destacou o programa Agenda 21, que possibilitou um diagnóstico detalhado dos problemas destas comunidades nas diversas áreas (saúde, educação, segurança, meio ambiente, etc), permitindo também a solução através de parcerias com o poder público local e fornecedores de serviços privados.

Quando questionado sobre demandas diretas que a unidade de negócios poderia receber das comunidades, em decorrência de necessidades informacionais, Santos respondeu que seus agentes de responsabilidade social e ambiental eram capacitados para responder diretamente às comunidades com clareza, objetividade e transparência. Mas lembrou que esporadicamente

alguma pessoa da comunidade se dirige até o portão da unidade para solicitar algum tipo de informação. Quando perguntado se essas pessoas são atendidas de imediato, Santos confirmou que sim.

Em seguida Santos mostrou vários informativos com matérias veiculadas internamente na companhia de projetos sociais realizados com as comunidades de Catuana e Sítios Novos. Santos ressaltou que possui uma equipe formada por profissionais multidisciplinares (técnico em meio ambiente, psicólogo, pedagogo, educador físico, nutricionista e enfermeiro) que realizam visitas periódicas às comunidades. Quando perguntado sobre os lugares que costumavam visitar, Santos citou as escolas públicas e as creches comunitárias. Afirmou ainda que as reuniões oficiais de projetos sociais eram realizadas nas escolas.

Como curiosidade, Santos contou que certa vez convidou as comunidades para uma visita às instalações da UTE-TCE. Era um dia de festa e resolveu chamar um grupo de indígenas de Sítios Novos para ir caracterizado fazer uma apresentação cultural, mas disse que a ideia não foi muito boa porque o grupo não obedecia a regras. Depois deste episódio resolveram deixar de praticar as visitas dentro da unidade, até por conta dos riscos de segurança com a área industrial.

Ao finalizarmos a visita Santos se colocou à disposição para novas intervenções e até mesmo um acompanhamento presencial das nossas entrevistas com as comunidades de Catuana e Sítios Novos.

b) Entrevista com José Roberto Soares – Responsável pela Ouvidoria da CSP

Inicialmente José Roberto explicou sobre as atividades finalísticas desenvolvidas pela Companhia Siderúrgica do Pecém, que está instalada no CIPP desde 2008 e tem como atribuição produzir placas de aço para geração de produtos laminados de alta qualidade para a indústria naval, de óleo e gás, automotiva e construção civil.

Atualmente a CSP emprega mais de 10.000 pessoas, entre contratos de trabalho diretos e indiretos. Sua capacidade instalada é de 3 milhões de toneladas de placas de aço/ano e está em operação contínua desde junho de 2016.

Após as apresentações iniciais explicamos que nosso levantamento se destinava a saber como a CSP promovia canais de comunicação com as comunidades do entorno, a fim de atender as exigências de cumprimento da LAI.

Imediatamente José Roberto destacou que uma das diretrizes da CSP era **Promover o desenvolvimento regional**, garantindo o papel social da empresa na comunidade, atuando como um dos agentes catalisadores do desenvolvimento regional. Por ser uma empresa

classificada como Sociedade de Economia Mista também se enquadrava nas exigências da lei de acesso e necessitava disponibilizar informações de forma voluntária através dos seus canais formais com a sociedade civil, além de atender às manifestações pontuais realizadas pelo público externo, que encaminha suas denúncias, reclamações, críticas ou elogios, sem precisar se identificar e com garantia total de sigilo. Os canais destinados pela CSP são: formulário eletrônico através do web site, Caixa Postal (72801 – CEP 60170-971 – Ag. Meireles – Fortaleza – CE), email (ouvidoria@cspecem.com) ou telefone (0800-280-5502), Carta Resposta (mediante impressão de um formulário e entrega grátis em qualquer agência dos Correios), ou, pessoalmente (mediante agendamento telefônico 0800-280-5502).

Outro canal utilizado pela CSP é o relacionamento com a comunidade. A CSP está alinhada com normas internacionais de Responsabilidade Social e procura construir de forma permanente um diálogo com as comunidades vizinhas, investindo em iniciativas voltadas para inclusão social, promoção da cidadania, qualidade de vida, incentivo ao empreendedorismo e associativismo, apoiando ideias inovadoras.

Segundo suas estimativas, afirmou que a CSP já investiu mais de R\$ 30 milhões em projetos sociais, beneficiando mais de 20 mil pessoas direta e indiretamente, dos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante.

Ao solicitarmos que José Roberto explanasse sobre algum projeto específico desenvolvido com as comunidades de Catuana e Sítios Novos, José Roberto citou o projeto batizado de “todo o lugar tem uma história para contar”, o qual traz relato sobre pessoas das comunidades e suas relações com o território, afirmando que foram ouvidas 100 pessoas de diversos distritos, entre eles Catuana e Sítios Novos. O projeto foi lançado em 2013 e perdurou até 2014, ressaltou realidades, dilemas, alegrias e mudanças de pessoas que vivem em risco social, com intuito de resgatar a identidade destes populares.

José Roberto lembrou que outro projeto social promovido pela CSP em atendimento às comunidades de Catuana e Sítios Novos foi o “Ideias da Gente”, que é executado através de lançamento de um edital para que ONGs possam concorrer nas linhas de cultura popular, esporte e lazer, e meio ambiente e nas abordagens em empreendedorismo e educação. Não soube informar sobre o nome de alguma ONG que poderia ter sido selecionada nos distritos de Catuana ou Sítios Novos e ressaltou o nome de muitos outros projetos que, porém, não fazem nenhuma intervenção com as comunidades de interesse da nossa pesquisa.

Foi disponibilizado o material deste projeto e averiguamos a abrangência da sua aplicação, conforme figura a seguir:

Figura 29 – Comunidades que participaram de projeto social promovido pela CSP



Fonte: CSP

Ao ser questionado sobre como gerencia o controle de manifestações realizadas através dos canais de comunicação da CSP, José Roberto explicou que utiliza ferramentas internas da companhia para monitoramento estatístico e que a divulgação destas informações é realizada apenas internamente.

Por conta de outras agendas de trabalho do ouvidor da CSP a entrevista foi encerrada e o mesmo se colocou à disposição para qualquer consulta necessária através de telefone ou email.

3.2.3.4 Etapa 4 do levantamento de campo: setor público local

- Esfera pública local – ou segmento público – conjunto de órgãos responsáveis pelo planejamento, pela gestão e pela avaliação das atividades realizadas pelo governo. No caso desta pesquisa o poder público municipal constituído pelas esferas de poder público local: legislativo, executivo e judiciário. No âmbito legal, cabe à parcela da população, vinculada ao governo, desenvolver ações para promoção do bem-estar da

sociedade, garantindo os espaços de controle social interno e externo na gestão pública.

Depois que realizamos a coleta de dados no portal eletrônico do governo municipal de Caucaia, marcamos entrevistas com dois gestores do Município. Nosso interesse era entrevistar o Prefeito de Caucaia, Naomi Amorim, que assumiu a gestão do município em janeiro de 2017, mas por falta de agenda nos foi sugerido entrevistar a Chefe de Gabinete, gestora Calismar Amorim. A segunda entrevista foi planejada para ocorrer na Ouvidoria Geral do Município, quando nossa solicitação foi prontamente atendida e pudemos realizar um agendamento com a gestora Francilena Guerra.

a) Entrevista com a Chefe de Gabinete - Calismar Amorim:

A gestora Calismar Rodrigues de Amorim Feitosa, respondeu às perguntas que lhes foram direcionadas sobre o município de Caucaia e especificamente sobre os mecanismos que o governo local encontra para atender as necessidades informacionais das comunidades em situação de risco social.

Ao introduzirmos o assunto da nossa pesquisa, Calismar iniciou sua fala mencionando os canais de ouvidoria do município, enfatizando que este tem sido o grande destaque para uma gestão transparente, compromisso assumido pelo prefeito Naumi. Apesar desta modalidade de serviços ter sido estruturada na gestão do prefeito anterior, o ponto de inovação foi criar um canal de ouvidoria para usuários do SUS.

Ao ser questionada sobre outros canais utilizados pela prefeitura para assegurar que as populações carentes também estejam informadas das ações públicas do atual governo, a gestora Calismar destacou o papel das rádios comunitárias, que possuem grande alcance entre os ouvintes das comunidades em vulnerabilidade social, porém não deixou evidenciado a existência de um canal oficial da prefeitura no direcionamento de informações que necessitariam ser disseminadas periodicamente para estas comunidades.

Ao ser questionada sobre o portal eletrônico da prefeitura, Calismar citou que várias exigências da Lei de Acesso à Informação já foram mapeadas no web site, mas reconheceu que ainda existem informações que necessitam ser disponibilizadas periodicamente, relacionadas à transparência e a carta de serviços on-line para acesso ao cidadão.

Quanto as ações estruturantes para disponibilização destas informações, Calismar informou que o município estará lançando um pregão eletrônico melhorar a performance da gestão documental da Prefeitura de Caucaia com a utilização de ferramentas tecnológicas para

armazenamento eletrônico, como forma de atualizar o processo no que diz respeito à digitalização de documentos e modernização da administração no controle das informações produzidas por seus diversos órgãos e secretarias. Calismar ressaltou que hoje a prefeitura não possui capacidade técnica para realizar a gestão dos registros eletrônicos de documentos como forma de preservação confiável, íntegra e autêntica das informações, mas que reconhece esta atividade como prioridade para a gestão atual, tendo em vista a necessidade de conferência destas informações com o banco de dados do SIM (Sistema de Informações dos Municípios do Tribunal de Contas do Estado do Ceará). Essa consulta precisa ser realizada pelas diversas secretarias da administração municipal, bem como ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Ministério Público Estadual e demais órgãos externos fiscalizadores, como também é necessário garantir o acesso na íntegra de todos os documentos públicos por qualquer cidadão deste município desde que previamente solicitado ao setor de transparência ou ouvidoria municipal, e admitiu que isso poderia ser feito da sua própria residência sem ter que se deslocar ao arquivo físico, a fim de atender a Lei de Acesso à Informação 12.527/2011 e alimentar o portal de transparência do município onde toda a população terá acesso as informações.

Ao ser questionada sobre a existência de indicadores de controle das informações para o cumprimento da LAI, Calismar mencionou que este também é um projeto estruturante da gestão atual e que estarão trabalhando no atendimento destas demandas.

b) Entrevista com a Chefe da Ouvidoria do Município – Francilena Guerra:

Uma segunda intervenção foi agendar uma visita à Prefeitura de Caucaia para entrevistar a chefe da Ouvidoria Geral do Município com a gestora Francilena Pontes Guerra, para responder perguntas sobre as demandas atendidas pelo órgão.

Nesta entrevista foi possível constatar que apesar da Ouvidoria disponibilizar um canal eletrônico para solicitação de informações, chamado e-SIC, é possível ainda realizar atendimento presencial, com um atendente que fica disponível para prestar serviço aos cidadãos que procuram o órgão, de segunda à sexta, de 08:00 às 14:00h; consulta por email (ouvidoriageral@caucaia.ce.gov.br) e pelos telefones (85) 3342-8064 ou 0800-280-2929. Os pedidos de informação eletrônica somente são atendidos mediante um cadastro prévio do usuário, onde é necessário informar número de CPF (pessoa física) ou número de CNPJ (pessoa jurídica).

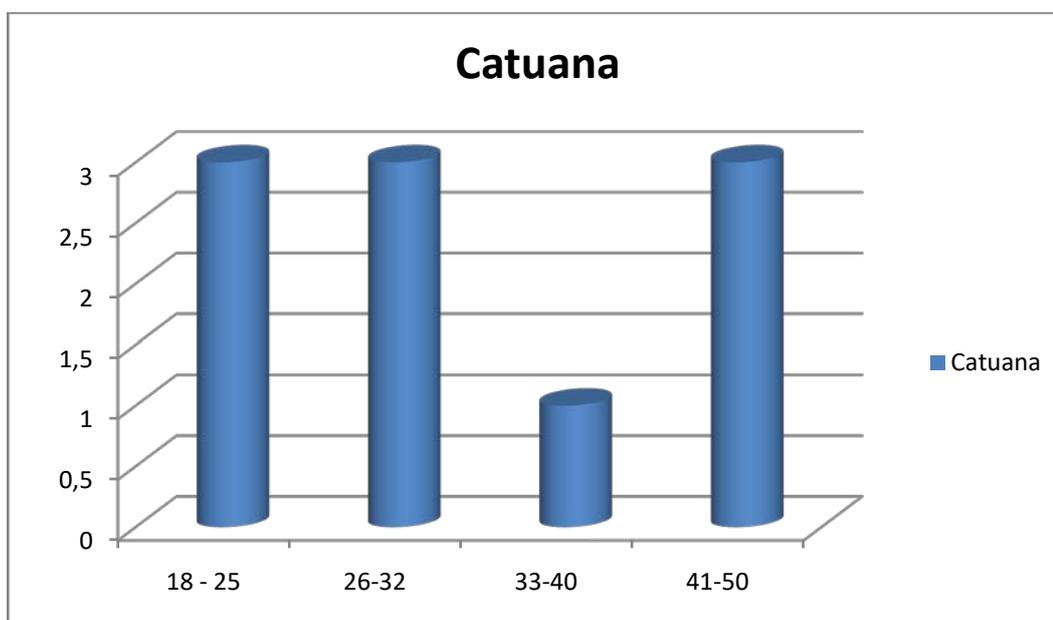
Francilena explicou a dinâmica de monitoramento dos usuários atendidos:

trimestralmente é divulgado o número de manifestações; o índice de satisfação do período; o número total de informações concluídas; o número total de manifestações que aguardam conclusão; o número total de manifestações que são respondidas em atraso e uma classificação padrão para regular o que é solicitação, reclamação, denúncia, crítica, elogio ou sugestão.

Quando questionada sobre a emissão de relatórios ou disponibilização de gráficos estatísticos no portal da transparência do município, Francilena explicou que não é apresentado nenhum outro tipo de relatório, gráfico ou quadro estatístico desta atividade. As perguntas são direcionadas aos órgãos da prefeitura responsáveis pelas atividades em questão, são eles: Assessoria de Comunicação e Cerimonial (Ascom); Controladoria Geral do Município; Procuradoria Geral do Município; Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Pesca; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SDS); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Esporte e Juventude (Sejuv); Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Orçamento (Sefin); Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Tecnologia (Sesutec) e Secretaria Municipal do Trabalho, Emprego e Empreendedorismo (Setem).

Através do nosso próprio levantamento *in loco*, criamos o gráfico a seguir com o número de manifestações registradas na Ouvidoria do Município de Caucaia, no período de maio de 2017 a abril de 2018:

Gráfico 1 – Número de Manifestações pelo canal de Ouvidoria



Fonte: elaboração da autora

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES SOBRE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL NO MUNICÍPIO DE CAUCAIA

Iniciamos a apresentação dos resultados desta pesquisa enfatizando a fala de Rodrigues (2008):

“a avaliação de políticas públicas é um campo de reflexão e experimentação incipiente no Brasil, prevalecendo a utilização de modelos exógenos, à exceção de poucos lócus de investigação e produção do conhecimento como algumas universidades federais, com programas de Pós-graduação em Políticas Públicas, que tem se tornado referência na área.

Destarte, nossa intenção em apresentar estes resultados converge para esta corrente colaborativa, em evidenciar a importância da avaliação em profundidade. Percebemos que essa forma de pesquisa é muito inovadora e requer o uso de metodologias de avaliação menos ortodoxas. Por isso, utilizamos nesta parte final a triangulação de métodos, que introduz abordagens novas no trato das políticas públicas.

Assim, consideramos que a adoção do paradigma interpretativo e multidimensional nega a existência de uma verdade absoluta, postulando que as explicações mais pertinentes sobre o sucesso ou fracasso de uma política pública sempre será parcial.

4.1 Avaliação sobre legislação aplicada no município de Caucaia em conformidade com a LAI

Na avaliação sobre a implementação estadual da LAI cearense, pressupomos que se faz necessário um compromisso legal dos governos de municipalizar a população para o exercício do direito de controle social das ações do poder público, o que, do nosso ponto de vista, é o início de uma reforma política no País, no momento em que a sociedade se articula e se mobiliza para participar da gestão pública.

O modelo que o governo utiliza para implantar uma política pública nem sempre privilegia a realidade social. No caso de Caucaia isso se agrava, pelo fato do alto índice de analfabetismo e pobreza.

O eixo aglutinador entre o arcabouço jurídico do município estudado e sua população local não faz a conexão necessária para o avanço da democracia participativa.

No particularismo da lei, percebemos que existem fragilidades, pelo fato dela não alcançar todos aqueles que deveriam participar da sua construção. Isto ocorre porque os mecanismos e instâncias de participação da sociedade civil são para um público que acompanha a

implementação do plano, ou seja, a sociedade civil conectada aos canais de comunicação que o município oferece:

- portais do governo, com as cartas de serviço ao cidadão;
- central de atendimento telefônico,

Para o público em vulnerabilidade social isso não interessa, porque não faz diferença para eles. A forma correta em atendê-los seria uma descentralização de poder, formulada por um sistema de gestão participativa próprio para estas comunidades carentes de acesso aos principais meios de comunicação.

Esse modelo de gestão participativa para comunidades em risco social dependeria de ações definidas para a dimensão político-institucional, onde se delineariam propostas em relação a sociedade civil destas localidades. Esse plano contemplaria os seguintes aspectos:

- identificação de mecanismos institucionais que assegurem a eficiência e eficácia da política de informação governamental para comunidades carentes;
- sistema de acompanhamento e avaliação do plano, permitindo as modificações e ajustes necessários quanto aos objetivos, metas e estratégias de ação;
- consolidação de um sistema de participação da sociedade no processo de acompanhamento; e
- capilaridade, envolvimento e integração das diferentes instituições envolvidas.

4.2 Resultados do diagnóstico situacional em Catuana e Sítios Novos

Através de triangulação de métodos faremos a apresentação dos resultados com o uso de ferramentas utilizadas na administração pública. De acordo com Minayo (2010, p. 202) isso nos permitirá gerar conhecimentos que subsidiem nossas tarefas analítico-interpretativas.

Figura 30 – Análise da triangulação de métodos



Fonte: elaboração da autora

4.2.1 Resultados da Etapa 1: sociedade civil em risco social

Nesta etapa constatou-se a dificuldade em se obter informações públicas, conseqüentemente, as comunidades locais tendem a deixar de exercer seu poder de decisão nas ações públicas.

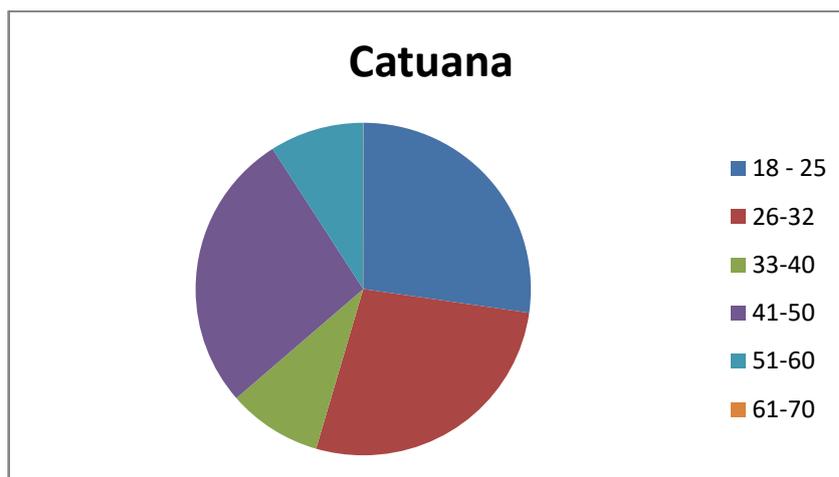
Por se tratar de sociedade civil em situação de risco social, percebeu-se que as decisões são influenciadas por pessoas que ocupam espaço em instâncias superiores, como o caso dos líderes comunitários. A existência e ampliação de grupos organizados, gerindo suas próprias necessidades de acesso à informação, mesmo sendo comunidades que enfrentam dificuldades para estarem conectadas globalmente.

A falta de espaço para se debater idéias fragiliza o desenvolvimento da democracia. A falta de apoio das forças externas, imprescindíveis para a conquista de espaços de controle social, impede a articulação entre atores e instituições, deixando de viabilizar a execução de ações e projetos em prol dessas comunidades.

Como síntese de possibilidades este levantamento nos permitiu conhecer algumas particularidades individuais, tais como escolaridade, religião, renda familiar e o número de assentamentos classificados como vulneráveis nos distritos de Catuana e Sítios Novos.

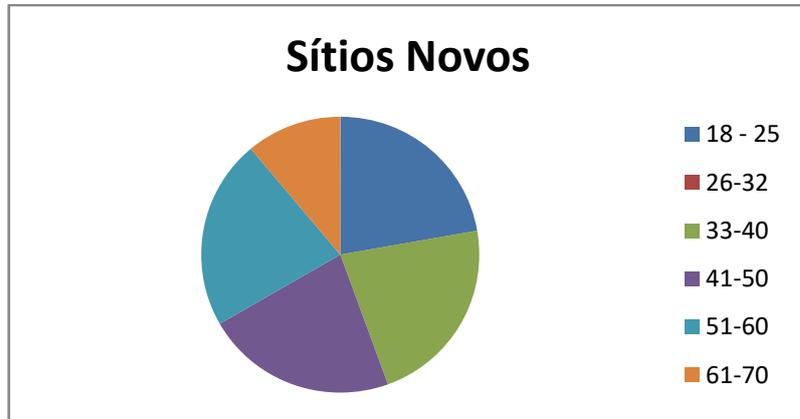
Como representação destas informações apresentamos os gráficos a seguir:

Gráfico 2 – Classificação dos entrevistados por faixa etária em Catuana



Fonte: elaboração da autora

Gráfico 3 – Classificação dos entrevistados por faixa etária em Sítios Novos



Fonte: elaboração da autora

Gráfico 4 – Nível de escolaridade dos entrevistados



Fonte: elaboração da autora

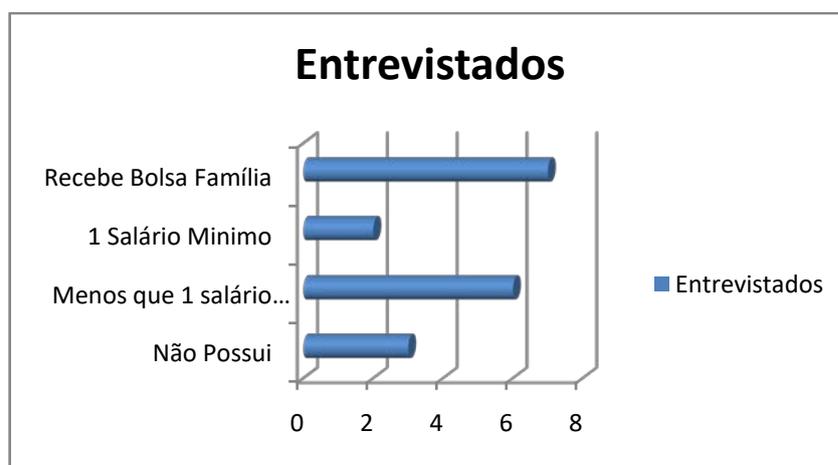
Gráfico 5 –Religião dos Entrevistados



Fonte: elaboração da autora

O gráfico a seguir trata do quesito renda familiar, na verdade por se tratarem de pessoas em risco social não existe uma sustentabilidade econômica que possa garantir um mínimo adequado para o sustento dessas famílias. O que constatou-se em campo é que a grande maioria vive em situação de precariedade financeira, muitas vezes dependendo da ajuda de instituições civis que patrocinam cestas básicas, angariam doações de roupas, sapatos, remédios e outros recursos materiais necessários para a sobrevivência dos populares.

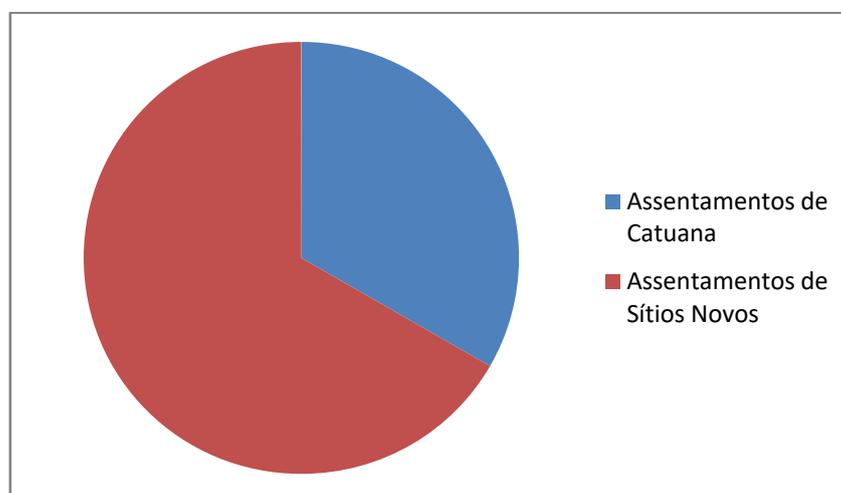
Gráfico 6 – Renda familiar



Fonte: elaboração da autora

Por fim, o levantamento possibilitou conhecer o percentual de assentamentos considerados em situação de risco social, com suas respectivas denominações (Catuana: Suzano e Tapuio; Sítios Novos: Matões, Itapará, Lagoa do Açude, Bolso e Gengibre).

Gráfico 7 – Assentamentos de Catuana e Sítios Novos



Fonte: elaboração da autora

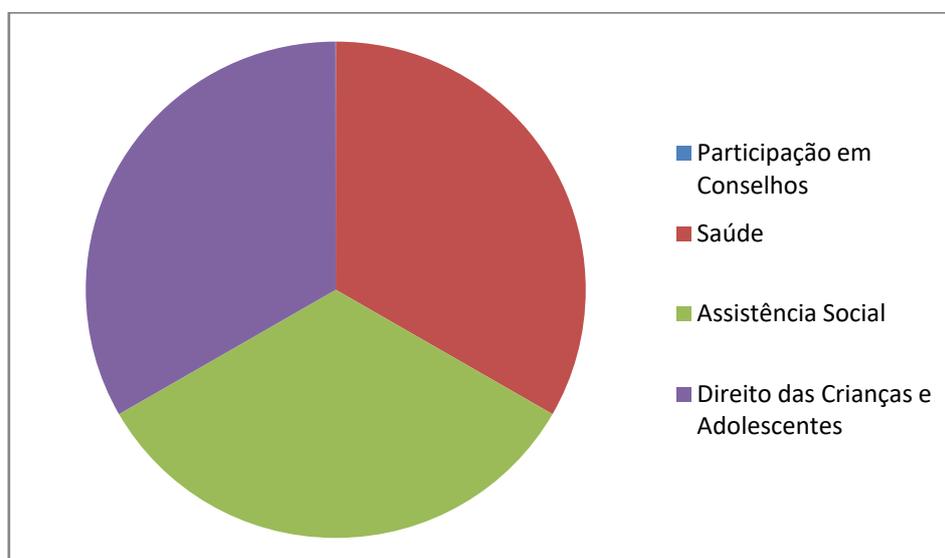
4.2.2 Resultados da Etapa 2: sociedade civil organizada

No levantamento de campo local, observou-se que as ONGs e Associação de Moradores também possuem papel importante em meio a implementação da política pública de acesso à informação municipal, pois possuem profissionais que, na maioria das vezes, estão articulados e capacitados para apoiar o enfrentamento dos problemas locais.

O conhecimento tecnológico destas organizações privilegia a maioria das comunidades locais, por estimular o processo de mudança na qualidade de vida de pequenos grupos, associações, cooperativas através da inclusão em projetos digitais.

Como síntese de possibilidades este levantamento nos permitiu verificar as capacidades necessárias para o empoderamento dos atores diante de debates, pleitos e construções coletivas das políticas públicas locais. No caso dos distritos de Catuana e Sítios Novos, foram mapeadas as participações nos seguintes conselhos:

Gráfico 8 – Participação em Conselhos do setor público local



Fonte: elaboração da autora

4.2.3 Resultados da Etapa 3: mercado privado

Apesar destas organizações terem que, de alguma forma, atender à requisitos da LAI, as mesmas têm valores e atitudes antagônicas em relação à disponibilização de informações para as comunidades do seu entorno. Agem com objetivos imediatistas, com visão de curto

prazo, e dão ênfase a ganhos financeiros, reflexo do modo de produção capitalista que se baseia na incessante busca de valorização e expansão do capital. A concorrência do mercado sanciona e dirige o desenvolvimento, buscando a eficiência produtiva, mesmo à custa de uma ineficiência social e até mesmo ambiental.

Como síntese de possibilidades este levantamento nos permitiu reconhecer a forma de relacionamento de duas empresas localizadas no CIPP, que enquadram-se na legislação das empresas estatais, Lei 13.303/2016, por serem classificadas como Sociedade de Economia Mista.

No artigo 4º a lei define sociedade de economia mista como:

entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob forma de sociedade anônima, cujas ações com direito à voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade de administração pública indireta.

O artigo 8º estabelece normas gerais para as sociedades de economia mista cumprirem requisitos mínimos de transparência, citando os seguintes itens:

III Divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

IV Elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

[...]

VIII Ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III.

De acordo com as perguntas realizadas nos questionários aplicados nas comunidades de Catuana e Sítios Novos, obtivemos respostas da sociedade civil em risco social de que estas empresas procuram estabelecer algum tipo de relacionamento através da inserção de programas e projetos sociais, bem como disponibilizando canais de comunicação para atender as necessidades informacionais dos cidadãos. Por outro lado, desligam-se com facilidade destas comunidades, quando algum dos programas sociais chega ao fim, tornando-se distantes e omissas em relação aos problemas enfrentados no seu entorno.

Algumas explicações teóricas para essa realidade podem ser buscadas na literatura. Na visão de Manuel Castells (1997, p. 37): as “transformações em curso na economia internacional, no universo empresarial, nas relações e no mercado de trabalho” estão

diretamente relacionadas à mudança na base material da sociedade – “na infraestrutura tecnológica, baseada em um novo paradigma que emergiu nos Estados Unidos, no final da década de 70”. A telemática estaria associando o processo de reestruturação do modo de produção capitalista no final do século XX. Isto quer dizer que, estaria direcionado a atender aos interesses da acumulação capitalista em escala global.

Na análise de Godelier (2001, p. 301-314), a própria dinâmica da acumulação do capital é a principal fonte de exclusão social, pois no “coração do capitalismo existe uma fonte permanente de desigualdades sociais” e conclui que “a mesma economia que cria os excluídos em massa confia à sociedade a tarefa de inclui-los, não na economia, mas no tecido social”.

É notório que, a participação do mercado privado na concretude da política pública dá sustentabilidade a outros aspectos e não aos relacionados diretamente a problemas de vulnerabilidade social. No caso de Caucaia uma das empresas promoveu a instalação do cabeamento de fibras óptica na extensão da rodovia principal, BR-222.

4.2.4 Resultados da Etapa 4: setor público local

À luz da realidade das localidades de Catuana e Sítios Novos o governo municipal de Caucaia parece bem preparado para o cumprimento da LAI. Possui Arquivo Público Municipal, Ouvidoria, portal da governança com disponibilização de serviços eletrônicos ao cidadão. Mas o levantamento de campo demonstra alguns pontos limitantes, por que não dizer desafiantes em relação ao cumprimento da LAI.

A primeira crítica é o descompasso existente em relação ao monitoramento e avaliação da política de informação governamental no município. Seria responsabilidade dos próprios dirigentes conduzirem e coordenarem atividades de campo para averiguar se as necessidades informacionais das comunidades carentes estão sendo sanadas com mecanismos do governo local.

Monitoramento e avaliação são subprocessos da macroatividade gestão pública, porém, percebe-se claramente que não existe um acompanhamento sistemático que relacionem indicadores de desempenho da política de informação governamental no município de Caucaia.

Neste aspecto, parece que as atividades de monitoramento e avaliação são negligenciadas pela liderança política. Não existe análise crítica sobre o uso dos canais disponíveis para a população ter acesso à informação, isto quer dizer que não há

acompanhamento pontual de indicadores que rotulem a satisfação ou insatisfação dos serviços públicos de acesso à informação em Caucaia/CE. Não existe uma base de dados para controlar esse subprocesso.

Aí vem a pergunta: quem de fato deveria observar a ocorrência desses fatos? Ou melhor: quem deveria documentar e discutir os resultados da avaliação da política de informação governamental no município de Caucaia? Deveriam ser formatadas informações sobre essa avaliação em relatórios, tabelas e outros instrumentos específicos de controle. Que informações vão para quem e quando? Perguntas sem respostas...

Percebemos que a gestão participativa é pouco incentivada pelo poder público local, comprometendo desta forma o exercício da cidadania e a participação da comunidade civil em espaços públicos de exercício do poder, tais como conselhos, comitês, fóruns, associações, redes e outros.

A falta de capacidade metodológica de potencializar a participação ativa e democrática da população no processo de concepção, planejamento, monitoramento e avaliação dos instrumentos de políticas públicas desfavorece a melhoria dos padrões de qualidade de vida das comunidades de Catuana e Sítios Novos.

Desta forma, observamos a falta de atenção no processo democrático de gestão social, apesar do poder público reconhecer a realidade das comunidades locais e ter conscientização das dificuldades é inexpressivo o número de ações coletivas para o planejamento da participação da sociedade civil para integrar as instâncias de tomada de decisão.

Apesar da diversidade de instituições governamentais, de caráter econômico e social, com visões específicas sobre os problemas locais, se deixam levar pela centralização de políticas federais ou estaduais mais amplas, como é o caso do acesso à informação.

Nossa visão particular sobre esta situação, analisando as causas e as razões pelas quais a avaliação da política de informação governamental deixa de ser realizada nos leva a pensar: quais seriam as responsabilidades no processo de construção integrado da política de informação governamental em Caucaia, pautadas nas responsabilidades do setor público local e na co-responsabilidade sociedade e governo em permitir que isso aconteça?

Isso pode significar o encontro de princípios, valores e hábitos vigentes nos marcos regulatórios da política pública de informação. E para que tudo isso funcione na prática, os resultados dependem de mecanismos de aferição e do comprometimento dos agentes públicos para responder pela condução do processo.

No levantamento de campo podemos constatar que ficou evidenciado a existência de grupos dominantes, que criam mecanismos para defender seus próprios interesses em

detrimento das necessidades das comunidades (grupos dominados).

As entrevistas realizadas nas 2 instituições públicas de Caucaia nos possibilitou analisar a postura comportamental dos gestores e técnicos no que diz respeito a:

- segurança do poder político no processo de interferência no acompanhamento e controle da política pública (manter-se protegido);

- a falta de estímulo em buscar novos mecanismos de desenvolvimento da política pública para aquelas situações particulares;

- falta de visão de futuro em relação a esta política em particular, evidenciando-se sempre outras prioridades consideradas mais graves, como a falta de saneamento básico, o desemprego, a saúde e a segurança das comunidades locais;

Podemos afirmar que, ao evidenciarmos esses problemas estruturais para um município que sofre com a pobreza e a falta de políticas públicas que resolvam estes problemas, nem sempre os gestores locais toleram estas colocações, pois significam ameaças ao rompimento do relacionamento entre poder público e sociedade civil.

A prefeitura municipal se mostrou incapaz de aglutinar as ações institucionais, pela desinformação e desconhecimento de métodos e processos de trabalho que venham a facilitar a integração interinstitucional.

Como síntese de possibilidades este levantamento nos permitiu identificar problemas e potencialidades por meio de informações colhidas entre os atores locais para o desenho das ações e dos projetos prioritários do Município.

Vale ressaltar que a melhoria contínua dos processos de gestão pública em um município é condição precípua para o alcance da eficiência, sendo inclusive um princípio constitucional que rege a administração pública.

Um dos mais novos equipamentos públicos destinado à comunidade de Catuanaé a Lavanderia e o Chafariz que foram recuperados na gestão do prefeito Dr. Washington e Vice Paulo Guerra.

4.3 Avaliação por ferramentas consagradas na literatura nacional e internacional

Uma de nossas propostas avaliativas para atestar os limites e as possibilidade de concretude da LAI, em comunidades em situação de risco social, foi buscar ferramentas consagradas que pudessem apontar indicadores vinculados aos atores sociais que participaram das entrevistas de campo.

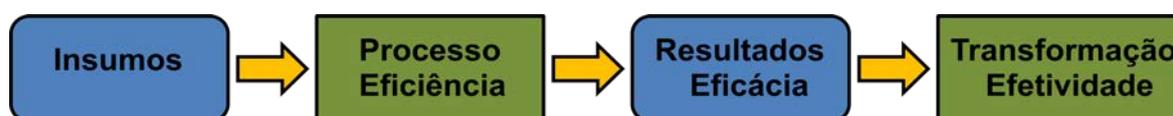
4.3.1 Análise de Indicadores de Eficiência, Eficácia e Efetividade

No exercício de avaliação de políticas públicas existe uma necessidade crucial de se atestar eficiência, eficácia e efetividade (3Es). As ações governamentais estão intrinsecamente relacionadas ao impacto que causarão na vida do cidadão. Avaliar indicadores de desempenho de uma política pública também requer uma metodologia sistêmica, para se atingir o nível de comparação atinge níveis satisfatórios

Jannuzzi (2006, p. 19), afirma que “a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização dos recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social”.

Jannuzzi ressalta que esse monitoramento pode ser mensurado através do seguinte raciocínio: insumo – processo – resultado - impacto, conforme figura a seguir.

Figura 31 – fluxograma da avaliação



Fonte: JANNUZZI, 2012

Sendo que os insumos são os investimentos realizados com a inserção dos mecanismos para a promoção da política, o processo são os recursos que serão aplicados para que ela funcione (materiais, financeiros, tecnológicos, etc.), os resultados impactam no atendimento as metas estabelecidas para cumprimento desta política e a transformação são as mudanças ocorridas a partir da política no contexto social onde ela se amplia (sua população alvo).

Em decorrência deste entendimento, a avaliação do impacto social de uma política pública está atrelada em se mensurar o real valor de um investimento social.

Percebemos que este exercício avaliativo pressupõe comparações. Ao aplicarmos estas metodologias na fase ex-post obtivemos as constatações descritas nos quadros a seguir. A possibilidade de usar o método de Jannuzzi como resultado da pesquisa de campo, nos possibilita de forma mais objetiva e real a construção de indicadores sociais.

Desta forma desenvolvemos um processo interpretativo, de acordo com a valorização das informações coletadas para indicarmos nossas categorias de análise.

Os dados são qualitativos:

Tabela 11 – metodologia de avaliação de Eficiência aplicada (Catuana e Sítios Novos) em relação ao setor público local

INDICADOR	DESCRIÇÃO	RESULTADO
Eficiência	Comparação com iniciativas similares	As populações de Catuana e Sítios Novos são desconectadas da realidade tecnológica, portanto não tem acesso às informações governamentais por vias digitais. O governo local diz que tenta resolver este problema através de outros canais de comunicação, a ouvidoria do município disponibiliza um número de telefone, onde é possível entrar em contato gratuito para solicitar informação, comunicar irregularidade, fazer sugestões, consultas ou elogios.

Fonte: adaptada em JANNUZZI, 2012

Tabela 12 – metodologia de avaliação de Eficácia aplicada (Catuana e Sítios Novos) em relação ao setor público local

INDICADOR	DESCRIÇÃO	RESULTADO
Eficácia	Verificação se as metas propostas foram atingidas	A população de Catuana e Sítios Novos reporta a dificuldade de comunicação através do canal da ouvidoria, pois não existe pontos com telefones públicos nos vilarejos mais carentes, impedindo a resolução das necessidades informacionais destas pessoas. O governo local diz que é possível ligar para outros três números de telefones fixos que atendem ao mesmo canal.

Fonte: adaptada em JANNUZZI, 2012

Tabela 13 – metodologia de avaliação de Efetividade aplicada (Catuana e Sítios Novos) em relação ao setor público local

Indicador	Descrição	Resultado
Efetividade	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas.	Um baixo número de pessoas reporta-se que obteve êxito em responder sua necessidade informacional utilizando o canal da ouvidoria do município. O governo local diz que avalia trimestralmente o canal através de estatísticas de atendimento e revela que o número de chamadas cresce mensalmente.

Fonte: adaptada em JANNUZZI, 2012

Percebemos a falta de consenso no monitoramento dos indicadores entre os atores sociais representados pela sociedade civil e setor público local. Desta forma, constatamos que a comparação dos indicadores entre atores sociais torna-se um grande desafio para a prática de avaliação de políticas públicas. Sem dúvidas, torna-se necessário se encontrar formas práticas de se mensurar o desempenho da política em nível de abrangência social, a fim de que se possa traçar correções ou mesmo a elaboração de novos mecanismos para o alcance de

populações que possuem particularidades desafiadoras.

Realizamos este mesmo exercício com o mercado privado, a fim de averiguar se os indicadores atingem níveis de desempenho diferenciados aos do setor público e constatamos as seguintes considerações:

Tabela 14 – metodologia de avaliação dos 3Es aplicada nas comunidades de Catuana e Sítios Novos versus mercado privado local

Indicador	Descrição	Resultado
Eficiência	Comparação com iniciativas similares	As populações de Catuana e Sítios Novos afirmam que os canais de comunicação para obtenção de informações no mercado privado são diferentes do setor público, apesar de serem desconectados digitalmente. O mercado privado diz que utiliza canais diferenciados para o cumprimento da política de informação. Realizam reuniões com as comunidades, levantam suas necessidades informacionais, utilizam urnas para que sejam depositadas anonimamente solicitações de esclarecimento de dúvidas, reclamações ou elogios. Também disponibilizam canais de ouvidoria por meio telefônico.
Eficácia	Verificação se as metas propostas foram atingidas	As comunidades de Catuana e Sítios Novos afirmam participar, de alguma forma, das intervenções realizadas pelas empresas do CIPP, e que reconhecem que elas promovem várias facilidades para o contato direto com a sociedade civil em risco social num primeiro momento, mas depois somem e seus canais tornam-se esquecidos e inutilizados.
Efetividade	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas.	100% das pessoas entrevistadas nas comunidades de Catuana e Sítios Novos afirmam que conhecem as iniciativas do mercado privado na disponibilização dos canais de informação. As empresas da CIPP entrevistadas afirmam que cumprem diretrizes referenciadas em políticas de responsabilidade social e ambiental nas comunidades do entorno onde exercem suas atividades finalísticas, abrindo canais de comunicação que lhes asseguram um bom relacionamento entre empresa versus sociedade civil, procurando sempre mitigar os casos que impedem que as necessidades informacionais da população sejam sanadas.

Fonte: adaptada em JANNUZZI, 2012

Concluimos que ao elencarmos estes indicadores de Eficiência, Eficácia e Efetividade estruturamos uma forma metodológica de medição do desempenho da política de informação

governamental no município de Caucaia, frisando as especificidades entre o setor público e o mercado privado para o atendimento das necessidades informacionais da sociedade civil.

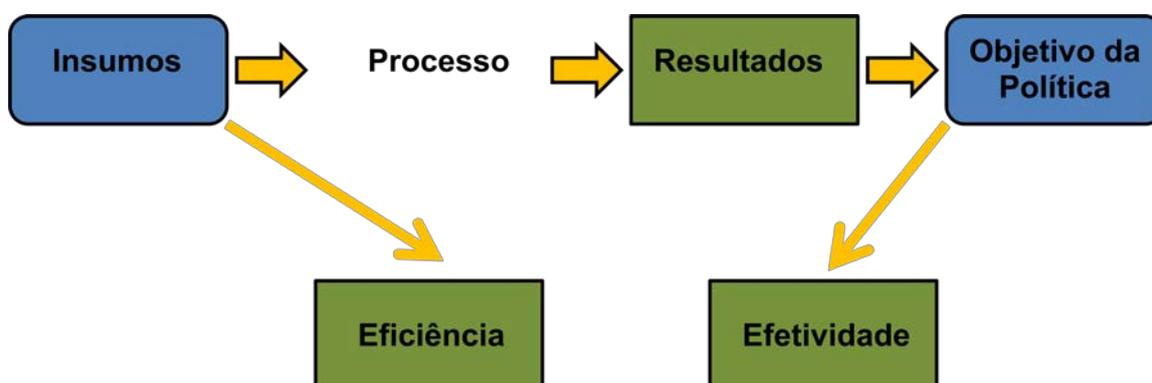
4.3.2 Análise do Quadro Lógico

O ponto em comum desta metodologia de Pfeiffer com a metodologia de Jannuzzi é que ela também estabelece respostas a questões associadas ao desempenho dos 3Es, evidenciando os seguintes pontos:

- qual é o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas?
- como se pretende produzir melhorias?
- como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças?

Essa metodologia é representada pela figura a seguir:

Figura 32 – Eficiência e efetividade no QL



Fonte: Pfeiffer, 2006

Utilizando a triangulação de métodos, partimos também da análise interpretativa e, em seguida, apresentamos os dados qualitativos dentro da metodologia proposta pelo autor. De acordo com Minayo (2010), essa aplicação prática nos permite refletir, contextualizar, exemplificar e elucidar as diversas dimensões da pesquisa em andamento.

O intuito desta metodologia é permitir um acompanhamento sistemático para uma avaliação mais simples e objetiva. O que Minayo (2010) define como a reconstrução teórica da realidade, para se alcançar uma visão de conjunto.

Ao relacionar cada resultado a um indicador vinculado a uma fonte de comprovação, conforme quadro a seguir:

Tabela 15 – metodologia de avaliação Quadro Lógico Setor Público

QL	Lógica da Intervenção	Indicadores de Objetividade	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior	Acesso à informação para comunidades desconectadas tecnologicamente	As comunidades de Catuana e Sítios Novos não possuem acesso à Internet	Não há registro formal de estatísticas de consulta à informações governamentais pelos web sites do setor público	O setor público entende que o canal da ouvidoria substitui o acesso à internet para aquele cidadão desconectado do mundo virtual
Objetivo da Política	Ter um canal que resolva as necessidades informacionais da comunidade local	As comunidades locais devem acessar o canal de comunicação disponibilizado pelo setor público	Estatísticas do setor público mostram que o canal da ouvidoria é utilizado, apesar das reclamações levantadas nesta pesquisa por parte das populações carentes	O setor público considera que o canal da ouvidoria é legítimo e atende as demandas oriundas da sociedade civil, mesmo em se tratando das populações carentes
Atividades Principais	Disponibilização de canais de comunicação para as comunidades resolverem seus problemas informacionais	Contabilizar mensalmente o número de ligações recebidas pela ouvidoria de Caucaia que foram direcionadas pelas comunidades de Catuana e Sítios Novos	Os servidores da administração pública de Caucaia são permanentemente capacitados para atenderem as necessidades informacionais da sociedade civil através do canal da ouvidoria	O setor público local cumpre as diretrizes da LAI ao disponibilizar um canal de comunicação com a sociedade civil

Fonte: adaptada em PFEIFFER, 2006

Constata-se que esta metodologia permite um mapeamento interessante sobre os rumos assumidos pelas partes interessadas na aplicação da política. É possível visualizar que o setor público continua supondo que cumpre as diretrizes da LAI, mesmo para as comunidades carentes e desconectadas digitalmente, pois se respaldam sempre numa cultura administrativa pro - acesso, onde afirmam que cumprem os compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

A característica dialética desta metodologia reforça também a importância da passagem temporal, que neste caso ressalta o status atual do campo da pesquisa, ao mesmo tempo que possibilita que se aumente a consciência das conclusões.

Minayo (2010) ressalta que o ato de nos aproximarmos dessas informações nos dá a condição para exercitarmos a própria consciência.

A seguir aplicamos o mesmo quadro lógico para mapear as especificidades do mercado privado:

Tabela 16 – metodologia de avaliação Quadro Lógico Mercado Privado

QL	Lógica da Intervenção	Indicadores de Objetividade	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior	Acesso à informação para comunidades desconectadas tecnologicamente	As comunidades de Catuana e Sítios Novos não possuem acesso à Internet	Não há registro formal de estatísticas de consulta à informações governamentais pelos websites do mercado privado	O setor público entende que o canal da ouvidoria substitui o acesso à internet para aquele cidadão desconectado do mundo virtual
Objetivo da Política	Ter um canal que resolva as necessidades informacionais da comunidade local	Ir ao encontro das comunidades carentes para levantar suas necessidades informacionais e garantir que elas sejam respondidas	Estatísticas do mercado privado mostram que o canal da ouvidoria, bem como a urna para depósito de dúvidas, reclamações e elogios por parte das populações carentes	O mercado privado considera que o canal da ouvidoria é legítimo e atende as demandas oriundas da sociedade civil, mesmo em se tratando das populações carentes
Atividades Principais	Disponibilização de canais de comunicação para as comunidades resolverem seus problemas informacionais	Contabilizar mensalmente o número de ligações recebidas pela ouvidoria ou dos formulários de dúvidas, reclamações e elogios depositados nas urnas direcionadas às comunidades de Catuana e Sítios Novos	As empresas do CIPP desenvolvem continuamente programas e projetos de responsabilidade social para inserção das comunidades carentes	As entidades privadas consideram que cumprem as diretrizes da LAI ao disponibilizar um canal de comunicação com a sociedade civil

Fonte: adaptada em PFEIFFER, 2006

Apesar de não necessitarem de um modelo rígido e padronizado, o mercado privado também considera que cumpre as diretrizes da LAI. A cultura instrumental de gestão das empresas privadas também baseia-se em outras regras de compliance. Eles seguem certificações demonstrarem que cumprem as melhores práticas de mercado, aplicadas à normas internacionais como ISO 9001, ISO 14.0001 e OSHAS 18.000.

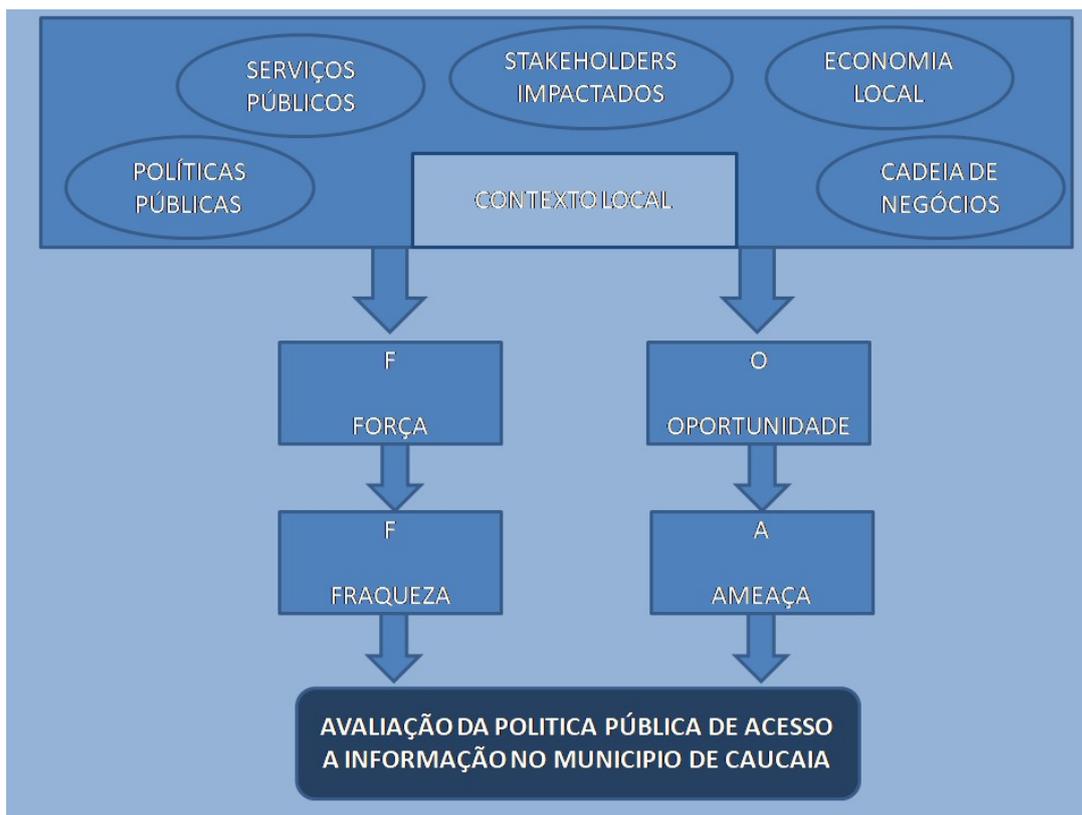
4.3.3 Análise SWOT

A sigla SWOT é oriunda dos termos em inglês: Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats, que traduzida para o idioma português forma o acrônimo FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças. A fim de consolidar um instrumento avaliativo das

quatro etapas propostas no levantamento de campo realizamos esta análise sob os aspectos mais relevantes acerca da forma como o município de Caucaia trata a Política Pública de Informação.

A figura a seguir indica os principais elementos que interagem no contexto local, onde a política deveria ser aplicada, demonstrando o esquema avaliativo pela ferramenta SWOT.

Figura 32 - Implementação da Análise SWOT



Fonte: elaboração própria

Os resultados demonstram pontos de vistas positivos e negativos das quatro etapas do levantamento de campo, dando uma visão bem aderente do cenário interno e externo onde a política de informação governamental transcorre. A seguir relacionamos os resultados:

FORÇA

- **Sob a perspectiva da sociedade civil local**, é possível destacar como pontos fortes o sonho de uma vida melhor e a expectativa de um cotidiano transformado pelas políticas públicas.

- **Sob a perspectiva da sociedade civil organizada,** é possível destacar o compromisso das lideranças comunitárias em participar do processo de comunicação com o poder público e as organizações privadas para reivindicação de canais eficientes que atendam as comunidades carentes. Esse engajamento tem sido o grande responsável pelas transformações da realidade local, mesmo que pequenas, se reconhece a importância do trabalho destes agentes das comunidades. Dentre as principais conquistas o “empoderamento” na gestão participativa desta tríade (sociedade, poder público, mercado privado). A base central das comunidades em situação de risco social necessita estar “empoderada” para promover as transformações sociais e superar as dificuldades de disseminação de informações de suas comunidades locais.
- **Sob a perspectiva do mercado privado,** é possível destacar a criação de projetos e programas sociais para acompanhar as necessidades das comunidades carentes. Em alguns momentos as empresas do CIPP apresentam soluções em co-responsabilidade com o poder público, favorecendo uma dinâmica processual mais forte, por conseguir integrar sua visão sobre os problemas enfrentados pelas comunidades em risco social com a visão do governo local, um exemplo disto é o programa Agenda 21. Além disso, esta estratégia garante maior sustentabilidade à eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, potencializando o processo decisório. Por certo, sabe-se que a administração pública não teria sozinha todos os recursos necessários para estruturação da política de informação governamental no município de Caucaia. Uma das ações pontuais de uma destas empresas foi a interligação por fibra óptica de uma parte do território de Caucaia/CE, na BR-222, onde passam dutos de gás natural em baixo da rodovia, hoje passam também os fios de transmissão de informação digital.
- **Sob a perspectiva do setor público,** é possível destacar o portal eletrônico do governo local que disponibiliza em seu web site informações sobre transparência; comunicação de políticas públicas, com descrição dos programas sociais disponíveis para a sociedade civil, canal direto de acesso à informação digital e a Ouvidoria Geral do Município também pode ser acessada eletronicamente. Se o usuário procurar acesso pelo nome de alguma Secretaria Municipal também será direcionado a página central deste portal. A prefeitura também disponibiliza um canal telefônico para acesso à ouvidoria através do número 0800-280-2929. Semestralmente são registradas

e disponibilizadas no portal eletrônico o número de manifestações e o índice de satisfação dos usuários.

FRAQUEZA

- **Sob a perspectiva da sociedade civil local**, é possível destacar como pontos fracos a lamentação destas comunidades em não conseguir dialogar sobre os problemas vivenciados diretamente com o poder público local. A ausência de conexão ao mundo digital; a dificuldade em buscar capacitação e treinamento nos mecanismos que o governo dispõe em forma de serviços públicos, bem como a dificuldade em acessar o canal da ouvidoria para resolver seus problemas informacionais, gerando incertezas, morosidade e stress na busca e recuperação da informação pública. Nas nossas entrevistas registramos várias reclamações sobre o canal 0800, tais como a dificuldade em se completar chamadas ou a instabilidade em se manter as chamadas ativas até o final. Isto torna estas comunidades praticamente inúteis para a concretude da política pública de acesso à informação municipal. A carência de transporte local impede esses populares de se deslocarem até os postos de serviços públicos. Percebe-se que ainda sobre cai o ônus advindo da busca de informações sobre estes populares.

Quanto ao relacionamento com o mercado privado, as entrevistas revelam uma grande insatisfação com os programas e projetos sociais. No início eles oferecem oportunidades de capacitação em artesanato, pescaria, culinária, etc, como se estivessem promovendo uma forma de inclusão social, promovem vários tipos de atividades culturais, para diferentes faixas etárias, mas sempre ocorre descontinuidade e as empresas acabam passando um bom tempo sumidas. Outra grande desvantagem é que os programas não suprem uma necessidade pontual: o encaminhamento ao mercado de trabalho formal. Além disso nossas entrevistas pontuaram outros tipos de reclamação como a agressão ambiental que essas empresas trazem para o município, as emissões atmosféricas causando problemas de saúde foi uma das grandes reclamações.

- **Sob o ponto de vista da sociedade civil organizada**, a formalização de grupos de participação política ainda é muito incipiente, necessitando de maior expressividade com as partes relacionadas.

- **Sob o ponto de vista do mercado privado**, apesar de possuírem a atividade de responsabilidade social e ambiental estruturada dentro das suas empresas, suas atividades geram pouquíssimos postos de trabalho, pois não capacitam, nem qualificam as pessoas moradoras do entorno para ocuparem oportunidades profissionais que gerem renda e o sustento das famílias em situação de risco social.
- **Sob o ponto de vista do setor público**, não apresentam indicadores que possibilitem apresentar à sociedade o êxito da aplicação das políticas públicas, deixando assim de mostrar resultados plausíveis sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento de atividades importantes, entre elas a política de informação governamental. Ao que nos parece a administração pública local deixa de registrar informações importantes do seu município por não contarem com a ajuda sistemática de institutos de estatística estaduais e federais. O levantamento de dados também parece ser uma atividade inexpressiva, pois encontramos poucas evidências sobre ações que pudessem reproduzir e avaliar as conquistas políticas já obtidas. Outro ponto relevante é a exigência da identificação do requerente da informação ao solicitar pelo canal da ouvidoria, isso pode colocar o cidadão em risco, dada a intensidade de rivalidades políticas e a frequência de ameaças e assassinatos em localidades menores do município.

Também não aplicam métodos de avaliação de política sociais, deixando de aferir se o desenvolvimento destas ações é suficiente para sanar as necessidades das populações em risco social. Em relação ao mercado privado, parece que a administração pública desempenha um papel secundário no tocante ao desenvolvimento de projetos sociais, pois se percebe que não ocorrem interações estreitas e contínuas entre as partes, apenas pequenas ações pontuais em momentos distintos.

OPORTUNIDADE

- **Sob a perspectiva da sociedade civil local**, é possível destacar o interesse de algumas pessoas em participar das lideranças locais, a fim de representar sua população ao ciclo de cada gestão governamental ou intervenção do mercado privado, servindo de instrumento para inovação social.

- **Sob o ponto de vista do mercado privado**, os portais eletrônicos destas empresas disponibilizam informações sobre a divulgação de programas e projetos sociais de inclusão de comunidades em situação de risco social, bem como relatórios detalhados sobre as ações, recursos orçamentários disponíveis para promoção social. O programa Agenda 21 foi o que mais alavancou melhorias para as comunidades, em vários seguimentos (saúde, educação, segurança, etc) possibilitando que o setor público realizasse parcerias público-privadas que geraram vários benefícios para as comunidades. A exemplo da revitalização do chafariz de Catuana e construção da lavanderia, construído com incentivos fiscais do mercado privado para o setor público, os quais possibilitaram as comunidades um maior conforto no abastecimento de água:

AMEAÇA

- **Sob a perspectiva da sociedade civil local**, é possível destacar o analfabetismo e a falta de qualificação profissional impede estas comunidades de crescerem. Por um lado a frustração por não conseguirem se tornar participantes da gestão social conduzida pelo governo, por outro lado sentem-se ameaçados pela exclusão ao mercado de trabalho do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP).

Por sinal, o crescimento do CIPP trouxe grandes transtornos para as comunidades de Catuana e Sítios Novos, tais como o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, o aumento da criminalidade, a diminuição na oferta de vagas no ensino infantil, fundamental e médio, a disputa pelos serviços hospitalares e atendimentos em postos de saúde.

O setor público parece não se importar com problemas que causam grandes transtornos às comunidades, o lixo é um exemplo disso, percebe-se que o número de dejetos residenciais em kg por habitante é extremamente volumoso, enquanto o governo local não disponibiliza um serviço público que resolva esta questão, conforme figura da página 95.

Outra ameaça é Sítios Novos não tem um programa de água potável para os domicílios em situação de risco social, o abastecimento de água é oriundo do açude, conforme figura da página 58.

A iluminação pública também é deficiente, não tendo uma capacidade instalada para atender os vilarejos mais inóspitos, apesar de ter 3 empresas geradoras de energia

elétrica que atuam no CIPP e uma subestação de energia elétrica da CHESF.

Não existe oferta de transporte público adequado para a mobilidade das comunidades. Algumas crianças que estudam nas escolas centrais do município precisam andar quilômetros para chegar a um ponto de ônibus.

Todos esses problemas abordados geram problemas de informação para essas comunidades em risco social. Por isso consideramos que a maior ameaça que essas populações enfrentam é não conseguirem suprir suas necessidades informacionais, por não terem canais disponíveis que lhes atualizem sobre todos esses problemas apontados.

- **Sob o ponto de vista da sociedade civil organizada**, a falta de recurso público orçamentário que seja diretamente destinado a estas atividades, pois a voz destes grupos representa a voz do povo em calamidade pública.

Vemos que a necessidade de informação pública é transdisciplinar, pois ela transita em vários setores de serviços públicos.

Constatamos que são várias as experiências e propostas que permitem a avaliação das políticas públicas, cada uma com diferentes aplicabilidades, porém complementares entre si.

O diferencial em se aplicar metodologias já testadas e reconhecidas pela administração pública foi poder ressaltar o particularismo da avaliação, quando este recorte ficou voltado para os atores sociais que elencamos nesta pesquisa que são partes interessadas na política de informação do governo de Caucaia/CE.

O dinamismo da aplicação destes métodos avaliativos nos levou a considerações importantes sobre as formas de acesso à informação por populares em situação de risco social, apesar do enfrentamento aos desafios de natureza técnica e tecnológica. Nossas constatações nos levam a perceber que é necessário a inserção de recursos financeiros e humanos para a efetivação do cumprimento da política pública de informação. É necessário indicar quais são os obstáculos que impedem que a lei seja cumprida em situações de particularismo, por conta de categorias de cidadãos menos privilegiados ao seu alcance.

Neste sentido, reafirmamos a necessidade de ampliação dos mecanismos de obtenção de informações e documentos previstos em diferentes legislações e políticas governamentais, cabendo a administração pública o reconhecimento do direito fundamental: o acesso à informação.

4.4 Interpretações e ações recomendadas

Esta pesquisa nos intencionou a fazer uso de instrumentos técnicos de avaliação para o alinhamento dos problemas vivenciados pelas comunidades em vulnerabilidade social de Catuana e Sítios Novos. Compreendemos que os resultados deste estudo são muito realistas. Desta forma, nos propomos à interpretá-los e indicar soluções adequadas para sua equalização, apresentando recomendações que visam otimizar as possibilidades de ações futuras para serem colocadas em prática, descritas no quadro a seguir:

Tabela 17 – Interpretações e Recomendações

PROBLEMA	RECOMENDAÇÃO
Desconsideração das exigências específicas do cumprimento da LAI	<ul style="list-style-type: none">➤ Os sistemas de comunicação e disponibilização de informações governamentais deverão estar voltados para a realidade específica das comunidades carentes.➤ Possibilidade de se formular políticas de informação governamental que promovam investimentos eficazes para comunidades em rico social➤ Definição de uma governança local formada por uma estrutura de gestão participativa, através de conselhos de direitos, parcerias locais e governamentais.
Não existe um órgão de comando e controle local para avaliação e monitoramento de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none">➤ Dar suporte político necessário para aplicação eficaz de indicadores de monitoramento e avaliação de políticas públicas.➤ Alinhar o planejamento municipal e as estruturas administrativas na causa primordial das deficiências das localidades carentes, dando competência a um órgão central para administrar estas demandas.

Fonte: elaborada pela autora

4.4.1 Construção de indicadores na avaliação da política de informação governamental

A perspectiva etnográfica contemplada na pesquisa empírica nos permite pensar na construção de indicadores avaliativos para a política de informação governamental. De acordo com Gonçalves (2008, p. 190), existem limites nas abordagens puramente quantitativas, mas as mediações socioculturais e políticas permitem potencializar o desenvolvimento de uma

localidade:

[...] mediações socioculturais e políticas influenciam a performance das políticas públicas, ou seja, que o desempenho de tais políticas é mediado por fatores de ordem simbólica, porque tais políticas são ressignificadas segundo a visão de mundo das populações-alvo de tais políticas, e esta visão de mundo engendra-se nas relações que se tecem entre indivíduo e sociedade.

A análise das relações de poder na avaliação de uma política pública demonstra que há disputas e interesses entre frações políticas locais, deixando os beneficiários à mercê dos setores dominantes.

Quanto mais ativo for o protagonismo para se desenvolver ações de particularismo, maior será a rapidez do processo de resolução dos problemas informacionais destas comunidades em situação de risco social.

Ressaltasse a importância do debate deste assunto em torno da ambiência acadêmica, porque se considera o assunto como intrínseco e vital a qualquer procedimento reflexivo, crítico e de busca de respostas para questões a serem desvendadas.

A possibilidade de se gerar conhecimentos que possam subsidiar pesquisadores em geral nas suas tarefas analítico-interpretativas é uma atribuição que certamente culminará em novas demandas de ampla discussão.

Na observação do processo mercado privado e setor público local pudemos levantar os seguintes indicadores:

Tabela 18 – Construções de indicadores da política de informação governamental

ETAPA	DEFINIÇÕES	INDICADORES
3	Mercado Privado	- avaliação do processo (número de canais de comunicação utilizados para o atendimento da LAI)
4	Setor Público Local	- avaliação do processo (se os canais previstos na LAI estão funcionando nas localidades de Catuana e Sítios Novos; - avaliação de resultados (se os canais previstos na LAI atingiram o nível de satisfação dos usuários de Catuana e Sítios Novos); - de impacto (contribuição dos canais previstos na LAI para solução de problemas, mudança da realidade, materialização da visão de futuro).

Fonte: elaboração da autora

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa demonstrou que a concretude da política de informação governamental não se aplica em situações de particularismo, como o caso das comunidades em situação de vulnerabilidade social, mas permite ultrapassar vieses imperceptíveis nas avaliações tradicionais realizadas pelas instituições.

Para constatar a contra-hegemonia da política de informação governamental para o público civil em extrema pobreza focalizamos eixos analíticos dentro das seguintes dimensões: conteúdo da política, trajetória institucional e espectro temporal e territorial através do estudo da legislação a nível federal, estadual e municipal, e a contextualização da política através da pesquisa empírica.

Em especial na dimensão contextualização, analisamos quatro etapas com atores sociais que consideramos na pesquisa, a saber, sociedade civil em risco social, sociedade civil organizada, mercado privado e setor público. Percebemos que um caminho para enfrentar os problemas de informação pública, em comunidades de risco social, seria buscar um processo de articulação das organizações governamentais, não governamentais e privadas para realização de ações conjuntas que visem resultados coletivos.

No plano prático, as abordagens relacionadas aos atores sociais foram intensas, não bastava restringir à análise de dados estatísticos resultante da coleta de dados por meio de questionários, ainda que estes contemplassem perguntas abertas e fornecessem espaço para debater ideias. A apreensão de significados exigiu a realização de entrevistas profundas e abertas, ou seja, entrevistas em que entrevistado respondesse e tivesse um campo mais amplo para reflexão. Desta forma, constatou-se que muitas informações levantadas sequer tinham sido imaginadas nas nossas hipóteses iniciais.

A partir do reconhecimento das dificuldades da comunidade no nível local, exercitar o princípio da parceria, no qual se compartilham recursos, sejam humanos ou materiais para levar adiante uma estratégia de desenvolvimento local também compartilhada.

Essas alianças precisam ser construídas dentro de uma base mútua. Para se tornarem sustentáveis é preciso conhecer e avaliar múltiplas compatibilidades e competências. Quanto mais profunda e ampla forem as ligações com a causa das pessoas em risco social, mais sólidos serão os pilares de cooperação.

Nesta nossa percepção, apontamos a ausência de canais que possibilitem a aproximação de um diálogo entre a sociedade e o governo, impossibilitando desta forma o acompanhamento das ações da gestão pública do município de Caucaia/CE. Evidentemente,

outros municípios brasileiros menos populosos e em elevado índice de vulnerabilidade social também passam por esse problema.

A inserção de uma agenda nacional para resolução da falta de acesso à informação nos municípios menos populosos ainda está distante de se tornar realidade, mas representa um rompimento com as práticas de uma oligarquia política, que só alcança as classes mais elevadas da sociedade civil, ou seja, aquelas que são incluídas digitalmente e que possuem recursos próprios para lutarem pelos seus direitos civis.

Neste sentido, observou-se uma nova forma de se ter acesso à informação através do papel desempenhado pelas lideranças comunitárias. Este trabalho voluntário torna-se um referencial de esforço de construção coletiva de indicadores que estimulam e orientam possibilidades de reflexão e ação que, por sua vez, se articulam com os pressupostos globais inter-relacionados com os elementos das realidades e experiências locais.

O governo, em qualquer das esferas, costuma ter uma visão setORIZADA, portanto, limitada e fragmentada, da avaliação de uma política pública. E, ainda, no caso das decisões que norteiam o monitoramento de políticas públicas para o nível local, as questões econômicas e de infra-estrutura são elementos que pesam desfavoravelmente ao processo de desenvolvimento dos usuários diretos destas.

A política gestada na esfera pública tinha uma certa autonomia para identificar os particularismos do seu público alvo, mas demonstrou dificuldade na consecução de novas formulações para seu cumprimento efetivo.

Quando esses atores sociais não estão comprometidos na gestão pública, a demanda por uma avaliação sistêmica, contínua e eficaz esbarra na falta de clareza quanto a indicadores de desempenho no setor público.

Por isso, a vontade política para formular novos padrões de desenvolvimento, voltados para o atendimento das necessidades básicas da população não parece estar na agenda de prioridades das lideranças políticas locais.

Desta forma, constatou-se que a democracia representativa mostra-se insuficiente e incompleta para construir a nova cultura de acesso à informação, requerendo maior participação ativa da sociedade nas decisões que influenciam o seu próprio destino.

Para tanto, é necessário o fortalecimento organizacional das comunidades, em suas diferentes formas associativas de expressão, como base de um novo modelo de governança local favorável ao desenvolvimento de políticas públicas. Esse fortalecimento organizacional passa não apenas pelo esforço de organização em si, mas também por ações de capacitação, sobretudo para o exercício da cidadania, planejamento e gestão social, pelo acesso à

informação e espaços de participação em processos decisórios.

Neste sentido, pensar em desenvolvimento de política informação governamental tem como pré-requisito a ideia de que a definição e elaboração de políticas públicas municipais sejam amplamente discutidas e negociadas entre os agentes governamentais e representantes do mercado e da sociedade.

A existência de espaços de participação e decisão da sociedade civil leva à redefinição das relações entre poder público e sociedade, envolvendo os diversos segmentos sociais por meio de instâncias políticas e novas institucionalidades representativas da governança local, tais como os conselhos, os fóruns, as redes, atuando na resolução de problemas de informação das comunidades.

A governança democrática local requer credibilidade, transparência, clareza de propósitos e visão compartilhada do acesso à informação. É uma nova forma de gestão pública que considera a participação como elemento fundante desta construção, possibilitando alcançar maior efetividade na prestação dos serviços públicos, ao favorecer a oportunidade, a criatividade, a gestão de conflitos, a cooperação, a intersectorialidade, a integração e a gestão social no âmbito local.

Os problemas locais de informação, de comunidades com elevado nível de pobreza, analfabetismo e desemprego são desafios dos quais é possível se obter consensos entre diferentes atores que participam da efetivação da política pública de acesso à informação.

A avaliação apontou para a necessidade da definição de uma governança local para que a política pública de informação no município de Caucaia se cumpra efetivamente. Esta governança local seria formada por uma estrutura de gestão participativa através conselhos, parcerias locais e governamentais. Acredita-se que desta forma se adequaria uma nova formulação para a política pública de informação em comunidade que vive em risco social.

Finalizamos com a observação de Gussi (2008, p. 32) sobre a noção de trajetória de uma política pública desenvolvida por Pierre Bourdier, no ensaio A ilusão biográfica, “é necessário desconstruir a ideia que uma trajetória de vida se baseia num processo linear, apreensível de uma vez só, como se fosse um todo coerente”. Por isso existem múltiplos trajetos dentro do campo social, independente do tempo em que realizamos uma avaliação de política pública. Isto torna instigante novas abordagens de avaliação e apontam possibilidades metodológicas inovadoras.

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, P. **A lei da anistia no Brasil**: as alternativas para a verdade e a justiça. *Acervo*, v. 24, no 1, p. 119-138, Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.
- ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- ANJOS, G. M. A. A.; EZEQUIEL, V. C. **Cidadania virtual**: o espetáculo do governo eletrônico. *Estudos de Sociologia*, v. 16, n. 30, p. 59-76, Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.
- ANTUNES, P. **SNI e ABIN**: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: FGV, 2002, 48 p.
- ARAÚJO, E. e GALA, P. **Regimes de crescimento econômico no Brasil**: evidências empíricas e implicações de política. *Estudos avançados*, São Paulo, USP, 2012, p. 41-56.
- ARCOVERDE, A. C. B. **Avaliação de impactos**: teoria à práxis. Recife: UFPE, 2016, 236 p.
- AUN, M. P. **Políticas públicas de informação e desenvolvimento**. In: PAIM, I. (Org.). *A gestão da informação e do conhecimento*. Belo Horizonte: ECI/UFMG, 2003, v. 1, p. 55-90.
- BARRETO, A. **Políticas nacionais de informação**: discurso ou ação: apenas um olhar em três documentos sobre o assunto. *Data Gama Zero – Revista da Ciência da Informação*, Brasília: UnB, 2003, v. 4, n. 2.
- _____. **O tempo e o espaço da sociedade da informação no Brasil**. In: *Simpósio em Filosofia e Ciência*, 4. Anais... São Paulo: UNESP, 2001.
- BERNANDES, Ieda Pimenta. **Gestão documental e direito de acesso**: interfaces. *Acervo*, Rio de Janeiro: UFRJ, 2015, v.28, n.2, p. 164-179.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- _____. **O conceito de sociedade civil**. Porto Alegre: Graal, 2004.
- BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- _____. **Decreto n. 27.583**, de 14 de dezembro de 1949. Aprova o regulamento para a salvaguarda das informações que interessam à segurança nacional. [S.l.]: [s.n.], 1949. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 jun. 2017.
- _____. **Decreto n. 60.417**, de 11 de março de 1967. Aprova o regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos. Brasília: Senado, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 79.099**, de 06 de janeiro de 1977. Aprova o regulamento para salvaguarda de assuntos sigilosos. Brasília: Senado, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 99.347**, de 26 de junho de 1990. Modifica o art. 6: do Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília: Senado, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 2.134**, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília: Senado, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 2.182**, de 20 de março de 1997. Estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional. Brasília: Senado, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 9.507**, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Brasília: Senado, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 2.910**, de 29 de dezembro de 1998. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. Brasília: Senado, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 3.505**, de 13 de junho de 2000. Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília: Senado, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 4.073**, de 03 de janeiro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Arquivos. Brasília: Senado, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 4.497**, de 04 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília: Senado, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei n. 8.159, de 08 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>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2017.

CAMPOS FILHO, R. P. **O direito às informações pessoais: história e verdade**. Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, no 1, p. 182-194.

CARDOSO, G. C. de C. **O Estado desenvolvimentista e o Nordeste: o BNB na busca de um novo modelo de desenvolvimento regional.** Tese. Natal: UFRN, 2006.

CARRARA, S. **Do direito do saber: o acesso à informação pessoal privada aos arquivos da ditadura militar brasileira.** Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 24, no 1, p. 195-204, jan/jun 2011.

CARVALHO, A. M. P. **Contemporaneidade brasileira na civilização do capital em crise: configurações do Brasil do ajuste em uma mirada panorâmica.** Mesa de Serviço Social: Trabalho e formação profissional no contexto do capitalismo contemporâneo. In: Seminário 65 anos. Anais... Fortaleza: UFC, 2015.

_____. **Democracia, Estado, desenvolvimento e conflitos sociais: trilha analítica para pensar o Brasil contemporâneo na civilização do capital.** IN: JORNADA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 3, São Luís: UEMA, 2014.

_____. **Políticas públicas no Brasil contemporâneo: interpelações reflexivas.** Boletim do Conselho Regional de Serviço Social. Fortaleza: UFC, 2015.

_____. **A seguridade social na atual conjuntura socioeconômica e política.** São Luís: UFMA, 2016.

CARVALHO, A. M. P.; GUERRA, E. C. **Brasil Contemporâneo: a Equação Estado/Sociedade em distintos momentos históricos da vida brasileira (1980 – 2015).** (a constituir-se capítulo de livro, no prelo.

CARVALHO, S. M.; SILVA, N. O. **A democracia possível.** São Paulo: Saraiva, 2011.

CASTELLS, M. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. **A sociedade em rede: a era da informação, economia, sociedade e cultura.** São Paulo: Terra, 1999.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. **Economia e Sociedade.** Campinas: UNICAMP, 1995, n. 5, p. 1-30.

COOK, M. **Liberdade de informação: influência sobre a prática profissional em gestão de arquivos.** Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, no 1, p. 245-256.

COUTINHO, C. N. **O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas in Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Cortez. 2008.

CUYA, E. **Justiça de Transição.** Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, n. 1, p. 37-78.

DAHL, Robert A. **Polyarchy: Participation and Opposition.** New Haven: Yale University Press, 2012.

DANTAS, M. **A lógica do capital-informação.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

_____. **Informação e trabalho no capitalismo contemporâneo.** Lua nova Revista de Cultura e Política, Belo Horizonte: UFMG, 2003, n. 60, p. 5-44.

DAVIDSON, James. **Memórias destruídas.** Jaboatão dos Guararapes: Davidson, 2012.

DELMAS, Bruno. **Arquivos para quê?:** textos escolhidos. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2010.

DOWBOR, Ladslaw. **Democracia econômica:** alternativas de gestão social: Petrópolis: Vozes, 2008.

FAORO, R. **A república inacabada.** São Paulo: Globo, 2007.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 5.ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FURTADO, C. **Brasil:** da república oligárquica ao Estado militar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.143-159.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDELIER, M. **O enigma do dom.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GOMES, M. F. C. M. **Aspectos teóricos e metodológicos da pesquisa avaliativa.** In: Silva, M. O S e (Org.). Avaliação de política e programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

GOMES, M. Y. F. S. S. **O Estado e o processo de implantação de uma política nacional de informação científica e tecnológica no Brasil.** Ciência da Informação. Brasília: UnB, 1988, v. 17, n. 2, p. 105-117.

GÓMEZ, M. N. G. **Novos cenários políticos para a informação.** Ciência e Informação. Brasília: UnB, 2002, v. 31, n. 1, p. 27-40.

_____. **A economia política da informação, da cultura e da comunicação:** questões metodológicas e epistemológicas. Uma apresentação geral. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, Barcelona: Universitá, 2003, v. 5, n. 3, p. 5-14.

GONÇALVES, A. F. **Experiências em economia solidária.** Campinas: Artescrita, 2009.

_____. **Pensando os rumos do exercício etnográfico na contemporaneidade.** Comunicação apresentada na 23 ABA – Novas Cartografias da Antropologia. Porto Alegre: URGs, 2002.

_____. **Políticas públicas, etnografia e a construção de indicadores socioculturais.** Artigos Inéditos, n. 17, São Paulo: UNESP, 2008.

GONÇALVES, R. **Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas.** Rio de Janeiro: LCT, 2013.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. **Da organização do conhecimento às políticas de informação.** Informare, Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Rio de Janeiro: UniRio, 1996, v. 2, n. 2, p. 58-66.

_____. **Novos cenários políticos para a informação.** Ciência da Informação. Brasília: UnB, 2002, v. 31., n. 1, p. 27-40.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N.; CANONGIA, C. **Contribuição para políticas de ICT.** Brasília: UnB, 2001.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel.** Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. (Coleção Perspectivas do Homem, v. 35. Série Política).

GREEN, J. N. **A proteção da privacidade com a abertura plena dos arquivos.** Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, no 1, p. 205-216.

GRUMAN, M. Lei de acesso à informação. **Revista debates.** São Paulo: USP, 2012, v. 6, n. 3.

GUSSI, A. F. **Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito.** Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza: UFC, 2008, n. 1, p. 29-37.

_____. **A dimensão cultural na avaliação de políticas públicas.** IN: Congresso Latino Americano de Ciência Política, 9, 2017. Anais... Montevideu: Universidad Montevideo, 2017.

_____. **Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual.** Tese (Doutorado). Campinas: UECA, 2005.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. De. **Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas.** IN: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas, I, 2015. Anais... Brasília: UnB, 2015.

_____. **Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica.** Desenvolvimento em debate. Rio de Janeiro: UERJ, 2016, v.4, n.1, p. 83-101.

GUSSI, A. F.; RODRIGUES, L. C. **A experiência do Núcleo Multidisciplinar de Políticas Públicas.** Rio de Janeiro: NUMAPP, 2017.

MORENO, I.; PALENZUELA, P.; RODRIGUES, L. C.; RUBEN, G. R. (Orgs.). **Trabalho, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais**. Fortaleza: MAPP, 2010, p. 23-32.

HERSCOVICI, A. **Economia da informação: entropia, mercado e natureza da informação**. In: Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação, 8, 1999. Anais... Rio de Janeiro: Intercom, 1999.

_____. **A economia política da informação, da cultura e da comunicação: questões metodológicas e epistemológicas**. Uma apresentação geral. Revista de Economia Política de las Tecnologías de La Información y comunicación. Montevideu: Universidad Montevideo, 2003, v. 5, n. 3, p. 5-14.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Área territorial oficial dos Estados e Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Anuário Estatístico do Ceará 2017**. Fortaleza: IPECE, 2017.

JANNUZZI, M. P. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

JARDIM, J. M. **A lei de acesso à informação pública: dimensões políticas informacionais**. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação. Brasília: UnB, 2012, v. 5, n. 1.

_____. **Memória e políticas públicas de Informação**. Rio de Janeiro: UFF, 2005.

JARDIM, J. M. S; SILVA, S. C. A; NHARRELUGA, R. S. **Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação**. Perspectivas em Ciência da Informação. Brasília: UnB, 2009, v. 14, n. 1, p. 2-22.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

LE GOFF, J. **História e memória**. 5. ed. Campinas – São Paulo: Unicamp, 2003.

LEJANO, R. **Parâmetros para a análise de políticas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LEMOS, A. B. de. **Planejamento e coordenação da informação científica e tecnológica no Brasil**. Ciência da Informação. Brasília: UnB, 1987, v. 15, n. 2, p. 107-115.

MARINO, C. B. **O direito de acesso à informação relativa a violação em massa de direitos humanos**. Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, no 1, p. 23-36.

MARTINS, E. V. **Contexto político e discurso da ciência da informação no Brasil: uma análise a partir do IBIT**. Ciência da Informação. Brasília: UnB, 2004, v. 33, n. 1, p. 91-100.

MARTINS, P. L. **Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental.** Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, no 1, p. 233-244.

MATIAS-PEREIRA, J. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no Brasil.** In: Manual de gestão pública contemporânea. Brasília: MPD, 2008.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1998.

MINAYO, M. C. de S. **Conceito de avaliação por triangulação de métodos.** In: MINAYO, M. C. de S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. Avaliação por triangulação de métodos: abordagens de programas sociais. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2005. p. 19-51.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos:** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br>. Acesso em: 02 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão.** Assembleia Geral da Organização dos Estados americanos 108º. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org>. Acesso em: 15 jul. 2017.

PETERSON, T. H. **Um projeto sobre acesso.** Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, n. 1, p. 217-232.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo.** 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

RODRIGUES, G. M. **Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história.** Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, n. 1, p. 257-286.

RODRIGUES, L. C. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.** Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza: UFC, 2008, p. 7-15.

_____. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas.** PRADO, E. C. e DIÓGENES, E. M. N. (org.) Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar. Maceió: EDFAL, 2011.

RODRIGUES, V. A. C. **Lenta, gradual e segura?** Comissão Nacional da Verdade e a Lei de Acesso à Informação na construção da justiça de transição no Brasil. Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014, v. 27, n. 1, p. 183-208.

SABADELL, A. L.; DIMOULIS, D. **Anistia: a política além da justiça e da verdade.** Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, n. 1, p. 79-102.

SANTOS, J. O. **Relações entre fragilidade ambiental e vulnerabilidade social na susceptibilidade aos riscos.** Revista Mercator. Rio de Janeiro: UniRio, 2015, v. 14, n. 2, p. 75-90.

SARAIVA, E; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SOBRINHO, J. D. **Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria**. Educ. Soc. Campinas: UNICAMP, 2004, vol. 25, n. 88, p. 703-725.

SORDI, N. A. D. de. **A gestão documental no 2º plano de ação brasileiro da parceria para o Governo Aberto (OGP)**. Sumário Executivo. Brasília: STJ, 2013.

SORJ, B. **A luta contra a desigualdade na sociedade da informação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

TAKAHASHI, T. **Sociedade da informação no Brasil: livro verde**. Brasília: MCT, 2000.

TANGERINO, D. de P. C. **O direito penal como instrumento de justiça de transição: o caso brasil**. Acervo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, v. 24, no 1, p. 103-118.

TOMINAGA, L. K. **Análise e Mapeamento de Risco**. In: TOMINAGA, L. K; SANTORO, J; AMARAL, R. (Orgs.) **Desastres Naturais: conhecer para prevenir**. São Paulo: Instituto Geológico, 2009, p. 147-160.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática**. Lua Nova: Revista de Cultura Política. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006, n. 67, p. 191-228.

VAN ZYL, P. **Promovendo a justiça transacional em sociedades pós-conflito**. In: REÁTEGUI, F. (coord.). **Justiça de transição: manual para a América Latina**. Brasília: MJ, 2011.

VASCONCELLOS, M. J. E. de. **Pensamento sistêmico: novo paradigma da ciência**. Campinas: Papirus: 2002.

XAVIER, V. C. S.; CUNHA FILHO, M. C. **Lei de Acesso à Informação: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2014.

ZANELLA, M.E; OLIMPIO, J. L. S; COSTA, M. C. L; DANTAS, E. W. C. **Vulnerabilidade socioambiental do Baixo curso da Bacia Hidrográfica do Rio Cocó**. Revista Sociedade e Natureza. Fortaleza: UFC, 2013, n. 25, v. 2, p. 317-332.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

QUESTIONÁRIO

A - PERFIL DO ENTREVISTADO

1 COMUNIDADE:

Catuana Sítios Novos

Nome do vilarejo em que reside: _____

2 Faixa Etária:

Até 19 anos 25 – 29 anos 35 – 39 anos 45 – 49 anos

20 – 24 anos 30 – 34 anos 40 – 44 anos Acima de 50 anos

3 Sexo:

Feminino Masculino

4 Há quanto tempo mora em Catuana ou Sítios Novos?

Há menos de 1 ano Entre 5 e 9 anos Entre 15 e 19 anos

Entre 1 e 4 anos Entre 10 e 14 anos Há mais de 20 anos

5 Nível de escolaridade:

Fundamental Médio Técnico

Graduação Graduação em andamento Curso: _____

Especialização Especialização em andamento

6. Renda familiar:

Recebe bolsa família Menos de 1 salário 1 salário mínimo Não possui

7. Religião

Católica Evangélica Espírita Não possui Outra _____

8. Atividade Profissional _____

9. Papel desempenhado na Comunidade _____

10. Já ouviu falar de Lei de Acesso à Informação sim não

11. Utiliza algum canal de comunicação do setor público sim não qual _____

12. Já acessou algum dispositivo eletrônico? Já utilizou Internet?

APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Etapa 1 – Sociedade Civil em Risco Social

ENTREVISTA	DATAS
E1 – Líder Comunitária Catuana	20 de novembro de 2017, 5 de fevereiro e 27 de abril de 2018
E2 – Líder Comunitário Sítios Novos	20 de novembro de 2017 23 de fevereiro e 4 de maio de 2017
E3 - Líder Comunitário Sítios Novos	20 de novembro de 2017 4 de maio
E4 – M, 26, Técnico do Trabalho Catuana	16 de março de 2018
E5 – F, 25, Não trabalha Sítios Novos	23 de fevereiro de 2018
E6 – M, 31, Motoboy Catuana	16 de março de 2018
E7 – 20, Estudante Catuana	16 de março de 2018
E8 – 68, Curandeira Sítios Novos	23 de fevereiro de 2018
E9 – 47, Artesã Catuana	16 de março de 2018
E10 – 56, Aposentado, Pastor Catuana	16 de março de 2018
E11 – 52, Merendeira Escolar Sítios Novos	20 de novembro de 2017 4 de maio de 2018
E12 – 50, Pescador Sítios Novos	4 de maio de 2018
E13 – 21, Técnico em Meio Ambiente Catuana	27 de abril de 2018
E14 – 29, Artesã Catuana	27 de abril de 2018

Entrevista	Datas da Entrevista
E15 – 33, Não trabalha Sítios Novos	4 de maio de 2018
E16 –49, Agricultor Catuana	27 de abril de 2018
E17 – 19, Estudante Catuana	27 de abril de 2018
E18 – 41, Pescador Sítios Novos	4 de maio de 2018
E19 – 34, Diarista (desempregada) Catuana	27 de abril de 2018
E20 – 18, Estudante Sítios Novos	4 de maio de 2018

Etapa 2 – Sociedade Civil Organizada

Entrevista	Datas da Entrevista
Patrícia Silva ONG Tecendo Vidas	16 de março de 2018
Odélia – Líder Comunitária	16 de março de 2018

Etapa 3 – Mercado Privado

Entrevista	Datas da Entrevista
Paulo dos Santos (UTE-TCE)	17 de abril de 2018
José Roberto Soares (CSP)	23 de abril de 2018

Etapa 4 – Setor Público

Entrevista	Datas da Entrevista
Calismar Amorim (Chefe de Gabinete da Prefeitura)	15 de maio de 2018
Francilena Guerra (Ouvidora da Prefeitura de Caucaia)	15 de maio de 2018

APÊNDICE C – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

E3 – O Comerciante, 53 anos, Líder Comunitário de Sítios Novos, nascido, criado e casado na comunidade onde vive, possui um pequeno comércio de produtos alimentícios. É o responsável por suprir o vilarejo, na sua vendinha todos compram, pode até comprar fiado, mas se o comprador deixar de pagar uma vez perde a confiança. Traz seus produtos de Caucaia, uma vez a cada semana saí pra abastecer, nesse dia é o único que traz pão pra vender, o resto dos dias só tem biscoito, broa e bolo que a esposa faz no primeiro fogão de 4 bocas que conseguiram compra a cerca de 2 anos. A família toda ajuda, a venda fica aberta quase 24 horas por dia, só fecha na hora de dormir, mesmo assim tem gente que bate na porta quando está tudo fechado. Hoje diz que Sítios Novos é um lugar bom, já esteve pior, porque antes não tinha educação de qualidade para os filhos estudarem. Hoje tem agente de saúde que passa na porta, todo mês aparece pra cuidar dos doentes, quando a situação está grave, uma vez perdida aparece um carro do município pra buscar algum idoso que está em risco de saúde. Se alguém passar mal e depender do povo de lá pode até morrer, porque o socorro demora a chegar. Relata que já viu muita gente das empresas do CIPP no seu vilarejo, dizem que querem fazer projeto social, mas as vezes só fazem um monte de perguntas e depois não aparecem mais. É analfabeto, mas gosta de ajudar o povo, por ser uma das pessoas mais interessadas da sua comunidade foi eleito líder comunitário. Participa de reuniões, sempre que é chamado, já entrou na Petrobras e na CSP para falar do seu vilarejo. Uma vez por mês tem reunião na escola de Sítios Novos e diz que uma vez por ano todos os líderes comunitários de outras localidades se reúnem pra falar dos problemas do seu povo. Já participou de reunião na prefeitura, com a Secretaria de Assistência Social, reconhece que é uma pessoa boa, que quer ajudar as pessoas, mas sua falha é não pisar nas localidades que vivem em crise social. Sobre Lei de Acesso à Informação sabe que tem direito, se precisar briga por isso, mas sabe que é mais fácil bater na porta do prefeito pra relatar as dificuldades do seu povo.

E4 – O Técnico em Segurança do Trabalho, 26 anos, atualmente desempregado, mora em Catuana e é voluntário na escola pública do distrito, onde ministra aulas de primeiros socorros. Fez seu curso através de um projeto, na época era muito novo, só tinha 16 anos. Aprendeu muita coisa útil e sempre procura ajudar as pessoas, já trabalhou em várias empresas por contrato com prazo determinado, mas sonha em ter carteira assinada para continuar investindo nos estudos. Concluiu o ensino médio, se orgulha de ser um dos poucos da sua comunidade que não é analfabeto. Mora com os pais, avós, tios e primos, são

5pequenas casas no vilarejo. Se acostumou com a vida que leva, mas sabe que pode conquistar oportunidades melhores para mudar de vida. A maioria dos primos não estudou, vive das atividades que os pais e avós lhe ensinaram, pescam e plantam. Hoje frequenta a igreja evangélica da avenida central de Catuana, lá conheceu sua namorada. Ainda não sabem quando vão casar, mas sonham em dias melhores, oportunidades de estudo e em conhecer outras cidades. Quando quer “entrar” na internet, vai na casa de um amigo que mora na rua da igreja, é um rapaz que tem família que vive em boas condições. Navega pelas redes sociais, faz pesquisa pra procurar emprego, manda currículo por email, mas nunca teve curiosidade de entrar na página da prefeitura. Já viu canal de reclamação na página de empresas, mas tem dúvida que isso funcione na página do governo.

E5 – A mãe solteira, de 25 anos, moradora de Sítios Novos, possui 3 filhas, de 1, 3 e 4 anos, nenhuma das crianças estuda e ela passa os dias cuidando da casa e da família. O pai é pescador, passa os dias em alto mar, ela ajuda como pode, faz o café antes do dia clarear e prepara a marmita pra ele levar. A mãe ajuda na criação das netas, fica triste por ver as crianças sem pai, tem outras filhas que moram por perto e sua casa vive cheia com a visita diária dos outros netos. A família é muito unida e religiosa, tem devoção a São Francisco, Nossa Senhora e Santo Antônio. Rezam o terço todas as terças-feiras. A fé é o caminho que seguem, sempre acreditando num futuro melhor. Já viu gente do CIPP na vila, sempre passam pra dizer que vão fazer algo de bom, mas às vezes não acontece, fica só na promessa mesmo. Já passou fome, já teve que dividir prato de comida, mas agora recebe um dinheirinho todo mês porque o governo ajuda. Acha que poderia ter mais, ter um emprego, fazer um curso, mas acha difícil alguém querer ajudar gente tão pobre como eles.

E6 – O Motoboy, de 31 anos, morador de Catuana, casado, pai seis filhos (dois meninos gêmeos de 11 anos de idade, e três meninas menores, de 9, 7 e 6 anos e um menino de 2 anos). Está no terceiro casamento e vive apenas com o filho mais novo. No seu ofício diário tenta defender um trocado para alimentar sua grande família. Tem dias que se desespera, porque se uma das crianças fica doente não consegue comprar remédio, só resolve a situação batendo de porta em porta até achar um amigo que possa lhe estender a mão. A situação da sua casa é precária, tem apenas dois cômodos, sendo um quarto e um banheiro. O pequeno quarto serve de dormitório, sala de estar e cozinha, a pequena criança cresce num ambiente apertado, sem espaço pra brincar, dorme na cama com o pai e mãe e às vezes lhe falta o leite para se alimentar. A moto ele diz que é do patrão, faz trabalho de entrega pra uma pequena

loja de construção do comércio local, todo dia tem muitas entregas, idas e vindas ao centro de Caucaia, muita responsabilidade quando precisa carregar dinheiro que não é seu e por muitas vezes fica inseguro, com medo que alguém lhe tome a moto ou algo que não é seu. Mas vive confiante, achando que dias melhores estão por vir, seu sonho é ver os filhos formados e com futuro melhor que o seu. A religião é sua válvula de escape, porém sobre o direito de acesso à informação ele nada sabe, pois não acredita no governo, só acha que as coisas precisam mudar...

E7 – A estudante, de 20 anos, moradora de Catuana, está cursando o último ano do ensino fundamental, já reprovou algumas vezes, porque não levou à sério a coisa que hoje acha ser a mais importante da vida, por isso mudou sua postura, agora virou até leitora, sempre que pode lê jornal e conhece um pouco mais de outros lugares. Seu sonho é viajar, poder sair do Ceará, se sente presa no seu vilarejo, cercada de problemas e dificuldades. Mora com a avó e duas tias, sua mãe foi embora há algum tempo, não sabe quem é seu pai, mas quando casar quer que seja pra sempre. Tem opinião formada sobre o governo, diz que o prefeito anterior era melhor que este, mas que é preciso dar uma chance pra que ele mostre seu lado bom. Em computador já mexeu, tentou escrever usando as teclas, sabe que existe internet até em celular, mas isso não faz parte do seu dia. Sobre o direito à informação diz que pra ela já é suficiente saber ler e que agora precisa se preocupar com outras coisas, porque tem gente na comunidade pra resolver a causa de quem precisa. O certo é se acostumar com as coisas ruins, na verdade tem coisa que já foi pior, hoje dá pra tomar banho todos os dias, porque não falta água no chafariz. Quando terminar os estudos quer ser chefe de cozinha, já andou assistindo uns programas na TV, quer ganhar dinheiro pra dar uma vida melhor pra sua avó, mas diz que de Catuana nunca vai esquecer.

E8 – A Curandeira, de 68 anos, mora em Sítios Novos, é filha de índio e recebeu o dom da cura de seus ancestrais. Usa a fé pra curar, tem gente que confunde pensando que é rezadeira, mas na verdade a Curandeira tem sabedoria milenar. Ajuda muita gente e todo dia tem alguém batendo na porta, a casa é humilde e nunca deixa ninguém do lado de fora. Por todo lado tem folhas, cada uma cura um tipo de doença. Já salvou criança da morte e tem pai de família que lhe agradece todos os dias, mas o que lhe deixa mais triste é ver o descaso do governo. Nunca viu melhora na vila e não acredita que um dia vai mudar. Talvez só melhore quando ela partir desta vida, porque sabe que seus vizinhos vão precisar de ajuda e que Deus vai providenciar.

E9 – A artesã, de 47 anos, se acha muito abençoada, mora num vilarejo pobre mas é muito feliz, leva uma vida honesta de muito trabalho, tem pouco tempo pra pensar em besteira e acredita na transformação de Catuana. Já viu morrer muita gente, desde que as indústrias chegaram, veio gente do estrangeiro atrás de prostituição e enganação. Só não entende porque não se pode dar trabalho ao seu povo humilde. Diz que a cidade ficou pequena e muita gente nova apareceu pra tirar as vagas das crianças na escola e dos doentes no posto de saúde. Trabalha com a palha de carnaúba, aprendeu a trançar a palha desde de criança, mas depois de adulta conheceu pessoas da ONG que lhe ensinaram a ganhar dinheiro. O projeto é de geração de renda, todo mundo produz e o produto vai pra fora, é gente de São Paulo e de todo o Brasil usando as bolsas da Caucaia. Com o dinheiro do trabalho comprou até celular, teve um dia que precisou ligar pra reclamar pra prefeitura, mas a ligação não completava. Nem lembra mais o motivo, mas sabe que o povo da Caucaia só lembra de Catuana na época de eleição.

E10 – O pastor aposentado de 56 anos, cuida da creche de Catuana, foi missão de Deus vir para esse lugar, nasceu em Tabosa, mas achou sua felicidade cuidando da criançada. Começou com um projeto pequeno, uma salinha com uma dúzia de crianças, depois que passou uma década cresceu porque teve ajuda da Childfund. Hoje o projeto é pra 300 crianças, de Catuana e até Primavera, do berçário até a adolescência. A ONG é de estrangeiro, eles visitam o projeto duas vezes por ano, mas tem empresa do Pecém que faz visita todo mês. O dia mais feliz acontece em outubro, já tem mais de dez anos que fazem festa, todas as crianças ganham presente e a retribuição é cantar. Se preparam durante meses, com encenações teatrais sobre a bíblia, mostram que as doações são bem aproveitadas, tem grupo que toca violão e flauta, dá pra sentir que os corações vibram de alegria, muita gratidão e choro daqueles homens de farda lá das indústrias. O governo nunca apoia, as vezes manda um assistente social, mas quando enxerga que não precisamos deles ficam sumidos e demoram a voltar. Tem computador na creche, pra filha que administra trabalhar, já tentei colocar internet mas ainda não consegui ajeitar. Um dia vamos ter uma sala cheia de computadores, as crianças daqui precisam aprender, não vai ser igual a gente que não teve oportunidade de conhecer.

E11 – A merendeira escolar, tem 52 anos, é de Sítios Novos e trabalha em Catuana, foi contratada pelo governo e atende as crianças do grupo escolar. Passa o dia na escola, diz que lugar melhor não há. É muito bom ver a criançada aprendendo a estudar. A escola está bem arrumada, não falta merenda pra ninguém, tem os homens da prefeitura que às vezes aparecem pra saber se tudo vai bem. O lugar onde mora é longe do açude, falta água e falta

luz, Sítios Novos tem mais problemas, mas lá também é um bom lugar. Seu transporte já foi carro de boi, já foi pau-de-arara e já precisou muitas vezes caminhar, hoje pega uma van e vem feliz trabalhar. Usa o orelhão público da escola pra ligar pra filha que mora e trabalha em Fortaleza, já ligou pra prefeitura pra reclamar. Passou uma semana sem transporte, mas a ligação serviu pra tudo se resolver em dois dias. Achou bom ser atendida e diz que liga de novo se precisar.

E12 – O Pescador de 50 anos, mora em Sítios Novos, é da associação, registrado no SINE, ganha o pão de todo dia nos mangues de Caucaia. Sempre que pode ajuda quem precisa, ajuda até na escola mostrando sua arte para os mais novos. Acorda cedo e volta de noite, não participa do dia-a-dia da sua comunidade. Mora só, não tem filhos, sua pequena família se mudou, dois irmãos e uma irmã foram pra Taíba pra trabalhar. Sempre que pôde vai pra lá, mas acha que não tem coragem de largar seu pequeno lugar. Sítios Novos já foi pior, hoje está mais organizado, é o povo do governo ajudando e melhorando nossa localidade.

E13 – O Técnico em Meio Ambiente de 21 anos, participou do programa jovem aprendiz com a ajuda de uma empresa do CIPP, foi selecionado porque era de Catuana e aproveitou bem a oportunidade. Saiu do curso empregado, mas como alegria de pobre dura pouco logo ficou desempregado. Depois de 3 anos conseguiu voltar, essa foi sua maior felicidade, todo dia currículo na mão até conseguir ser chamado na profissão. Agora quer estudar mais, acha que a empresa pode lhe ajudar a crescer. Tem planos de casar com a noiva e ver seus filhos nascer. De Catuana não pretende sair, a vida é pacata e tem uma casinha própria que o pai comprou. É filho único e precisa ficar pra cuidar dos seus velhos. Sobre política diz que entende bem, Caucaia cresceu nos últimos anos porque vieram empresas grandes pra cá. Muita gente reclama que não consegue entrar no Pecém pra trabalhar, mas sei que para dar certo tem que estudar. Tem celular e usa as redes sociais, tem facebook e Instagram. Acha que política pública é para o povo, a prefeitura só pode ajudar, sabe que tem canal pro cidadão, mas nunca precisou usar.

E14 – A artesã de 29 anos, moradora de Catuana, é voluntária do projeto social Tecendo Vidas, projeto de geração de trabalho e renda de uma ONG de Fortaleza, produz bolsas, chapéus e cestas com palha de Carnaúba. Já viajou para Brasília uma vez, se diz interessada por política e foi defender o governo petista no processo de impeachment da Dilma. Iria outras vezes se fosse chamada, adorou conhecer a capital do Brasil, guarda fotografias de

lembrança e sempre conta sua história de vida pra todos que quiserem ouvir. No projeto social cresceu, aprendeu e fez amizade. Tem orgulho do que faz, foi uma grande oportunidade. Em Catuana relata muitos problemas, mas o pior é a criminalidade. Sente medo de sair nas ruas à noite, pois sabe que tem muita bandidagem. A prefeitura tem ajudado, já melhorou a escola local, construiu quadra de esportes, chafariz e lavanderia. A praça ficou bonita, atraiu muitos projetos, teve um dia inesquecível que viu um caminhão do SESI. O caminhão se transformava numa grande cozinha, o nome do projeto era Cozinha Brasil, aprenderam receitas e se alegraram por terem lembrado da comunidade pobre.

E15 – A moradora de Sítios Novos, tem 23 anos e nunca trabalhou, casou cedo e o marido é pescador. Os filhos ainda são crianças, do tamanho de uma escadinha de 4 degraus, as idades vão de 3 meses a 3 anos. Nenhum deles vai à escola, mas acredita que quando estudarem a vida será mais fácil, porque parece que Sítios Novos está crescendo, melhorando a cada dia. Vai ao centro de Caucaia uma vez por ano, quando o marido leva a família para dar um passeio, nesse dia vai ao Banco, passa no Mercado e vê as lojas enfeitadas para o Natal. Passa minutos sentada no banco da praça, admirando o lugar, imagina que um dia Sítios Novos vai ser assim. Sobre política não entende e não saberia pedir ajuda caso precisasse.

E16 – O agricultor de Catuana, tem 49 anos, é casado e tem 4 filhas mulheres, todas moças, de 13 à 20 anos. A mais velha faz faculdade, sempre foi estudiosa e teve muitas oportunidades. Espera que as filhas tenham emprego e sigam uma vida diferente da sua. Sempre teve que suar, pra colocar comida dentro de casa. A família já participou de vários projetos, o que marcou foi o da Agenda 21, muitas coisas foram conseguidas com a ajuda das empresas, mas ainda falta uma lista grande. Nunca usou os canais do governo pra pedir informação, mas as filhas já usaram internet e se precisasse pediria para elas resolverem.

E17 – O estudante de Catuana, jovem de 19 anos, participa voluntariamente de projetos sociais, toca violão na creche apoiada pela Chidfund, já foi uma criança apoiada por esta ONG. Hoje reconhece tudo o que lhe proporcionaram e tenta retribuir com carinho e gratidão. Havia abandonado os estudos por causa de más companhias, estava levando uma vida desregrada e causando transtorno aos pais, agora está tranqüilo, conseguiu achar o caminho do bem. Está feliz. Vive numa localidade pobre, carente de recursos e que está muito distante da realidade de uma cidade grande, mas reconhece que foi o lugar que seus pais e avós sempre moraram, por isso quer batalhar para crescer neste lugar. Tem muitos amigos que

conseguiram, alguns até chegaram à universidade. Acha que a população deveria ter mais oportunidade de emprego, enxerga um mercado de trabalho grande no CIPP. Não entende porque não dão oportunidade para a sua gente. As pessoas são pobre, mas possuem condições de progredir, terem uma vida mais digna. Acredita que para o futuro mudar as empresas precisam ajudar, o governo não faria muita diferença. A prefeitura e as secretarias parecem distantes, não interagem com os populares, a não ser em situações que lhe interessam, quando precisam se promover para ganhar voto. Sabe que existem canais de comunicação para o cidadão acionar o setor público, nunca usou estes canais. Já esteve em reuniões de lideranças comunitárias, mas não se interessou em levar essa bandeira à frente. Lembra que seu pai também já participara de projetos sociais, patrocinados por empresas do CIPP.

E18 – Pescador de 41 anos, morador de Sítios Novos, reconhece que a vida mudou, quando trouxeram uma pessoa da saúde pra cuidar da sua comunidade. É a dona Maria Macedo, chefe do posto de saúde, ela cuida dos pescadores fazendo ações preventivas em atendimento semanal. Teve um dia que houve um acidente e um pescador foi conduzido a Fortaleza, foi tratado e medicado, mas dona Maria precisou discutir com o médico pra conseguir a assinatura do atestado de acidente de trabalho. A luta dos pescadores é diária, é a única forma de ganhar dinheiro, agora são uma categoria e fazem parte de uma associação. Lembra de um projeto de pesca, de um tal Dr. Paulo Pena, que ensinou sobre direitos e deixou todos bem informados. Informação do governo nunca recebeu, acha que eles não se preocupam com isso. Pescador é gente pobre e é tem pouco reconhecimento.

E19 – Moradora de Catuana, de 34 anos, trabalhava de diarista na casa de uma pessoa que fazia parte do governo municipal. Depois que sua primeira filha nasceu preferiu ficar desempregada. Na casa da patroa ouvia falar de política, de projetos, de melhoria. A patroa tinha bom coração, mas nunca visitou a sua vila. Acha que em Caucaia tem mundos diferentes, uns são pobres, outros ricos, mas todo lugar deve ser assim, a diferença é ter coração bom ou ruim. Acredita que tudo vai mudar, o progresso já chegou no centro da cidade, já teve cinema na praça, dia das crianças na vila, visita de estrangeiro e até promessa de emprego. É ouvinte de rádio, gosta de música, mas quando tem propagando do governo, muda de faixa e não escuta.

E 20 - Estudante de 18 anos, morador de Sítios Novos, se considera um bom estudante, nunca perdeu uma série escolar, mas como entrou nos estudos tarde perdeu tempo, hoje os pais se

arrependem. Filho de artesãos nasceu numa pequena vila de Sítios Novos, seus pais tiveram mais dois filhos e levaram toda a família para morar em Parnaíba/PI, por lá passara cerca de 10 anos, mas por motivos financeiros seus pais resolveram retornar para Caucaia. A vida é precária, moram numa casa pequena, feita de alvenaria, mas que já foi de madeira. Se considera bem informado, sabe andar no centro de Caucaia e sabe onde fica cada secretaria. A ação social é a que mais visita, porque participa de projeto sempre que pode. Acha que ouvidoria é coisa pra quem reclama e que isso chateia os políticos.

APÊNDICE D – PRINCIPAIS TRANSCRIÇÕES DO DIÁRIO DE CAMPO

Dia 20 de novembro de 2017

Visita nas comunidades de Catuana e Sítios Novos, nesta ocasião sabíamos que haveria uma reunião de líderes comunitários na escola de Sítios Novos. Tinha um representante da Secretaria Municipal de Ação Social e a pauta era sobre a existência de uma população migrante, com tendência a fixar-se nas áreas marginais dos distritos, reduzindo a qualidade da infraestrutura urbana existente.

Um ponto observado foi o desmatamento da região circunvizinha. Constatou-se nas imediações a especulação imobiliária sinalizada por placas, com anúncio de instalação de novos condomínios para construção de casas e apartamentos, ao longo das rodovias que ligam a Região Metropolitana de Fortaleza às localidades de Catuana e Sítios Novos.

Algumas com aspectos positivos foram levantado, como o caso do comércio local de Catuana, a imigração trouxe impacto econômico favorável para o crescimento do comércio e o mercado imobiliário, mesmo diante da crise econômica que o país atravessa.

Já em Sítios Novos houve pouca mudança, não ocorrendo tanta diferença no crescimento econômico, ao contrário do que era esperado, já que muitos comerciantes investiram na cidade na expectativa de que tudo ocorresse diferentemente da realidade.

Dia 7 de janeiro de 2018

Em passagem pelo centro de Caucaia, observamos um evento sobre trânsito promovido pela Secretaria de Ação Social. Tinham alunos das escolas de vários distritos, o objetivo era aprender regras de trânsito.

Em conversa com uma das professoras de Catuana, foi relatado o alto índice de acidentes ocorridos na BR-222. Recentemente tiveram que instalar redutores de velocidade nas marginais da rodovia próximas à comunidades, já tiveram acidentes fatais envolvendo crianças.

Agora a prefeitura está promovendo este treinamento e chamando várias turmas de alunos pra ensinar as regras de trânsito.

Dia 16 de março

O açude de Sítios Novos está com baixo nível de água, é um ponto preocupante para as comunidades locais, segundo relato de um pescador de um vilarejo vizinho. A conversa foi informal, sem utilização de questionário de entrevista estruturada, mas a informação levantada foi pertinente. Já existem estudos do governo local para se maximizar todas as formas de reutilização da água, como reuso para escoamento de esgoto.

Situações de desmatamento próximas a Sítios Novos foram observadas, tratores e escavadoras estavam próximas a área da escola do distrito. Populares reclamavam da poeira nas ruas.

Em Catuana, realizamos visita na creche. Conhecemos um pouco do projeto da ONG Childfund. Vimos as melhorias realizadas nas instalações.

23 de abril de 2018

Em Catuana, conversamos informalmente com o padre da igreja da praça central, a conversa foi sobre as indenizações "miseráveis" que alguns moradores receberam para desocupar o vilarejo de Manaim. As famílias foram remanejadas para casas de Alvenaria, construídas por uma das empresas do CIPP, mas tiveram que se quotizar para preparar a infraestrutura de iluminação pública e calçamento.

04 de maio

Conversa informal na creche de Catuana com alunos que realizavam aula de violão, houve reclamação sobre a ocorrência de um vazamento nos equipamentos das indústrias e teria provocado poluição por meio de poeira nas proximidades de alguns vilarejos. Alguns técnicos das referidas empresas foram verificar o fato, mas não constataram nada grave. Diariamente um agente monitora a poluição do ar através de 3 equipamentos localizados nas casas de moradores.

APÊNDICE E – ACERVO FOTOGRÁFICO

Figura 33 – Líder Comunitária de Nova Belém, Dona Odélia



Fonte: acervo da autora.

Figura 34 – Casa de morador de Nova Belém



Fonte: acervo da autora.

Figura 35 – Entrada do Vilarajo Tapuios



Fonte: acervo da autora.

Figura 35 – Equipamento de monitoramento do ar instalado na vila



Fonte: acervo da autora.

Figura 36 – Rua de acesso à vila Suzano



Fonte: acervo da autora.

Figura 36 – Acesso à vila Suzano em dia de chuva, as crianças andam uma parte à pé para pegarem transporte para a escola municipal



Fonte: acervo da autora.

Figura 37 – Escola pública localizada em uma comunidade



Fonte: acervo da autora.

Figura 38 – Uma comunidade de Catuana



Fonte: acervo da autora.