

# A PROMOÇÃO DA CIDADANIA POR MEIO DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Carine Jansen Batista Neves Martins<sup>1</sup>  
Nadi Helena Presser<sup>2</sup>

## RESUMO:

Este artigo baseia-se em estudo em andamento, cujo objetivo é investigar o acesso e o uso da informação considerando a Lei de Acesso à Informação, na perspectiva da promoção da cidadania no Brasil. Inicialmente, foram identificadas as motivações da criação da Lei de Acesso à Informação para, em seguida, serem analisados os dados estatísticos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)<sup>3</sup> que gere os pedidos de acesso à informação ao Estado Brasileiro. Neste breve recorte, considerando o direito de acesso à informação, como direito humano fundamental, pretende-se valorizar a importância da política de informação, reforçando a responsabilidade social da ciência da informação.

**Palavras-chave:** Política de Informação. Acesso à Informação. Cidadania.

## ABSTRACT:

This article is based on ongoing study, which aims to investigate the access and the use of information considering the Information Access Act, from the perspective of the promotion of citizenship in Brazil. Initially, the motivations of the origin of the Access to Information Act were identified, to then be analyzed statistics data of the Electronic System Citizens Information Service (e-SIC) that manages requests for access to information to the State. In this part of the research, considering the right of access to information as a fundamental human right, is intended to highlight the importance of information policy, strengthening the social responsibility of information science.

**Keywords:** Information policy. Access to Information. Citizenship.

## 1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação é inerente ao exercício da cidadania, promovendo, assim, o desenvolvimento cultural e político, primeiramente, das pessoas, e conseqüentemente da sociedade como um todo. A informação sempre foi relevante para o desenvolvimento humano, por seu alto grau de importância e penetrabilidade em todos os setores da sociedade,

---

<sup>1</sup> Gestora Governamental, Mestranda em Ciência da Informação UFPE. E-mail: carinemartins1801@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Engenharia da Informação. Professora no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação UFPE. E-mail: [nadihelena@uol.com.br](mailto:nadihelena@uol.com.br)

<sup>3</sup> e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), desenvolvido pela Controladoria Geral do Estado, desde 16 de maio de 2012 (data da entrada em vigor da lei), pela Internet, no sítio <http://www.acessoainformacao.gov.br/>, e possibilita o acompanhamento da implementação da Lei, produzindo relatórios estatísticos sobre o seu cumprimento, além de permitir ao cidadão solicitar informações aos órgãos e receber a resposta das solicitações por meio digital (*e-mail*).

seja no campo científico, seja como necessidade intrínseca em todos os aspectos da atividade humana. (FREIRE, 2004a)

Este estudo advém de parte da dissertação, aprovada em exame de qualificação em 10 de fevereiro de 2015 no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, da Universidade Federal de Pernambuco, que visa investigar o acesso e o uso da informação à luz da Lei de Acesso à Informação, na perspectiva da promoção da cidadania no Brasil. Procurar-se-á, primeiro, identificar as motivações da criação da Lei de Acesso à Informação para, em seguida, caracterizar os pedidos de acesso à informação registrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), desde a entrada em vigor da lei (maio de 2012) até maio de 2015, e, por último, por meio de análises estatísticas, qualificar o perfil dos solicitantes e analisar o uso das informações disponibilizadas para fins privados ou públicos. Assim, acredita-se, será possível descrever e evidenciar o potencial da ampliação do acesso à informação pública por decorrência da imposição da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação-LAI), como recurso de ampliação do exercício da cidadania.

Para tanto, esta pesquisa tem caráter exploratório, por tratar de um estudo de caso em âmbito nacional, utilizando-se da revisão bibliográfica multidisciplinar para o seu referencial teórico e prosseguindo com uma análise baseada no levantamento estatístico elaborado pelos gestores do Sistema e-SIC. A revisão bibliográfica sobre o contexto de criação da LAI foi elaborada de forma interdisciplinar, recorrendo a autores, não só da Ciência da Informação, mas como do Direito, da Administração Pública, da Economia, bem como a agentes legislativos, procurando trazer uma perspectiva social abrangente e complexa. O acesso à informação é examinado segundo a perspectiva de utilidade social, seja no campo jurídico, político ou científico. A cidadania é tratada de maneira mais empírica do que teórica.

A cidadania não é uma noção abstrata desligada dos fatos concretos, mas expressa maneiras de as pessoas resolverem seus problemas na vida cotidiana e em sociedade. Corroborando com González Gomez (2002), define-se a cidadania como um mecanismo de realização de todos os contratos sociais, e, conseqüentemente, da efetividade dos direitos legalizados. Numa concepção geral, entende-se a cidadania como a possibilidade legítima para o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais de uma determinada sociedade. Todavia, quanto mais limitada a concepção de cidadania das pessoas, tanto menores serão as possibilidades de que ela seja efetivamente incorporada como *práxis* cotidiana.

Quanto ao conceito de informação escolhido nesta pesquisa, entende-se a informação conforme Wersig (1993), como conhecimento em ação, que serve de apoio a uma ação específica em uma situação específica. Assim, estuda-se a informação com uma concepção utilitária e dinâmica, característica típica da sociedade da informação. Para Barreto (1994) somente quando a informação é adequadamente assimilada, consegue produzir conhecimento, e assim modifica o estoque mental de informações do indivíduo, trazendo benefícios ao seu desenvolvimento e ao desenvolvimento da sociedade em que ele vive. Segundo Freire (2004b) a informação só possui poder de ação quando adquire a condição de mensagem, com uma comunicação efetiva que leva à consciência possível.

González de Gómez (2002, p 27-28) defende, como pré-requisito de todos os contratos sociais, uma “constituição comunicacional” implícita, sendo que esta circulação de informações entre todos os atores sociais pode ocorrer de duas formas: a primeira, como condição de constituição dos “coletivos das pessoas privadas” que passam a assumir papéis programados nos planos institucionais de ação, e a segunda como demanda de publicidade dos atos de governo para efeito de responsabilização. Esta última forma, sob o conceito de *accountability*, vem sendo estudada pelas Ciências Sociais. No entanto, a primeira forma, que está mais centrada nas necessidades específicas dos cidadãos, carece de estudos, em especial pela Ciência da Informação. Marteleto (2004) critica que esta Ciência tem dado pouca importância às dimensões sociais e culturais do seu objeto de estudo.

Esta pesquisa contribui com o debate sobre a concepção da informação como um elemento de inclusão social (FREIRE, 2006) e acrescenta outras reflexões, as quais apontam para o desenvolvimento da cidadania pelo uso de informação pública, incluindo, junto ao debate, o direito à informação. Ao lançar a Lei de Acesso à Informação - LAI no catálogo normativo brasileiro, o país reconhece ser este direito fundamental, uma premissa indispensável para o exercício da cidadania, o que envolve a tomada de posição crítica sobre a utilização das verbas públicas e o exercício do controle social. Não obstante, informação e cidadania são direitos que se complementam e ambos dizem respeito à possibilidade de uma pessoa exercer sua função de cidadã, na medida em que está no gozo de seus direitos civis, políticos e sociais.

Corroborando com as questões levantadas por Marteleto (2004), infere-se, desde já, que a promulgação da LAI, em 2011, representa apenas uma etapa da construção de uma política nacional de transparência. A lei, por si só, não garante o acesso à informação, sendo

necessários esforços e interesses confluentes do governo e da sociedade para materializar essa norma em ações permanentes, de forma a operacionalizar o direito ao acesso à informação e garantir a sua efetividade. Cidadania e acesso à informação devem avançar lado a lado, pois o abandono de um desses direitos implica o enfraquecimento do outro.

## **2 CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Para examinar o contexto de criação da LAI é essencial considerar as circunstâncias históricas de sua criação atrelada à política de informação do país. Essa política, como campo de estudo, é recente, emergiu a nível nacional e internacional no cenário do pós-guerra, associada às políticas de ciência e tecnologia. (GOMEZ, 2002). Conforme alerta Jardim (1999), os poucos planos de ação dessa política no Brasil têm refletido o desconhecimento com o conteúdo, o lado imaterial da informação. Jardim aponta a ausência de política de informação no país<sup>4</sup>, comprovada pela desarticulação administrativa dos órgãos responsáveis por sua execução. Ainda que, no final do século passado (1999), falar de total “ausência de políticas de informação”, no Brasil, pode ser considerado um discurso extremista. No entanto, pode-se observar, nos estudos de muitos autores sobre o ambiente de informação na administração pública brasileira, que ele é precário, disperso e direcionado pela cultura do segredo, comportamento herdado da nossa administração colonial. (MALIN, 1994; JARDIM, 1995; GONZALEZ DE GÓMEZ, 2002; MALIN e SÁ, 2012).

Seguindo pesquisa realizado por Aun (1999) em âmbito europeu, pode-se inferir que, como o Brasil não tem políticas de informação explicitadas, tudo fica sob o controle do mercado. “O destaque do aspecto tecnológico desestabiliza o processo de construção de políticas de informação, gerando, segundo opinião da maioria dos entrevistados, uma falta de consciência dos valores de conteúdo informacional, com olhar sociocultural” (Aun, 1999, p.2).

Na definição de diretrizes dessa política, o Estado tem cedido a interesses econômicos, seja focando nos investimentos estruturais e tecnológicos, seja defendendo a transparência em atenção às pressões econômicas externas das agências financeiras de desenvolvimento.

---

<sup>4</sup>“Do ponto de vista jurídico, apesar dos dispositivos legais favorecidos pelos princípios da Constituição de 1988, a ausência de políticas públicas de informação limita significativamente as possibilidades de acesso do cidadão à informação governamental.” (Jardim, 1999, p. 24)

Assim, entre os anos 80 e no início dos anos 90, diversos documentos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e de várias agências internacionais de fomento “(...) preconizavam e até mesmo pressionavam países-membros a envidarem esforços para aprovar leis de acesso público à informação e para promover maior transparência governamental, com o intuito de combater a corrupção.” (LOPES, 2007, p. 17-18). O interesse desses organismos em combater a corrupção através de ações em prol da transparência pode ser explicado pelo entendimento de Pereira (2002), que percebe a corrupção como um risco que reduz a quantidade de investimentos internacionais e domésticos.

Mendel (2009) também demonstra o movimento dos atores institucionais econômicos mais influentes mundialmente:

Desde a adoção da Declaração do Rio, o Banco Mundial e todos os quatro bancos regionais de desenvolvimento – o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Grupo do Banco de Desenvolvimento Africano, o Banco de Desenvolvimento Asiático e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento – adotaram políticas de divulgação de informações. Estas políticas, embora sejam primordialmente falhas no que tange a importantes aspectos, constituem valioso reconhecimento do direito de acesso a informação. Ademais, uma série de avaliações sucessivas na maioria destas instituições levou à ampliação da disponibilidade de informações ao longo do tempo. (MENDEL, 2009, p. 27).

Paralelo a isso, Mendel (2009) reconhece a importância de um movimento internacional da sociedade civil, também de cunho econômico, citando a Iniciativa pela Transparência Global (GTI)<sup>5</sup>. Segundo ele, a GTI adotou a Carta de Transparência para Instituições Financeiras Internacionais, exigindo o Direito de Saber, definindo as demandas da GTI pela abertura das instituições financeiras internacionais. Assim, “Com o passar do tempo, muitas instituições financeiras internacionais estão aceitando ao menos parte dos padrões básicos da Carta e, gradualmente, alterando suas políticas para aproximá-las desses padrões.” (MENDEL, 2009, p. 27).

No Brasil, a primeira lei que tratou da transparência foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), alterada pela Lei Complementar nº 131/09, conhecida como a Lei da Transparência. Essa lei, no seu art. 48, Inc. II, trata a transparência com uma abordagem financeira, exigindo a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e

---

<sup>5</sup> Iniciativa pela Transparência Global (GTI sigla em inglês) é um movimento da sociedade civil que reúne grupos de todo o mundo com a ideia de uma maior transparência das instituições financeiras internacionais. A GTI foi lançada em uma reunião internacional, ocorrida na Geórgia, E.U.A., em fevereiro de 2003.

financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Daí porque o Portal de Transparência do Governo Federal<sup>6</sup> tem basicamente conteúdo orçamentário. Assim, fica evidente a influência econômica e tecnológica na formação da lei da transparência, o que restringe o conceito de transparência.

Mas o embrião da Lei de Acesso à Informação nasceu antes disso, em 2003, no Projeto de Lei nº 219, de 2003, reconhecendo a inadmissibilidade de um governo que não seja legitimado pelo princípio da transparência e, assim, atestando o compromisso da administração pública com esse valor ético. Naquele mesmo momento, verificava-se uma tendência crescente para que os Estados buscassem estabelecimento de leis que garantissem ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, e sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos à comunidade (LOPES, 2003).

A política de informação do país também pode ser evidenciada pelas inúmeras normas elaboradas sobre o tema, mas, conforme Rodrigues (2011), inexistem uma política de acesso unificada do ponto de vista de uma legislação nacional.

Souza (2012, p. 165) classifica as leis brasileiras sobre o acesso à informação em dois grupos: as que “almejam adotar positivamente o amplo direito de acesso à informação, enquanto programa de Estado, acoplado ao direito à democracia e à cidadania, como seus fundamentos”; e as que “resumem-se a medidas estatais reparatórias e indenizatórias concernentes ao direito de acesso à informação, bem como o seu cerceamento diante da presença de casos de violações de direitos humanos, relacionadas ao desaparecimento de pessoas que lutaram contra regimes de exceção na sociedade brasileira.” (SOUZA, 2012, p. 166)

Frota (2014) atribui aos movimentos sociais brasileiros muitas das conquistas em relação ao acesso à informação. Se não fossem as exigências definidas pelos movimentos sociais, o Brasil permaneceria imerso na “opacidade” informacional, característica da administração pública federal. Efetivamente, a transparência começou a ser discutida no final da década de 80, “(...) pelos movimentos eclesiais de base e pelos movimentos de direitos humanos” (FROTA, 2014, p. 71), como insurgência contra o controle estatal da informação

---

<sup>6</sup>O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria Geral da União, lançado em novembro de 2004, que visa aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe o uso do dinheiro público, ajudando a fiscalizar. (<http://www.portaltransparencia.gov.br>)

exercido durante a Ditadura Militar. Nesse período foi “criado um extenso aparato institucional de controle estatal da informação, de caráter repressivo e centralizador” (FROTA, 2014, p.71).

Com a resistência social e a promulgação da Constituição Federal atual, apelidada de constituição cidadã, foi possível reconhecer o direito de acesso à informação como direito fundamental, prevendo-o no artigo 5º no inciso XIV, em que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, e no inciso XXXIII, em que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Assim, o Brasil passa a figurar entre os primeiros países que incluiu o acesso a informação entre os direitos e garantias fundamentais da Constituição (PINHEIRO, 2014). Mas se passaram 23 anos (de 1988 a 2011) para que esse direito fosse regulamentado de maneira unitária e sistemática na Lei de Acesso à Informação. Por isso, Malin (2013) entende que a adesão ao regime de direito à informação pública foi um longo processo no Brasil. A autora aponta uma série de movimentos sociais que provocaram o Poder Legislativo a elaborar esta lei, dentre eles: Transparência Brasil (2000) e Contas Abertas (2005).

Por todo o exposto, observa-se que as iniciativas de governo na área de políticas de informação decorreram de influências econômicas internacionais, mas também da pressão exercida pelos cidadãos que defenderam a transparência, seja para o resgate da memória e o acesso à verdade, seja em prol do combate à corrupção. Assim, o Estado foi sendo coagido a implementar políticas de informação, deixando de ser mero agente controlador das informações para ser também mediador da comunicação entre os agentes estatais e demais atores não estatais.

Além desses fatores, o Modelo de Gestão Gerencial do Estado também impulsionou as iniciativas de transparência, provocando os governos a trabalharem a gestão da informação de maneira contemporânea, através de arquivos eletrônicos, superando o Estado Burocrático, antigo e retrógrado (LOPES, 2007). Segundo Pereira (2002, p. 2) com a propositura de um Estado Gerencial “(...) a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.”. No caso brasileiro, a corrupção é um

problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político, que questiona o poder de governança do Estado, carecendo assim de medidas políticas que revertam esse processo, como a política de maior transparência.

No Brasil, a reforma gerencial foi planejada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado em 1995<sup>7</sup>. Pereira (2002) observa que esse plano contempla a informação basicamente em três projetos: o Projeto Cidadão, a Rede de Governo e a implantação de sistemas administrativos para controle de informações gerenciais. O primeiro visa simplificar as obrigações de natureza burocrática e prevê a implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos. O outro consiste numa moderna rede de comunicação de dados. Por último, os sistemas administrativos visam à gestão em sistemas digitais das seguintes informações gerenciais: gastos efetuados, folha de pagamento, o orçamento de investimentos, o planejamento de ações do governo, o cadastro de fornecedores e seus preços e as macroatribuições da organização governamental. Neste projeto de sistemas administrativos, vale destacar a preocupação com o conteúdo da informação e a percepção visionária deste planejamento elaborado nove anos atrás, ao estabelecer que: “(...) é preciso buscar informações coletadas de forma coerente e sem duplicidade e processadas com segurança e eficiência, que possuam um caráter gerencial (...) Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos destes sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública.” (BRASIL, 1995, p. 82, grifo nosso). Na interpretação de Pereira (2002), a área privilegiada pelo Plano Diretor tem sido a de administração de dados com elevado suporte de recursos tecnológico, incluindo-se a Internet como fator de transparência governamental. Jardim (1999) também critica esse Plano Diretor por despolarizar a informação governamental, não a reconhecendo como uma questão de Estado.

As ações de implementação da transparência em âmbito governamental devem ser tratadas em um dos subdomínios<sup>8</sup> das políticas de informação, qual seja o de “Acesso Público de Informação Oficial”, que trata das políticas e regulamentos, os quais moldam o acesso à informação de cidadãos sob a guarda governamental.

---

<sup>7</sup> A partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, tem início a retomada dos esforços para oferecer à sociedade um conjunto de informações dos mais diversos teores, tais como: orçamentários, financeiros, de pessoal, previdência, entre outros. Apesar das deficiências desses sistemas, é inegável o enorme potencial desse recurso tecnológico para a difusão da informação governamental. (Pereira, 2002)

<sup>8</sup> Política de Informação e seus Subdomínios: a) Protecionismo da Informação; b) Mercado da Informação; c) Radiodifusão da Informação; d) Acesso Público de Informação Oficial; e) Sociedade da Informação e Infraestrutura. Fonte: Rowlands (2002)

Apesar de todo o discurso político de acesso à informação, é necessário que ocorra uma mudança de cultura organizacional: “da cultura do segredo para a cultura do acesso, da lógica da informação como um favor para a lógica da informação como um bem público”. (BRASIL, 2011b, p. 4). Para tanto, a LAI objetiva assegurar o direito de acesso à informação e tem como uma de suas diretrizes “o fomento ao desenvolvimento da cultura de *transparência* na administração pública” (BRASIL, 2011a, art.3º, IV).

### **3 O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO REQUISITO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

A cidadania é um conceito em contínua construção. Sua definição acompanha a evolução dos direitos, que variam conforme a época e a conjuntura social nas quais se realizam. A sua definição mais moderna possível pressupõe o reconhecimento da autonomia do cidadão garantida historicamente. Cidadania deve ser entendida como um *status* conquistado e não simplesmente concedido. A passividade sugerida nos conceitos clássicos de cidadania deve ser superada pela pró-atividade exigida do cidadão globalizado, que soberanamente pode e deve questionar o poder do Estado para assumir seus deveres e garantir seus direitos, inclusive o Direito de Acesso à Informação (DAI). Conforme Gomez (2002) a cidadania é um mecanismo de realização dos direitos legalizados.

O acesso à informação é condição para o exercício da cidadania, por ser pressuposto da consciência de direitos e deveres básicos. Para Targino (1991), a informação é um bem comum, que pode e deve atuar como fator de integração, democratização, igualdade, cidadania, libertação e dignidade pessoal. Segundo a autora, não há exercício de cidadania sem informação, porque, até para cumprir seus deveres e exigir seus direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais, o cidadão precisa conhecê-los, ato que pressupõe a apropriação da informação.

Considerando que o acesso à informação é atitude inerente a qualquer atividade humana, o DAI merece proteção jurídica. Trata-se de um direito essencial resguardado tanto pelas leis internacionais, como pela legislação nacional. A Declaração Universal dos Direitos dos Homens (1948) reconhece o DAI como um dos direitos inerentes a todos os seres

humanos, conforme expresso em seu Artigo 19<sup>9</sup>. Atualmente, o DAI é um direito amplamente reconhecido pelo regime internacional de direitos humanos, inclusive pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, tratado ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, e pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada pelo País em 15 de junho de 2005 (PINHEIRO, 2011). Além disso, Segundo Mendel (2009, p.35) a inclusão do direito à informação entre os direitos e liberdades garantidos por tantas constituições modernas ilustra o seu crescente reconhecimento como direito humano nesses países.

Além de o Brasil ser uns dos primeiros países a proteger esse direito na lei maior, garantindo a qualquer pessoa acesso à informação detida pelo Estado (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXIII), ele também determina a responsabilidade da administração pública sobre a gestão da documentação governamental, bem como sobre as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988, art. 216, § 2º). Assim, tanto a Constituição Federal como a LAI preveem não apenas o direito de petição do cidadão, mas também o dever do Estado de informar.

Numa perspectiva social e jurídica, Souza (2012, p. 180) sintetiza a utilidade do DAI, definindo-o como “mola propulsora dos direitos e valores fundamentais da cidadania e da democracia participativa, pilares de nosso Estado democrático de direito, bem como do direito à memória, à identidade, à liberdade de imprensa e à proteção de dados pessoais.”.

Para Uhlir (2006, p. 21), desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, artigo 19), uma das principais metas de qualquer sociedade tem sido a luta pelo desenvolvimento humano, ou seja, “o fortalecimento de todos os cidadãos, por meio do acesso e utilização da informação e do conhecimento.”. Além do desenvolvimento individual, Uhlir (2006) também reconhece outro benefício do acesso à informação, afirmando que a disponibilidade aberta dos dados científicos (coletados por entidades do governo ou financiados com recursos públicos) promove o desenvolvimento mundial, na medida em que permite a pesquisa básica, fundamental para o progresso da ciência, o avanço das inovações tecnológicas e para um sistema educacional efetivo.

Santos (2005) reconhece o conhecimento como ferramenta para a emancipação do cidadão, baseado numa solidariedade de saberes, considerando que é possível reposicionar o

---

<sup>9</sup> Artigo 19: Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

ser através do saber. Para a autora, a crise do Estado Providência vem induzindo à superação da valorização do ser individualizado e ao reenquadramento do Estado como mais um espaço de transformação política, e não o único.

Nesse sentido, vale a máxima: “saber é poder”, do filósofo inglês Francis Bacon na época do Iluminismo. Ainda sobre o potencial da informação para assegurar poder, Michel Foucault (1979, p.144) entende que: “O exercício do poder cria perpetuamente saber e, inversamente, o saber acarreta efeitos de poder”. Para esse filósofo os mecanismos de poder não se restringem a um conjunto de leis ou um aparelho de Estado.

Martelete e Ribeiro (2001, p.1) observam que “(...) nos últimos anos as atividades no campo do conhecimento e da informação começam a ser objeto de práticas, políticas e arranjos locais, regionais e transnacionais, de forma mais independente da ação e regulação estatais”. Segundo essas autoras, essas transformações resultam de três fatores principais: a) Mudança do papel do próprio Estado: pela retração de suas políticas sociais, nas quais são incluídas as políticas educacionais, culturais, científicas e informacionais e pelo seu reposicionamento como gestor e não ditador de políticas; b) Deslocamento da questão do conhecimento das esferas acadêmicas e pedagógicas de regulação estatal para o ambiente privado, impondo novos modelos de competência cognitiva e informacional, acelerados pelas modernas tecnologias de comunicação e informação; c) A mobilização da Sociedade Civil organizada que propõe novas e complementares formas de apropriação e produção de conhecimentos, e de transferência e gestão de informações, fora da regulação estatal.

Por esses fatores, o uso da informação vai abrindo espaço para o exercício da cidadania. Segundo Freire (2004a, p.220) “a sociedade se organiza através de relações cada vez mais horizontais, ou seja, em rede, e grande parte da informação disponível já está armazenada em meio digital”. No mesmo sentido, Santos (2005, p. 143) entende que em termos cognitivos e culturais a era da informação “(...) tende a substituir as pirâmides de relações de autoridade e de saberes hierarquizados, por redes de relações cooperativas e de saberes interactivos.”

Ferrari (2000) concebe a informação como um fundamento essencial da democracia, entendendo-a como parte essencial do processo de formação de conhecimentos, de opiniões e, portanto, da própria personalidade do indivíduo, sendo a conexão da interação do sujeito com o mundo externo. Adverte ainda que “uma informação unilateral, advinda de uma só fonte, mesmo que quantitativamente rica e qualitativamente sofisticada, direciona a personalidade

para canais preestabelecidos, limitando objetivamente a oportunidade de escolha e a capacidade crítica do indivíduo, prejudicando desta forma a sua participação nos processos democráticos.”. (FERRARI, 2000, p. 165, 166)

Segundo Pereira (2002), a busca da transparência na administração pública pode ser entendida como condição essencial para que o Brasil possa continuar a avançar no processo de consolidação da democracia. Sem informação e transparência o povo é impedido de exercer o poder governamental, de maneira representativa ou participativa. No primeiro caso, o povo irá precisar das informações para a livre formação de convicção e escolha responsável de seus representantes. No segundo caso, para fiscalizar e definir políticas públicas. Para tanto, é necessário ter acesso amplo a elas, pois sem ter acesso ao raciocínio dos rumos das políticas no âmbito do governo não é possível oferecer contribuições úteis ao processo de elaboração destas. Quanto à fiscalização, o acesso à informação também permite a supervisão pública autorizada e/ou espontânea, isto é, o controle social. Assim, o DAI constitui ferramenta de combate à corrupção e a outros atos ilícitos de governo. (PEREIRA 2002, LOPES 2007, MENDEL 2009, BUCCI 2009)

Nesse sentido, Stiglitz (apud MENDEL, 2009, p. 4,5), cuja obra sobre as implicações econômicas das assimetrias de informação renderam-lhe um prêmio Nobel, observou que melhorias na informação e nas regras que regem sua divulgação podem reduzir a abrangência dos abusos decorrentes da desigualdade no acesso à informação, os quais, em alguns aspectos, permitem às autoridades “dedicar-se a políticas mais voltadas para seus interesses do que aos interesses do povo”. Como a democracia implica em prestação de contas e boa governança, o público precisa ser capaz de avaliar o desempenho do governo, com base em pesquisas e discussões bem informadas.

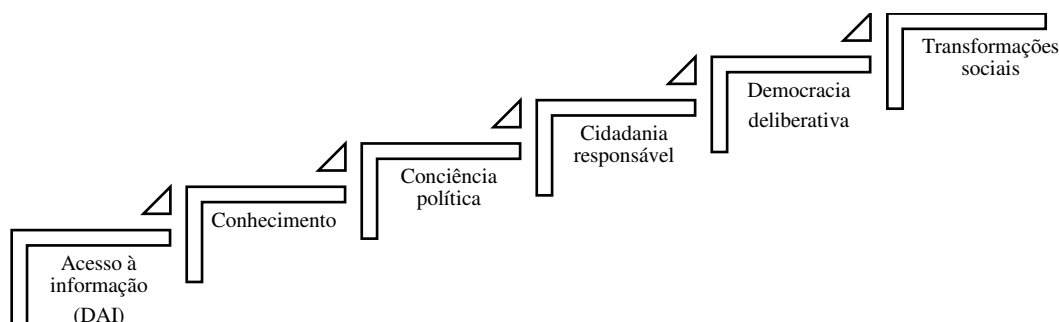
Assim, o DAI instrumentaliza o exercício da cidadania, atitude que garante e sustenta tanto a “democracia eleitoral”, como a “democracia de cidadania.”<sup>10</sup> A primeira garante às pessoas as liberdades e o direito de decidir autonomamente. A segunda é a que permite a promoção de eleitores a cidadãos, pela efetivação de mais direitos. Um dos maiores valores não econômicos associados à disseminação da informação governamental no domínio público é a “transparência” da governança que leva à democratização do Estado, ao passo que o sigilo leva à tirania. (UHLIR, 2006)

---

<sup>10</sup>Em 2004, O Relatório elaborado a pedido do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, observou que na América Latina alcançou-se a *democracia eleitoral* e suas liberdades básicas, mas que ainda precisava avançar na *democracia de cidadania*. (PNUD, 2004)

A informação, neste debate, é promotora da conscientização política, da autonomia dos indivíduos, que assim podem passar a definir o rumo de suas histórias, propondo mudanças sociais em prol de direitos individuais e coletivos. O acesso amplo dá direito ao conhecimento de informações de interesse pessoal, políticas e pedagógicas, garantindo, respectivamente, direitos e deveres civis, políticos e sociais.

**Figura 1** – Fases do Desenvolvimento Social a partir do Acesso à Informação



Fonte: elaborada pelas autoras

Assim, conforme ilustrado na Figura 1, o acesso à informação permite a ampliação do conhecimento das pessoas, o que gera a promoção de maior consciência política, ou consciência possível (desenvolvimento humano individual), que conseqüentemente promove o exercício da cidadania responsável (democracia deliberativa) que, por seu turno, leva às transformações sociais (desenvolvimento humano coletivo). Logo, o acesso à informação pode ser considerado elemento basilar de todo o desenvolvimento social.

No entanto, Araújo (1999) pondera que o simples acesso à informação não garante a promoção da cidadania. Segundo a autora, a informação tem papel de auxiliar na construção de espaços sociais de cidadania, entretanto tal fato só ocorrerá se a mesma for gerada para a ação política de forma direta, ou, ainda, se for recebida e analisada a partir de necessidades específicas e transferida para atender a estas mesmas necessidades. Para ela, após a ampla disseminação e circulação da informação, é preciso estabelecer um processo comunicativo de discussão crítica sobre as diferentes questões relativas à construção de uma sociedade com maiores oportunidades para todos os cidadãos.

Seguindo na mesma linha, Gustavo Freire (2004a) entende que, além da Internet, vários recursos de comunicação já ampliaram o acesso à informação, como a televisão, mesmo assim, observa que as informações geralmente não são utilizadas como deveriam, ou seja, “(...) apesar de todo o aparato tecnológico para armazenagem e disseminação da

informação, informações úteis e relevantes continuam a se ‘perder’ e não se chegam ao seu destino final (o usuário)”. Nesse sentido, defende que é necessário desenvolver com os usuários sistemas de transferência de estoques de informação considerando as suas necessidades, gerando mecanismos de gestão da informação relevantes para toda a sociedade.

Santos (2005) também pondera sobre outro aspecto – os riscos da infoexclusão. A expansão da Internet, como veículo de circulação de informação, proporcionou o desenvolvimento de competências cognitivas, mas também potencializou fenômenos de infoexclusão, que consistem em entraves à democracia, ao excluir os cidadãos que não detêm determinados conhecimentos. Citando Tedesco, a autora percebe que a exclusão cognitiva conduz à exclusão social. Nesse sentido, a autora reconhece o valor da comunicação eletrônica (a qual tem o poder de reforçar o exercício da cidadania, ao alargar as formas de participação política e estimular a comunicação horizontal entre os cidadãos), mas adverte que esse acesso está restrito a uma elite relativamente pequena. Essa restrição provoca uma ruptura de interação entre classes, pior que o conflito de interação por exploração que existia na sociedade pós-industrial. Adverte ainda que a “educação, que sempre privilegiou a transmissão de conhecimentos, ocupou-se muito pouco de questões de cidadania” e que “os tratamentos tradicionais da cidadania ocuparam-se muito pouco com questões de conhecimento” (TEDESCO apud SANTOS, 2005, p. 144). Por tudo isso, o acesso à informação como transmissão de conhecimentos pressupõe a capacidade de sua apreensão e uso.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

À medida que a cidadania evolui, para um comportamento deliberativo, em vez de um passivo e representativo, há também um incremento na necessidade de busca de informações, seja para o exercício do controle social, seja para o exercício da tomada de decisões individuais. Paralelo a isso, a evolução política dos Estados exige maior transparência como recurso de manutenção de sua governança, como poder legitimado, ao convocar o cidadão para participar, ainda que como ouvinte, de suas decisões. Como ponto de interseção desses interesses individual e coletivo, existe um consenso de que a transparência é o mais eficiente mecanismo de combate à corrupção, atendendo aos interesses do mercado, seja na projeção de investimentos na infraestrutura tecnológica, seja na minimização dos riscos de investimentos.

Considerando essa confluência de fatores em prol da transparência, a Ciência da Informação precisa se apropriar de sua responsabilidade social, assumindo o seu papel de condutora do desenvolvimento cultural, político e social, ao começar pelo incentivo aos debates da política da informação, que, a nosso ver, em especial em âmbito nacional, está sendo conduzida por aspectos secundários, em detrimento da complexidade dos aspectos socioculturais.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. Informação, Sociedade e Cidadania: **A Gestão da Informação contexto de Organizações Não Governamentais (ONGs) Brasileiras. Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 155-167, 1999.

AUN, Marta Pinheiro. **A construção de políticas nacional e supranacional de informação: desafio para os Estados nacionais e blocos regionais. Ciência da Informação**, online, vol.28, n.2, p. 115-123, 1999.

BARRETO, A. de A. A questão da informação. São Paulo em perspectiva, v.8 n.4, out./dez. 1994, p.8

BRASIL Controladoria-Geral da União. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. (2011b) Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao.pdf>> Acesso em novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **2011a**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> Acesso em novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 14/11/2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em janeiro de 2014 (artigos 5º, 37 e 216)

BUCCI, Eduardo Sadalla. O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XII, n. 67, ago/2009.

FOULCAULT, M. A Microfísica do poder (org. e trad. Roberto Machado). Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 144

FREIRE, G. H. de A. **Construção participativa de instrumento de política para gestão e acesso à informação**. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 195- 207, set./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **Ciência da informação: temática, histórias e fundamentos** Perspect. ciênc. inf., Belo Horizonte, v.11 n.1, p. 6-19, jan./abr. 2006

\_\_\_\_\_. **CONSTRUINDO RELAÇÕES HORIZONTAIS NA INTERNET: estudo de usuários on line** Inf. & Soc.: Est., João Pessoa, v. 14, n. 2, p. 217-235, jul./dez. 2004b

FREIRE, I. M. **A responsabilidade social da ciência da informação na perspectiva da consciência possível** DataGramZero – Revista de Ciência da Informação, v.5, n.1, artigo 02. 2004b.

GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. **Novos cenários políticos para a informação. Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 31, n. 1, jan. 2002.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999a.

\_\_\_\_\_. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 119, n. 1, jan./abr. 1995.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**. Caderno de Finanças Públicas., Brasília, n.8, p. 5-40, dez.2007 Disponível em <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/a\\_esaf/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> Acesso em novembro de 2014.

LOPES, REGINALDO Deputado PT-MG Projeto de Lei nº 2019, de 2003 Disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=71F974142EC793E862401276D0BAEAB5.proposicoesWeb1?codteor=115054&filename=Tramitacao-PL+219/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71F974142EC793E862401276D0BAEAB5.proposicoesWeb1?codteor=115054&filename=Tramitacao-PL+219/2003) Acesso em novembro de 2014.

MALIN, A.M. B.e SÁ, M. I. **Lei de acesso à informação: um estudo comparativo com outros países**. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 13., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

MALIN, Ana Maria Barcelos. **A desordem federal.** *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 3, set./dez. 1994. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/847/659> Acesso em março de 2015

MARTELETO, R. M , NASCIMENTO, D. M. **Informação Construída” nos meandros dos conceitos da Teoria Social de Pierre Bordieu** *DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação* - v.5 n.5 out/04

MARTELETO, R. M; RIBEIRO, L. Informação e construção do conhecimento para a cidadania no terceiro setor. **Informação & Sociedade: Est. João Pessoa**, v. 11, n. 1, p. 57-85, 2001.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Título original: Freedom of information: a comparative legal survey

MOURA, M. A. (org.) **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. 283 p.

PINHEIRO, Kerr. Acesso público à Informação em contextos dinâmicos – Elementos Sócio-Históricos (p. 27-46); FROTA, M. G. Comissão Nacional da verdade e Lei de Acesso à Informação: Informação, memória e justiça no contexto democrático pós-1988 (p. 71-84)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – **ONU Declaração Universal dos Direitos dos Homens** (1948), art 19 Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html> Acesso em novembro de 2014.

PEREIRA, José Matias. **Reforma do Estado e transparência : estratégias de controle da corrupção no Brasil.** In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 out/ 2002

PINHEIRO, W. Relator do Parecer Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 Disponível em < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/88885.pdf> > Acesso em novembro de 2014.

RODRIGUES, Georgete Medleg. **Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história.** *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 257-286, jan/jun 2011.

ROWLANDS, Ian; et al. **Frame analysis as a tool for understanding information policy.** *Journal of Information Science*, v.1, n. 28, p. 31-38, 2002.

SANTOS, Maria Eduarda Vaz Moniz dos. Cidadania, conhecimento, ciência e educação CTS. Rumo a “novas” dimensões epistemológicas. Centro de Investigação em Educação,

Universidade de Lisboa, Portugal. **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS**, vol. 2, núm. 6, diciembre, 2005, pp. 137-157.

SOUZA, V. R. C. de. **O acesso à informação na legislação brasileira**. Rev. SJRJ, Rio de Janeiro, v.19, n.33, p. 161-181, abril/2012.

TARGINO, Maria das Graças. Biblioteconomia, Informação e Cidadania. **Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG**, Belo Horizonte. v. 20, n. 2, p.149-160, 1991.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. 69 p.

UNESCO - PNUD. **A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e dcidadãos**/preparado pelo PNUD Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento; tradução Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

WERSIG, G. **Information Science: The study of postmodern knowledge usage**. Information Processing and Management, v. 29, n. 2, p.229-239, 1993.