



XVII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (**XVII ENANCIB**)

**GT 5 – Política e Economia da Informação**

**A EFICÁCIA SOCIAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA BAHIA**

***THE SOCIAL EFFICACY OF THE ACCESS TO INFORMATION ACT IN BAHIA***

**Francisca Mattos<sup>1</sup>**

**Modalidade da apresentação: Pôster**

**Resumo:** O acesso à informação produzida pelo poder público é considerado uma das formas de avaliar a qualidade do regime democrático de um país. Em 2011, o Brasil sancionou a chamada "Lei de Acesso à Informação", com o objetivo de regulá-lo e promovê-lo. Contudo, o fato de uma lei estar em vigor não significa que ela, de fato, consegue reger as condutas por ela descrita. É de conhecimento geral que, no Brasil, existem obstáculos sociais e culturais para que uma norma possa ser socialmente eficaz. Leis como esta, que dependem, dentre outros aspectos, a demanda social para serem eficazes possuem desafios ainda maiores. Desta forma, esta pesquisa possui como objetivo investigar e analisar os motivos pelos quais o cidadão baiano não aderiu à LAI no estado da Bahia, onde, por meio da aplicação de questionários-padrão, faremos uma pesquisa de campo nas maiores cidades de cada uma das sete mesorregiões do estado.

**Palavras-chave:** Acesso à informação pública Lei de Acesso à Informação. Transparência.

**Abstract:** *The access to public information is considered to be one of the ways for assessing the quality of democracy. In 2011, Brazil has enacted the so-called "Access to Information Act," with the purpose of regulating and promoting such access. However, the fact that a law has been edited does not mean that, in fact, it rules the conducts described by it. It is common knowledge that in our country there are huge social and cultural obstacles that a legal rule must overcome to be socially effective. Laws such as this, which depend on social demands to be effective, have even greater challenges. Thus, this research aims to investigate and analyze the reasons why the Bahian citizen had not adhere to this particular law in the state of Bahia, where, through the application of standard questionnaires, a field research will be performed.*

**Keywords:** *Access to public information. Access to Information Act. Transparency..*

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Bahia.

## 1 INTRODUÇÃO

Vive-se em uma sociedade onde a informação erigiu como valor social e econômico fundamental, bem como requisito para as relações democráticas (TAKAHASHI, 2000). Entretanto, o fenômeno do acesso à informação vem se revelando um dos grandes desafios do século XXI. No âmbito da informação produzida e custodiada pelo Estado, o cenário é ainda mais desafiador. O grande volume e variedade de informações exigem da administração pública uma postura articuladora e promotora de políticas (JARDIM, 2001, p.12). Com a finalidade de ampliar o controle e a publicidade dos atos da administração pública e tendo em mente que o acesso à informação produzida e/ou custodiada pelo poder público é considerada uma das formas de avaliar a qualidade do regime democrático de um país (DIAMOND; MORLINO, 2004), em 2011, editou-se a Lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação-LAI (BRASIL, 2011).

No Brasil, os estudos relativos à LAI a consideram uma norma ambiciosa para os padrões nacionais, pois, segundo afirmam, ela visa romper com uma longa tradição de opacidade da informação pública (JARDIM, 2001). Sua implementação, no âmbito do poder executivo federal, foi, em geral, considerada bem-sucedida (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013a, 2014a). Nesse sentido, é possível afirmar que a LAI pretende ser instrumento de transformação social, auxiliando na mudança da cultura de sigilo das informações de caráter público para a cultura do acesso. Para tanto, ela contempla duas dimensões deste direito: transparência ativa e passiva.

A primeira é aquela que obriga o Estado a fornecer informações públicas de forma espontânea, sem que o cidadão precise provocá-lo para tanto. A segunda determina que o Estado deve estar apto para receber requerimentos de acesso à informação do cidadão e, quando for o caso, conceder o acesso.

Nota-se que há um conjunto significativo de estudos sobre a transparência ativa, entretanto, nota-se uma falta de estudos sobre a transparência passiva que possuam como objeto o cidadão comum. Em verdade, existe um entendimento segundo o qual, agindo sozinhos, os cidadãos enfrentariam muitas barreiras para fazer valer a LAI, de forma que deveria fomentar sua ação articulada, isto é, mediada por coletividades e/ou instituições que os representasse (ABRUCIO, 2012).

Ademais, é preciso levar em conta a existência de um pré-conhecimento que possui acerca da adesão do cidadão às normas jurídicas, que normalmente é baixa (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2015), que leva a desconfiar sobremaneira de qualquer pretensão de eficácia normativa instantânea em países como o Brasil. Aqui, não se acredita que as leis existem para serem cumpridas (DAMATTA

1987), o que atinge o núcleo do conceito de “Império da Lei”: a noção de igualdade dos indivíduos perante as normas jurídicas (O'DONNEL, 2005). Isso daria ensejo, segundo DaMatta (1987), a legislações com baixa aderência, criadas para “corrigir” as práticas sociais, eventualmente até mesmo instaurar novos hábitos (DAMATTA, 1987). Entretanto, não é o direito que modifica a realidade, na verdade, ele é “um instrumento de consagração de uma dada realidade [...] as normas não são fator social de alto poder” (MELLO, 1985, p. 97).

Tendo essa realidade exposta, a seguinte pesquisa possui a seguinte premissa: o cidadão não aderiu à LAI. Diante disso, indaga-se qual a razão para a não adesão? Partindo dessa ideia, trabalha-se com quatro hipóteses: 1. O cidadão não conhece a LAI; 2. O cidadão, mesmo quando sabe de sua existência, não conhece suas hipóteses de incidência; 3. O cidadão não acredita na eficácia dela 4.. O cidadão está satisfeito com as informações disponibilizadas espontaneamente pelo Estado (transparência ativa)

Evidentemente uma investigação acerca da eficácia da LAI demanda um universo de pesquisa maior, entretanto, por questões de viabilidade da pesquisa, optou-se fazer um recorte espacial e a pesquisa estará circunscrita aos municípios mais populosos de cada uma das sete mesorregiões da Bahia, quais sejam: a Centro Norte, Centro Sul, Extremo Oeste, Metropolitana, Nordeste, Sul, Vale do São Francisco. Através da aplicação de questionários, o objetivo é investigar quais são os motivos pelos quais o cidadão baiano não aderiu à LAI, tendo como objetivos específicos: investigar se há conhecimento da existência da LAI; averiguar se o cidadão os direitos conferidos pela LAI sobre o acesso à informação; verificar a confiança do cidadão na LAI para promover o acesso à informação pública; identificar se o cidadão está satisfeito com as informações disponibilizadas via transparência ativa.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Em “A era dos Extremos”, o historiador britânico Eric Hobsbawm (1995) refere-se à época que se seguiu à II Guerra Mundial como anos “de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável” (HOBSBAWM, 1995, p.15). Não por acaso, este período deu à luz ao que se convencionou chamar de “explosão informacional”, cujos desafios foram inicialmente apontados por Vannevar Bush em seu artigo “As We May Think” como sendo questões relativas à preservação, armazenamento e, “antes de tudo”, acesso (BUSH, 1945).

Entretanto, sabemos que “informação” – entendida como "comunicação de conhecimentos" – foi crucial em todas as sociedades. O que diferencia nossa era das demais é o fato de que vivemos em uma organização social na qual "a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas [...]" (CASTELLS, 1999, p.65). O mesmo pode ser dito em relação ao Estado: todos eles foram “sociedades da informação”, na medida em que “a geração do poder de estado pressupõe a reprodução reflexivamente monitorada do sistema, envolvendo a coleta, armazenamento e controles regulares da informação aplicada à fins administrativos" (BURKE, 2003, p. 111).

Isso não significa dizer, contudo, que em toda sociedade política será encontrada a racionalidade, legalidade, impessoalidade e estabilidade que caracteriza (em tese) uma administração burocrática (WEBER, 2014). Entretanto, quanto mais centralizado o poder dentro de uma sociedade política – ao menos na forma a partir da qual se configurou o que chamamos de “Estado moderno” – maior é a necessidade de uma estrutura burocrática (p.32-33).

O processo de centralização política ocorrido nos primórdios do Estado moderno, entre os séculos XIV-XVI, confunde-se com o início da ascensão do absolutismo como forma de exercício do poder. A burocracia estatal lhe é típica e sua implementação teve como consequência o aumento exponencial dos registros (ainda que estes não fossem coletados de forma sistemática), que passaram a ser reunidos em depósitos (BURKE, 2003, p.127-129). Os arquivos estatais surgiram como parte dos "segredos de Estado": quem monopolizava as informações ali contidas monopolizava o poder.

A noção de acesso público aos arquivos só foi proclamada ao final do século XVIII. A Revolução Francesa, feita em nome dos ideais iluministas e liberais, teve, como uma de suas conquistas, o reconhecimento da importância dos documentos para a sociedade (SCHELLENBERG, 2006). Contudo, isso não significa que a informação possuía relevância jurídica, ainda que pudesse ser extraída do art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, um dos frutos da Revolução Francesa.

No século XX, especialmente após a II Guerra Mundial, o desgaste do modelo liberal deu origem ao Estado de bem-estar social. Ao contrário do Estado mínimo, o *well-fare state* pretende possuir uma ingerência moderada na vida dos cidadãos. Assim, aumentou a necessidade de reunir informações para que o poder público pudesse atingir seus objetivos, os quais que foram ampliados, e que passaram a incluir a efetivação dos chamados direitos de segunda geração: os direitos sociais (BURKE, 2012). O segredo passou a ser, por princípio, legitimado apenas em casos excepcionais, previsto em lei (JARDIM, 1999b, p.52)

Hodiernamente, o Estado tem a sua disposição o acesso a uma gigantesca base de dados, para atingir suas inúmeras finalidades. É nesse sentido que autores como Burke alcunharam nossa sociedade política de “estado arquivístico” ou “estado de informação” (BURKE, 2012), também chamado de “estado informacional” (JARDIM, 1999a).

A partir dos anos 70, pode-se encontrar, nos Estados democráticos, diversas formas de expressão do acesso à informação, “traduzidas em duas noções que se referenciam mutuamente: transparência administrativa e direito à informação” (JARDIM, 2001). A primeira pressupõe a noção de controle e responsabilidade da administração pública (*accountability*). A segunda, considerada uma das expressões da terceira geração de direitos (os chamados direitos difusos e coletivos), compõe uma “dimensão historicamente nova da cidadania” (JARDIM, 1999b), exigindo normas jurídicas e políticas públicas que garantam o acesso.

Transparência implica em controle. Segundo O’Donnell, este pode ser exercido verticalmente ou horizontalmente. No primeiro caso, quem exerce o controle das decisões tomadas pelos líderes políticos são os cidadãos, individualmente ou coletivamente. No segundo caso, é exercido pelo próprio poder público, por meio de órgãos que supervisionam a atuação dos demais (O’DONNELL, 2005). A essa obrigação dos líderes políticos de prestar contas de suas decisões deu-se o nome de *accountability*. A transparência representa uma abertura ao escrutínio público e ao debate, ao passo que a *accountability* é a forma a partir da qual o controle será efetivamente implementado. A transparência é um princípio, a *accountability* uma prática. A primeira possibilita a segunda. A primeira se realiza por meio da existência de uma mídia independente atuante e da edição e implementação de leis de acesso à informação pública. A segunda, por meio da existência de órgãos e procedimentos de fiscalização.

Contudo, *accountability* e transparência nem sempre estiveram claramente atreladas à noção de democracia. Todavia, hodiernamente, diz-se que sem o controle, especialmente aquele exercido pelos civis, não há auto-governo – que é a noção de que as pessoas podem, com sua participação, impactar o sistema. Essa seria, de acordo com Gugliano (2004), uma das grandes inovações dos modelos de democracia participativa: o envolvimento dos cidadãos com a coisa pública. A idéia segundo a qual os cidadãos devem ultrapassar sua condição de eleitores para envolver-se na elaboração, execução e controle das políticas públicas romperia “com uma concepção tecnoburocrática de administração [...] revolucionaria a idéia tradicional do Estado enquanto máquina burocrática e retoma a possibilidade de obtenção de legitimidade política através de novos canais de representação popular” (GUGLIANO, 2004, p.175).

### 3 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos de pesquisa, utilizou-se o Método Estatístico, que busca a redução dos fenômenos a termos quantitativos, permitindo sua manipulação para comprovar (ou não) as relações dos fenômenos entre si, obtendo generalizações sobre sua natureza, ocorrência ou significado. Seu papel primordial é o de fornecer uma descrição quantitativa da realidade (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.108). Esta pesquisa busca reconhecer um fenômeno (a baixa aderência à LAI) por meio de algumas condições “determinantes” (1. O cidadão não conhece a LAI; 2. O cidadão, mesmo quando sabe de sua existência, não conhece suas hipóteses de incidência; 3. O cidadão não acredita na eficácia dela; 4. O cidadão está satisfeito com as informações disponibilizadas espontaneamente pelo Estado (transparência ativa), que serão reduzidas a enunciados em forma de perguntas cujas respostas dadas a elas poderão ser quantificadas. Desta forma, acreditamos que a escolha do método é acertada.

O universo da presente pesquisa engloba os habitantes dos municípios mais populosos de cada uma das sete mesorregiões do Estado da Bahia, anteriormente mencionados. Os municípios mais populosos de cada uma delas são, respectivamente, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Barreiras, Salvador, Alagoinhas, Itabuna e Juazeiro. Para garantir que a amostra seja representativa da população baiana, foi proposta uma amostragem estratificada, onde será calculado um número de pesquisados a ser selecionado de cada uma das sete mesorregiões da Bahia. Cada uma delas possui tamanhos de população diferentes. A amostra será proporcional a esse tamanho, e sua seleção da ocorrerá no maior município de cada mesorregião. Desta forma, totalizou-se 443 questionários (para 95% de grau de confiabilidade) a serem distribuídos da seguinte maneira: Feira de Santana (68 questionários), Vitória da Conquista (74 questionários), Barreiras (32 questionários), Salvador (130 questionários), Alagoinhas (47 questionários), Itabuna (60 questionários) e Juazeiro (32 questionários).

Selecionou-se, dentre traços característicos da população pesquisada, escolaridade e renda para que sirvam de controle da representatividade da amostra, pois eles são comumente associados aos estudos de confiança como fatores que, supostamente, teriam relação direta com o nível de confiança que os indivíduos declaram possuir na sua relação com os demais cidadãos bem como em sua relação com as instituições (LATINOBARÓMETRO, 2015).

A escolha dos pesquisados será aleatória. Assim, o cidadão será abordado em locais com grande fluxo de pessoas, como shoppings, feiras, mercados, ruas de comércio popular. Decidiu-se por excluir

aeroportos e rodoviárias pelo excesso de pessoas não residentes que transitam diariamente por estes locais. Contudo, não está excluída a possibilidade de, eventualmente, combinar a escolha aleatória com a dirigida, quando/se isso se mostrar necessário.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. A Lei de Acesso à Informação e a cidadania. **Época**, 15 jun. 2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/opiniao/fernando-abrucio/noticia/2012/06/lei-de-acesso-informacao-e-cidadania.html>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL.. Congresso Nacional. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BURKE, P. **Uma história social do conhecimento**: de Gutenberg a Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BURKE, P. **Uma história social do conhecimento II**: da Enciclopédia à Wikipédia. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BUSH, V. As we may think. **Atlantic Monthly**, v.176, 1, p.101-108, 1945. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1945/07/as-we-may-think/303881/>> . Acesso em: 29 mar. 2016.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. In: \_\_\_\_\_. **A sociedade em rede**. v.1. 7 ed.rev.ampl. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Lei de Acesso à Informação**: 1. Relatório do Poder Executivo Federal. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/1relatoriolai.pdf>>. Acesso em: 20 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei de Acesso à Informação**: 2. Relatório do Poder Executivo Federal. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

DAMATTA, R. **A casa e a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DIAMOND, L; MORLINO, L. **The quality of democracy**. Stanford: CDDRL, 2004.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Relatório IPCL Brasil** : 1º semestre/2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14133/Relatorio-IPCLBrasil\\_1o\\_Sem\\_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14133/Relatorio-IPCLBrasil_1o_Sem_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 17 mar. 2016.

GUGLIANO, Alfredo. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 258-283, jul-dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/14/1616>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos**: O Breve Século XX (1914-1991). 2. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1999a.

\_\_\_\_\_. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS, 1999, Rio de Janeiro. Mesa Redonda Nacional de Arquivos. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1999b.

\_\_\_\_\_. Arquivos, transparência do estado e capacidade governativa na sociedade da informação. Jan. 2001. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3350/1/>>. Acesso em: 10 nov. 201

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 1995-2015**. Santiago, Chile, 2015. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em: 8 jan. 2016.

MELLO, C. A. B. et al. Poder constituinte. **Revista de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 69-104, jan./jun. 1985.

O'DONNELL, G. Why the Rule of Laws Matters. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed). **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 2005.

SHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. Trad. Nilza Teixeira Soares. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TAKAHASHI, T. (Org.). **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: MCT, 2000.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Brasília: CFA, 2014. Disponível em: <[http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2016.