

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

ROGÉRIO LUÍS MASSENSINI

**INFORMAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS:
PROCESSOS DE CONTROLE SOCIAL E DE DEMOCRATIZAÇÃO**

BELO HORIZONTE
2019

ROGÉRIO LUÍS MASSENSINI

**INFORMAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS:
PROCESSOS DE CONTROLE SOCIAL E DE DEMOCRATIZAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, da Escola de Ciência da Informação, da Universidade Federal de Minas Gerais, para obtenção do grau de Doutor em Ciência da Informação.

Linha de Pesquisa: Informação, Cultura e Sociedade – ICS.

Orientador: Profa. Dra. Maria Guiomar da Cunha Frota

BELO HORIZONTE
2019

M415i

Massensini, Rogério Luís.

Informação pública no Estado de Minas Gerais [recurso eletrônico]: processos de controle social e de democratização / Rogério Luís Massensini. – 2019.
1 recurso online (194 f. : il., graf., tab.) : pdf.

Orientadora: Maria Guiomar da Cunha Frota
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

Referências: f. 160-171.

Apêndices: f. 172-194.

Exigências do sistema: Adobe Acrobat Reader.

1. Ciência da informação – Teses. 2. Brasil. [Lei de acesso à informação (2011)] – Teses. 3. Direito à informação – Teses. I. Título. II. Frota, Maria Guiomar da Cunha. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

CDU: 342.7(81)



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

FOLHA DE APROVAÇÃO

"INFORMAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS: PROCESSOS DE CONTROLE SOCIAL E DE DEMOCRATIZAÇÃO"

Rogério Luis Massensini

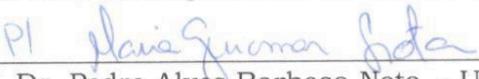
Tese submetida à Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos à obtenção do título de "**doutor em Ciência da Informação**", linha de pesquisa "**Informação, Cultura e Sociedade**".

Tese aprovada em: 29 de abril de 2019.

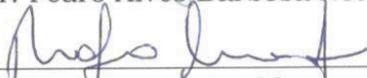
Por:



Prof. Dra. Maria Guiomar da Cunha Frota - ECI/UFMG (Orientadora)



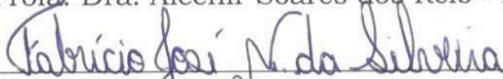
Prof. Dr. Pedro Alves Barbosa Neto - UFRN – por videoconferência



Prof. Dr. Rodrigo Moreno Marques - FUMEC

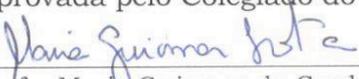


Prof. Dra. Alcenir Soares dos Reis - ECI/UFMG - aposentada



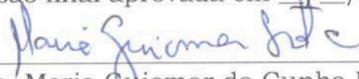
Prof. Dr. Fabricio José Nascimento da Silveira - ECI/UFMG

Aprovada pelo Colegiado do PPGCI



Prof. Maria Guiomar da Cunha Frota
Coordenadora

Versão final aprovada em 25/6/2019



Prof. Maria Guiomar da Cunha Frota
Orientadora



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

ATA DA DEFESA DE TESE DE **ROGÉRIO LUIS MASSENSINI**, matrícula: 2015665840

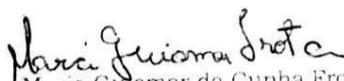
Às 14:00 horas do dia 29 de abril de 2019, reuniu-se na Escola de Ciência da Informação da UFMG a Comissão Examinadora aprovada *ad referendum* pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação em 22/04/2019, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado **Informação pública no estado de Minas Gerais: processos de controle social e de democratização**, requisito final para obtenção do Grau de DOUTOR em CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, área de concentração: Produção, Organização e Utilização da Informação, Linha de Pesquisa: Informação, Cultura e Sociedade. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Dra. Maria Guiomar da Cunha Frota, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

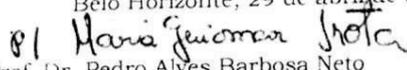
Profa. Dra. Maria Guiomar da Cunha Frota - Orientadora	APROVADO
Prof. Dr. Pedro Alves Barbosa Neto - por videoconferência	APROVADO
Prof. Dr. Rodrigo Moreno Marques	APROVADO
Profa. Dra. Alcenir Soares dos Reis	APROVADO
Prof. Dr. Fabricio José Nascimento da Silveira	APROVADO

Pelas indicações, o candidato foi considerado APROVADO.

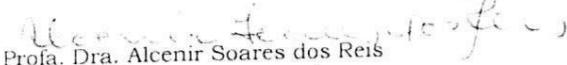
O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Presidente encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 29 de abril de 2019.


Profa. Dra. Maria Guiomar da Cunha Frota
(ECI/UFMG)


Prof. Dr. Pedro Alves Barbosa Neto
(UFRN) - por videoconferência


Prof. Dr. Rodrigo Moreno Marques
(FUMEC)


Profa. Dra. Alcenir Soares dos Reis
(ECI/UFMG) - aposentada


Prof. Dr. Fabricio José Nascimento da Silveira
(ECI/UFMG)


Profa. Maria Guiomar da Cunha Frota
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação
em Ciência da Informação

Obs: Este documento não terá validade sem a assinatura e carimbo da Coordenadora

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela energia que me foi concedida para persistir nesta caminhada, necessária e formadora, em direção a tornar-me um ser humano melhor e capaz de contribuir para o coletivo humano em nosso lar – a Terra.

À minha querida companheira, Ana Carolina, maravilhosa esposa e mãe de Gabriel, meu filho que me foi presenteado ao decorrer do doutorado. Ambos são parte dessa energia enviada por Deus.

À minha orientadora, Guiomar, pelos ensinamentos e conversas que muito contribuíram para o meu processo de formação como pesquisador. Espero conseguir retribuir pelo acolhimento.

À Banca de Qualificação/Defesa de Tese, Alcenir, Fabrício, Pedro e Rodrigo, pelas orientações, análises e considerações que muito contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos meus companheiros de caminhada que, por vezes, sumiam em seus próprios caminhos e que, em outros momentos, nos encontrávamos para apenas dizer “olá” e dar um abraço forte. São eles: Alberth, Ana Cláudia, Azilton, Brisa, Camila, Diná, Pablo e Rosana. Foram seus olhares, dizeres e abraços que tornaram, também, esta caminhada possível.

Agradeço à equipe de profissionais da Escola de Ciência da Informação que contribuíram para que eu conseguisse desenvolver minhas análises no Laboratório de Culturas e Humanidades Digitais – LABCULT.

E agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado sanduíche que foi importante para o desenvolvimento e definições metodológicas da tese. Bolsa concedida para a realização de atividades acadêmicas e parte da revisão teórica na TEXAS A&M UNIVERSITY, na Cidade de College Station nos Estados Unidos da América.

RESUMO

Esta tese de doutorado possui como tema os processos de controle e de democratização da informação pública, que apresentam como problemática: [1] Por que os requerentes procuraram informações, em sua maioria, sobre cargos vagos na Secretaria de Estado de Educação? [2] Como os pedidos por informação dos requerentes podem contribuir para a democratização do acesso à informação? Partiu-se da (1ª) hipótese, de que a qualidade dos requerimentos formulados correlaciona-se aos perfis dos requerentes e aos tipos de acesso dos mesmos à estrutura burocrática do estado. E da (2ª) hipótese, de que as estruturas burocráticas mobilizadas pelos requerentes nos procedimentos de acesso à informação podem refletir uma cultura de controle e dominação ou de democratização do acesso. A (3ª) hipótese de que o fortalecimento da esfera pública, com os canais comunicativos entre requerentes e Estado, equilibra o controle dos poderes por meio do controle social, propiciado pela racionalidade comunicativa. E, a (4ª) hipótese de que a dialética presente nas interações comunicativas, entre os requerentes e o Estado, fortalecem os procedimentos de transparência ativa de informações pelo Estado. O objetivo geral foi analisar o perfil do requerente e os tipos de requerimentos, para compreensão do processo de democratização do acesso à informação pública, no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. E, os objetivos específicos são: Identificar as principais leis que regulam o acesso à informação principalmente nas esferas federal e estadual; Especificar os planos norteadores da política de educação no Estado de Minas Gerais; Identificar os pedidos e os recursos dos requerentes entre o período de 2012 a 2017; Relacionar o perfil dos requerentes e os tipos de requerimentos realizados entre 2012 e 2017. A tese está estruturada com Introdução, o Capítulo 2: História das Instituições de Controle da Informação no Brasil a partir do Golpe de 1964, que apresenta uma perspectiva histórica do controle da informação e repressão no Brasil pelo aparelho do estado, seguido pelo Capítulo 3: Construção do Estado Democrático e o Direito de Acesso à Informação, que analisa o estado democrático brasileiro a partir dos indicadores de mensuração da democracia. O Capítulo 4: Estado Informacional apresenta uma revisão teórica das pesquisas realizadas por Sandra Braman, resgatando os trabalhos desenvolvidos por Jürgen Habermas, Pierre Bourdieu e Michel Foucault. O Capítulo 5: Processos da Pesquisa apresenta uma proposta de modelo relacional. Já o Capítulo 6: Do Universo ao campo da pesquisa contextualiza a Secretaria de Estado de Educação e o Capítulo 7: Análise dos Dados apresenta a análise qualitativa e quantitativa das bases de dados. No Capítulo 8: Conclusões, conclui-se que (1ª) há um tipo ideal de perfil de requerentes por informação pública, sendo eles servidores públicos que possuem graduação; (2ª) existe um processo de reformulação do Estado burocrático para o Estado informacional; (3ª) fortalecimento das esferas públicas, sendo um espaço também de formação do cidadão e fortalecimento da cidadania; (4ª) o tipo de informação requerida pode ser dividida entre informações mais elaboradas, com citação de legislações e solicitações de dados estatísticos e informações menos elaboradas e diretas.

Palavras-chave: Informação Pública; Democratização da Informação; Processos de Controle da Informação; Lei de Acesso à Informação; Políticas de Informação.

ABSTRACT

This doctoral thesis has as its theme the processes of control and democratization of public information, which presents as problematic: [1] Why did the applicants seek information, mostly about vacant posts in the State Secretariat of Education? [2] How can requests for information from applicants contribute to the democratization of access to information? It was based on the (1) hypothesis that the quality of the formulated requirements correlates with the profiles of the applicants and their access to the bureaucratic structure of the state. And from the (2) hypothesis, that the bureaucratic structures mobilized by the applicants in the procedures of access to information may reflect a culture of control and domination or democratization of access. The (3) hypothesis that the strengthening of the public sphere, with the communicative channels between applicants and the State, balances the control of the powers through the social control, propitiated by the communicative rationality. And, the (4) hypothesis that the dialectic present in the communicative interactions, between the applicants and the State, strengthen the procedures of active transparency of information by the State. The general objective was to analyze the profile of the applicant and the types of requirements to understand the process of democratization of access to public information within the Executive Branch of Minas Gerais. And, the specific objectives are: To identify the main laws that regulate the access to the information mainly in the federal and state spheres; Specify the guiding plans of the education policy in the State of Minas Gerais; Identify applicants' applications and resources between 2012 and 2017; To relate the profile of the applicants and the types of applications made between 2012 and 2017. The thesis is structured with Introduction, Chapter 2: History of Information Control Institutions in Brazil from the 1964 Coup, which presents a historical perspective of the control of information and repression in Brazil by the state apparatus, followed by Chapter 3: Construction of the Democratic State and the Right of Access to Information, which analyzes the Brazilian democratic state based on indicators of democracy measurement. Chapter 4: Informational State presents a theoretical revision of the researches carried out by Sandra Braman, rescuing the works developed by Jürgen Habermas, Pierre Bourdieu and Michel Foucault. Chapter 5: Research Processes presents a proposal for a relational model. Chapter 6: From the Universe to the field of research contextualizes the State Secretariat of Education and Chapter 7: Data Analysis presents the qualitative and quantitative analysis of the databases. In Chapter 8: Conclusions, it is concluded that (1) there is an ideal type of profile of applicants for public information, being public servants that have undergraduate; (2) there is a process of reformulation of the bureaucratic state for the informational state; (3) strengthening of the public spheres, being also a space for the formation of citizens and strengthening of citizenship; (4) the type of information required can be divided into more elaborate information, with citation of legislation and requests for statistical data and less elaborate and direct information.

Keywords: Public Information; Democratization of Information; Processes of Information Control; Law of Access to Information; Information Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEB	ANALISTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
AESI	ASSESSORIA ESPECIAL DE SEGURANÇA E INFORMAÇÃO
ANE	ANALISTA EDUCACIONAL
ASB	AUXILIAR DE SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO BÁSICA
ASE	ASSISTENTE DE EDUCAÇÃO
ATB	ASSISTENTE TÉCNICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA
ATE	ASSISTENTE TÉCNICO EDUCACIONAL
CEE	CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CESEC	CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO CONTINUADA
CGE	CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO
CGU	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
CIDH	COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
CNV	COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE
DOI-CODI	DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE INFORMAÇÕES - CENTRO DE OPERAÇÕES DE DEFESA INTERNA
EEB	ESPECIALISTA EM EDUCAÇÃO BÁSICA
EIU	ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT
ENEM	EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO
GDPR	GENERAL DATA PROTECTION REGULATION
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IDEB	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
IEMG	INSTITUTO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS
LAI	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
LGPDP	LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS
LOA	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
LRF	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
OEA	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
PEB	PROFESSOR DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PEP	PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
PMMG	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PPAG	PLANO PLURIANUAL DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS
SEE	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
SRE	SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE ENSINO
SINDUTE	SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO
SNI	SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES
TSE	TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: PERFIL DOS SOLICITANTES PESSOA FÍSICA – ESCOLARIDADE	102
TABELA 2: SECRETARIAS DE ESTADO.....	104
TABELA 3: ÓRGÃOS AUTÓNOMOS	104
TABELA 4: ORÇAMENTO DAS SECRETARIAS – 2015	106
TABELA 5: ORÇAMENTO DOS ÓRGÃOS – 2015	106
TABELA 6: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR CATEGORIA	116
TABELA 7: 10 MUNICÍPIOS ONDE MAIS SE REALIZARAM REQUERIMENTOS	116
TABELA 8: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR PROFISSÃO.....	117
TABELA 9: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR ESCOLARIDADE	118
TABELA 10: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR GÊNERO	118
TABELA 11: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR SUBCATEGORIA	119
TABELA 12: 10 MUNICÍPIOS ONDE MAIS SE REALIZARAM REQUERIMENTOS	119
TABELA 13: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR PROFISSÃO.....	120
TABELA 14: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR ESCOLARIDADE.....	121
TABELA 15: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR GÊNERO	121
TABELA 16: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR SUBCATEGORIA	122
TABELA 17: 10 MUNICÍPIOS ONDE MAIS SE REALIZARAM REQUERIMENTOS	123
TABELA 18: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR PROFISSÃO.....	124
TABELA 19: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR ESCOLARIDADE.....	125
TABELA 20: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR GÊNERO	125
TABELA 21: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR SUBCATEGORIA	125
TABELA 22: PERCENTUAL PONDERADA DE APARIÇÕES	139
TABELA 23: PERCENTUAL PONDERADA DE APARIÇÕES	140
TABELA 24: PERCENTUAL PONDERADO DE APARIÇÕES	140
TABELA 25: PERCENTUAL PONDERADO DE APARIÇÕES	141
TABELA 26: CONTAGEM DE APARIÇÃO DAS PALAVRAS.....	145

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1: DIMENSÕES DA DEMOCRACIA.....	45
QUADRO 2: POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO.....	60
QUADRO 3: FORMAS DE PODER.....	62
QUADRO 4: CONCEITOS HIERÁRQUICOS DE REGIMES.....	62
FIGURA 1: PROCESSOS DA PESQUISA.....	95
FIGURA 2: RELAÇÃO ENTRE IDEIAS E EVIDÊNCIAS.....	96
FIGURA 3: ESTRUTURA.....	97
FIGURA 4: ESFERA DE PODER.....	99
FIGURA 5: MODELO RELACIONAL.....	99
QUADRO 5: PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO - 2015.....	107
FIGURA 6:MACRO PROCESSOS DA SEE.....	110
QUADRO 6: CATEGORIAS E NÓS.....	129
FIGURA 7: NUVEM DE PALAVRAS DE TODAS AS BASES.....	142
FIGURA 8: MAPA DE CLUSTER 2D.....	143
FIGURA 9: NUVEM DE PALAVRAS DA BASE DE PEDIDOS DA CGE.....	143
FIGURA 10: DIAGRAMA SOBRE CARGOS.....	144
GRÁFICO 1: PEDIDOS DE INFORMAÇÃO.....	147
GRÁFICO 2: PEDIDOS DE INFORMAÇÃO À SEE.....	148
FIGURA 11: DIAGRAMA DO NÓ DE ASSÉDIO.....	172
FIGURA 12: DIAGRAMA DE NÓ DE CULTOS.....	173
FIGURA 13: DIAGRAMA DE NÓ DE INDÍGENA.....	174
FIGURA 14: DIAGRAMA DE NÓ DE RELIGIOSA.....	175
FIGURA 15: DIAGRAMA DE NÓ DE FREQUÊNCIA.....	176
FIGURA 16: DIAGRAMA DE NÓ DE FALTAS.....	177
FIGURA 17: DIAGRAMA DE NÓ DE ADOLESCENTE.....	178
FIGURA 18: DIAGRAMA DE NÓ DE ALFABETIZAÇÃO.....	179
FIGURA 19: DIAGRAMA DE NÓ DE ALIMENTAÇÃO.....	180
FIGURA 20: DIAGRAMA DE NÓ DE ENTURMAÇÃO.....	181
FIGURA 21: DIAGRAMA DE NÓ DE FISCALIZAÇÃO.....	182
FIGURA 22: DIAGRAMA DE NÓ DE MATRÍCULA.....	183
FIGURA 23: DIAGRAMA DE NÓ DE NEGRA.....	184
FIGURA 24: DIAGRAMA DE NÓ DE ÔNIBUS.....	185
FIGURA 25: DIAGRAMA DE NÓ DE RURAL.....	186
FIGURA 26: DIAGRAMA DE NÓ DE OBRAS.....	187
FIGURA 27: DIAGRAMA DE NÓ DE INTEGRAL.....	188

FIGURA 28: DIAGRAMA DE NÓ DE QUILOMBOLA.....	189
FIGURA 29: DIAGRAMA DE NÓ DE INFORMÁTICA.....	190
FIGURA 30: DIAGRAMA DE NÓ DE REUNIÃO	191
FIGURA 31: DIAGRAMA DE NÓ DE SEXUAL	192
FIGURA 32: DIAGRAMA DE NÓ DE GRÊMIO	193
FIGURA 33: DIAGRAMA DE NÓ DE IDEB	194

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DO GOLPE DE 1964: da construção de instituições de controle e repressão à democratização do acesso à informação	22
2.1. A aproximação entre os poderes militar e judiciário: uma análise sob a ótica do institucionalismo histórico	31
2.2. Construção social do acesso público à informação no Brasil: a elaboração da Lei de Acesso à Informação	39
3. CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO: tentativa de classificar o estágio brasileiro.....	44
4. ESTADO INFORMACIONAL: a análise do estado sob a ótica dos poderes comunicativo, simbólico, estrutural e instrumental.....	59
5. PROCESSOS DA PESQUISA: a construção do quadro metodológico e proposição de um modelo relacional	95
6. DO UNIVERSO AO CAMPO DA PESQUISA: o segmento do global ao local	101
6.1. A Secretaria de Estado de Educação: compreendendo o campo de pesquisa	108
7. ANÁLISE DOS DADOS.....	114
7.1. Análise dos dados gerais sobre os requerentes.....	115
7.2. Documentos: dados categorizados/codificados a partir dos requerimentos ...	127
7.2.1. Perspectiva qualitativa: análise de evidências empíricas	128
7.2.2. Perspectiva quantitativa: análise de conteúdo por frequência de aparição.....	138
7.3. Resultados: análise integrada dos dados categorizados/codificados	146
8. CONCLUSÕES	154
9. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	160
APÊNDICE	172

1. INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado possui como tema *os processos de controle e de democratização da informação pública* e apresenta as seguintes perguntas: quais são as perspectivas sobre as leis e os direitos sociais e difusos que norteiam os requerimentos de informação dirigidos à Secretaria de Estado da Educação em Minas Gerais? Como interpretar qualidades distintas de requerimentos de informação, relacionando-as ao perfil dos requerentes ou à cultura burocrática do Estado? Partiu-se da (1ª) hipótese, de que a qualidade dos requerimentos formulados correlaciona-se aos perfis dos requerentes e aos tipos de acesso dos mesmos à estrutura burocrática do estado. E da (2ª) hipótese, de que as estruturas burocráticas mobilizadas pelos requerentes nos procedimentos de acesso à informação podem refletir uma cultura de controle e dominação ou de democratização do acesso. As hipóteses, que complementam as iniciais da pesquisa, são: a (3ª) hipótese, de que o fortalecimento da esfera pública, com os canais comunicativos entre requerentes e Estado, equilibra o controle dos poderes por meio do controle social (participativo e deliberativo), propiciado pela racionalidade comunicativa. E, a (4ª) hipótese, de que a dialética presente nas interações comunicativas, entre os requerentes e o Estado, fortalecem os procedimentos de transparência ativa de informações pelo Estado – democratização do acesso à informação pública.

A justificativa para o desenvolvimento desta pesquisa está na necessidade de compreensão de dois processos: [1] do processo de democratização do acesso à informação a partir da aprovação da Lei de Acesso à Informação – LAI, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. A pesquisa pode contribuir com a compreensão dos processos de implementação da LAI no plano Estadual; e [2] do processo de correlação da LAI com a estrutura burocrática estatal e suas implicações para o cidadão que demanda acesso às informações públicas. O tema é relevante para a Ciência da Informação e, mais especificamente, para parte do campo que se ocupa da temática da sociedade da informação, dos regimes de informação das novas formas de configuração das desigualdades em termos de acesso à informação pública.

A literatura sobre sociedade da informação é extensa e inclui diferentes áreas, enfoques e perspectivas de análise. Nesta tese adota-se como referência autores

que abordam a sociedade da informação em uma perspectiva crítica, em que os seguintes aspectos são colocados em evidência:

- a) a centralidade da informação nos processos produtivos é fruto de processos culturais, políticos e sociais de dominação, e não de determinações de ordem tecnológicas;
- b) as transformações econômicas, políticas e sociais na sociedade global incidem sobre o estado-nação, regiões e localidades de distintos modos. O conceito de sociedade de informação diz respeito às várias sociedades que, em seus estados nacionais, tratam da busca e do uso da informação conforme a sua estrutura política – a revolução do controle.
- c) a expansão de estruturas econômicas globais de dominação tende a promover uma intensa transferência do poder estatal para o mercado, o que não significa o desaparecimento do poder decisório do Estado, mas o seu sucessivo enfraquecimento, tornando-o mínimo, especialmente em regiões que ocupam posições periféricas ou semiperiféricas no contexto global.

Dentre os vários pesquisadores que adotam uma perspectiva crítica em relação à sociedade da informação, destaca-se Milton Santos. Em suas obras (*Técnica, Espaço, Tempo*, 1997; *O espaço do cidadão*, 2007; *A natureza do espaço*, 2008), o autor correlaciona transformações técnicas e informacionais, espaço e tempo, para explicar a formação de estruturas de desigualdade e de dominação.

As transformações sociais, promovidas pelos indivíduos, na realidade concreta da sociedade informacional, apresentam características que Milton Santos (1997, p. 123), na década de 1990, denominou de revolução técnico-científico-informacional. “A grande revolução da informação que liga instantaneamente os lugares, graças aos progressos da informática”. Os espaços sociais são modificados pela aplicação da ciência e da técnica, em que fluxos de informação estão superpostos aos fluxos de matéria. Assim, o que antes dessa revolução era localizado, ou regionalizado, agora se apresenta globalizado.

A força de trabalho é mundializada, e os territórios são informatizados e creditizados, transformando a transmissão de informações, inclusive monetárias, controladas pelos Estados Nacionais.

As mudanças na economia internacional implicam a compreensão desse fenômeno social em três níveis de análise, segundo Santos (1997, p. 129). São eles:

1. O nível planetário;
2. O nível nacional;
3. O nível regional e local.

No nível planetário ou global, o que se analisa é a distribuição desigual de recursos informacionais e monetários entre os países e dentro deles. Já o nível nacional, ou o estado-nação, apresenta a divisão do trabalho resultante dessa desigualdade em novas condições econômicas e sociais. Em se tratando de sociedade informacional, essa desigualdade pode gerar a exclusão informacional. E no nível da região, se explicita o movimento desigual na sociedade que pode ser caracterizado pelo baixo acesso à informação e o impacto do uso dela na divisão territorial do trabalho.

Para Milton Santos (1997, p. 130), “esses três níveis são interdependentes, embora possamos dar mais ênfase a um desses níveis, segundo o enfoque escolhido”. E o enfoque desta pesquisa é o nível regional, especificamente do Estado de Minas Gerais, como um território informacional.

Assim, a partir dos anos 1970, as regiões do Brasil passaram por uma ampla transformação do meio técnico-científico-informacional. Um fenômeno social que se iniciou com a Segunda Guerra Mundial e que afetou os territórios informacionais.

Pode-se dizer, mesmo, que o território se informatiza mais, e mais depressa, que a economia ou que a sociedade. Sem dúvida, tudo se informatiza, mas no território esse fenômeno é ainda mais marcante na medida em que o trato do território supõe o uso da informação, que está presente também nos objetos (SANTOS, 1997, p. 140).

O Brasil se apresentou como uma nação que recebia e difundia as “novas formas tecnológicas, novas formas organizacionais, novas formas ocupacionais”, mas subordinado à nova lógica desigual de divisão internacional do trabalho e de distribuição do capital mundial.

O território informacional brasileiro foi sendo desenhado a partir dessas novas formas que modificaram a sociedade e sua divisão do trabalho. Milton Santos (1997, p. 144) denominou essa fase como a de creditização do território.

Isso incidiu de modos distintos sobre o território, resultando em estados, cidades e/ou localidades conectados aos centros globais e caracterizados pela modernização e informatização das empresas públicas e privadas e com amplo acesso dos cidadãos às informações, convivendo com estados, cidades ou localidades excluídos .

O poder da mudança tecnológica e de transformação estrutural, provocados pelas ondas do jogo da economia no mercado e na sociedade, forçaram o Estado a adequações políticas nos territórios. O mundo da vida muda suas dimensões temporais e espaciais, buscando responder às transformações da divisão do trabalho nos territórios. “E essa fluidez do território tem como consequência uma acessibilidade (física e financeira) maior dos indivíduos” (SANTOS, 1997, p. 150). A organização, tratamento e disponibilização das informações por áreas específicas criou centralidades nos territórios informacionais.

A revolução informática e do controle tornou possível a realização da previsão de P. Naville (1963, p. 254) quanto à mobilidade generalizada (dos homens, da energia, dos usos, dos produtos, no tempo e no espaço), uma mobilidade medida, controlada, prevista, que assegura aos centros de decisão um real poder sobre os outros pontos do espaço (SANTOS, 2008, p. 184).

Assim, as relações sociais passaram a ser intermediadas pelas tecnologias da informação, e construíram outros mundos capazes de transformar a sociedade por meio dos novos papéis que são desempenhados nas relações estruturadas nas redes sociais.

Para Santos (2008, p. 186), “cada nova técnica não apenas conduz a uma nova percepção do tempo, ela também obriga a um novo uso do tempo, a uma obediência cada vez mais estrita ao relógio [...]”.

O mundo da vida ficou acelerado por um tempo controlado pelos computadores que também controlam as informações. A racionalidade instrumental direciona a vida para a artificialidade, fechando um ciclo em que o meio artificial leva à racionalidade instrumental, a qual exige mais artificialidade e racionalidade.

A análise necessária da rede social, sob a ótica de Milton Santos (2008, p.263),

[...] supõe a descrição do que a constitui, um estudo estatístico das quantidades e das qualidades técnicas mas, também, a avaliação das relações que os elementos da rede mantêm com a presente vida social, em todos os seus aspectos, isto é essa qualidade de servir como suporte corpóreo do cotidiano. (SANTOS, 2008, p.263)

A necessidade de se comunicar faz do ser humano o responsável pela construção de outras estruturas sociais capazes de promover novos espaços informacionais.

No entanto, para Santos (2007, p.155), “o homem moderno é, talvez, mais desamparado que os seus antepassados, pelo fato de viver em uma sociedade informacional que, entretanto, lhe recusa o direito a se informar”. As revoluções presentes em nossa história refletem a transformação nas ações humanas, que buscaram, no desenvolvimento industrial e na reestruturação social, novas formas de se relacionarem na natureza do espaço.

Essa natureza apresenta, dentre outras categorias analíticas, a configuração territorial e a divisão territorial do trabalho. E é neste espaço – meio geográfico – que se analisa a expansão do processo de racionalização no século XXI. Para Santos (2008, p. 298), “a racionalização do espaço geográfico se incluiria no modelo habermasiano de racionalização por baixo”. O controle da informação torna-se a técnica imprescindível à racionalidade do espaço.

Essa realidade do espaço racional não seria possível sem que a técnica se desse tal como ela hoje se dá, isto é, como técnica informacional. Já vimos que, além do conteúdo técnico que o caracteriza há dois séculos, e que, em nossos dias, ganha maior densidade e complexidade, o espaço geográfico acrescenta a essa qualidade um novo atributo, que é a informação (SANTOS, 2008, p. 298).

Esta dinâmica, a da racionalização, está presente no mundo da vida, como também no Estado. Assim, o espaço público, que compõe as esferas públicas, apresenta a condição de racionalidade que se faz possível devido a materialidade da ação humana tanto no mundo da vida quanto no sistêmico.

Desse modo, o uso da informação na ação racional transforma o espaço e seus subsistemas. É a formatação do espaço de fluxos informacionais que subsidiam os regimes de informação.

O que comumente se chama de espaço de fluxos na realidade não abrange todo o espaço. Trata-se, na realidade, de um subsistema, formado por pontos ou, no máximo, linhas e manchas, onde o suporte essencial são os artefatos destinados a facilitar a fluidez e autorizar o movimento dos fatores essenciais da economia globalizada (SANTOS, 2008, p. 296).

A relação entre técnica e as atividades da vida passam a ser afetadas pela tecnologia da informação. E o acesso à informação organizada exige, simultaneamente, a racionalização das coisas e a expansão do espaço racional. No entanto, para Milton Santos (2008, p. 304), existem “espaços do mandar e os espaços do obedecer”.

Certos espaços da produção, da circulação e do consumo são áreas de exercício dos atores racionais, enquanto os demais atores se contentam com as frações urbanas menos equipadas. A ação humana é desse modo compartimentada, segundo níveis de racionalidade da matéria. (SANTOS, 2008, p. 306)

A partir dessas referências, pretende-se compreender no Estado de Minas Gerais como se constituem espaços de exclusão e de inclusão dos cidadãos em termos de acesso à informação em correlação com culturas/estruturas burocráticas estatais, as quais podem promover processos de democratização ou afirmar processos de dominação e de controle social.

Durante o processo de aprovação da Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação, o Estado de Minas Gerais, publicou dois decretos que regulam as políticas de informação, a saber:

- O Decreto Estadual nº 45.743, de 26 de setembro de 2011, que “institui a Política de Atendimento ao Cidadão no âmbito da Administração Pública” no Estado de Minas Gerais; e
- O Decreto Estadual nº 45.969, de 24 de maio de 2012, que “regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo”.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar o perfil do requerente e os tipos de requerimentos, para compreensão do processo de democratização do acesso à informação pública, no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. E, os objetivos específicos são:

- Identificar as principais leis que regulam o acesso à informação principalmente nas esferas federal e estadual.
- Especificar os planos norteadores da política de educação no Estado de Minas Gerais.
- Identificar os pedidos e os recursos dos requerentes entre o período de 2012 a 2017.
- Relacionar o perfil dos requerentes e os tipos de requerimentos realizados entre 2012 e 2017.

A metodologia é a implementação da LAI e, portanto, a análise ocorreu no âmbito do Poder Executivo, por ser o poder, dentre os três poderes, responsável pela execução das legislações. E, a Secretaria de Estado de Educação do Estado de Minas Gerais – SEE/MG onde se desenvolveu a pesquisa em questão.

Assim, o objeto de pesquisa são os pedidos e recursos solicitados à SEE/MG por meio da Lei de Acesso à Informação, como mecanismo de democratização do acesso à informação pública.

A SEE/MG foi selecionada por ser uma secretaria com ações finalísticas do Poder Executivo, ou seja, executar políticas públicas que atendem diretamente os cidadãos. É responsável pela execução do maior recurso orçamentário do Poder Executivo, respondendo à determinação constitucional da aplicação de no mínimo os 25%¹ da receita resultante de impostos. E, ainda, por apresentar, no momento da pesquisa, o maior número de servidores públicos e, também, o maior número de requerimentos recebidos.

Para tanto, os procedimentos metodológicos desta pesquisa perpassam por:

- Descrição e interpretação do contexto histórico brasileiro que antecede a publicação da LAI.
- Revisão de literatura sobre democratização do acesso à informação na América do Norte, na América do Sul e especificamente no Brasil.
- Elaboração de Quadro Teórico, a partir da Revisão de Literatura, que subsidie a construção de Modelo Analítico.
- Definição de categorias analíticas para aplicação às bases de requerimentos de acesso à informação.
- Construção de Modelo Analítico, a partir das categorias, para análise das bases de dados.
- Identificação de bases de dados de requerimentos realizados entre 2012 e 2017 no Poder Executivo (Secretaria de Estado de Educação) do Estado de Minas Gerais: cinco anos após a publicação da LAI.
- Correlação de variáveis analíticas a partir da base de dados de requerimentos realizados entre 2012 e 2017.

¹ Conforme determina a Constituição Federativa do Brasil no Art. 212: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

- Aplicação da metodologia por meio de software de análise qualitativa: NVIVO.
- Validação ou refutação do Modelo Analítico agregado ao quadro teórico.

Foram analisados 10.435 pedidos e recursos, sendo 7.513 de autoria dos profissionais da educação e 2.922 de autoria da sociedade civil.

A tese está estruturada com essa Introdução, o Capítulo 2: História das Instituições de Controle da Informação no Brasil a partir do Golpe de 1964, que apresenta uma perspectiva histórica do controle da informação e repressão no Brasil pelo aparelho do estado, seguido pelo Capítulo 3: Construção do Estado Democrático e o Direito de Acesso à Informação, que analisa o estado democrático brasileiro a partir dos indicadores de mensuração da democracia. O Capítulo 4: Estado Informacional apresenta uma revisão teórica das pesquisas realizadas por Sandra Braman, resgatando os trabalhos desenvolvidos por Jürgen Habermas, Pierre Bourdieu e Michel Foucault. O Capítulo 5: Processos da Pesquisa apresenta uma proposta de modelo relacional, construído a partir da literatura revisada nos capítulos anteriores. Já o Capítulo 6: Do Universo ao campo da pesquisa contextualiza a Secretaria de Estado de Educação, e o Capítulo 7: Análise dos Dados apresenta a análise qualitativa e quantitativa das bases de dados dos pedidos e dos recursos dos requerentes de informação à Secretaria de Estado de Educação. O Capítulo 8: Conclusões é composto principalmente pela identificação dos perfis dos requerentes e dos tipos de informações requeridas, apresentando a importância do processo de democratização do acesso à informação pública para a sociedade civil.

Assim, passamos ao Capítulo 2 que mostra a história do período de exceção que antecede a publicação das legislações brasileiras de democratização do acesso às informações públicas, apresentando o Brasil em perspectiva histórica: momentos de restrição democrática e controle da informação pública.

2. HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DO GOLPE DE 1964: da construção de instituições de controle e repressão à democratização do acesso à informação

O ano de 1964 marcou a história brasileira com o golpe vitorioso das forças conservadoras. Em abril do mesmo ano, as forças armadas assumiram o controle do Estado, controle que se estendeu por 21 anos, compreendendo três fases distintas.

O **primeiro** período vai do golpe de 1964 até a decretação do AI-5, em dezembro de 1968, momento em que houve denúncias de prisões arbitrárias, violências e até torturas e assassinatos. O **segundo** vai do AI-5 até 1974, época em que a tortura e o assassinato político tornaram-se política de Estado, de maneira metódica, coordenada e generalizada. O **terceiro** segue de 1975 em diante, quando, em face do desgaste do regime militar e das pressões crescentes da sociedade civil, o general Ernesto Geisel (1974-1979) iniciou a distensão, seguida pela abertura do general João Batista Figueiredo (1979-1985) (JOFFILY, 2014, p. 164).

Durante esse período foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), pela Lei Federal nº 4.341, em 13 de junho de 1964, com o objetivo de supervisionar e coordenar as atividades de informações e contrainformações no Brasil e exterior. O SNI possuía unidades também nas universidades federais brasileiras: a Assessoria Especial de Segurança e Informação na Universidade (AESI), braço do SNI criado para controlar as instituições universitárias.

Essa lei, em seu art. 3º, determinou que o SNI iria “promover, no âmbito governamental, a difusão adequada das informações e das estimativas decorrentes”. E, em seu art. 4ª, que: “§ 2º O Serviço Nacional de Informações está isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos”.

O Estado criou mecanismos de se manter informado e controlar a informação ao invés de informar a sociedade civil sobre o que se estava fazendo enquanto política pública. Nesse momento histórico, o Estado deixa de ser um poder executivo de políticas públicas para se transformar em um poder de controle das atividades sociais de oposição ao governo.

A necessidade de controlar as burocracias do Estado fez parte do processo de desenvolvimento econômico, da doutrina de Segurança Nacional, afetando tanto

a sociedade civil quanto os funcionários públicos. Instrumentos burocráticos, como o inquérito policial, foram utilizados para fortalecer o aparelho de Estado e o controle social.

O uso de instrumento legal para o controle social teve efeito de controle da burocracia civil, “[...] neutralizada pelo efeito demonstrativo de medo e insegurança” (ALVES, 2005, p. 76), com ação de expurgo, dos indesejados, na estrutura estatal. Essa talvez tenha sido a instituição de controle da informação social mais repressiva aos movimentos sociais.

Para Maria Helena Moreira Alves,

[...] as informações na Segurança Interna são necessárias para identificar antagonismos e pressões e manter sob vigilância as atividades de oposição, para permitir que seja adotadas medidas que se destinem a identificá-los [aos agentes desses antagonismos e pressões], neutralizá-los ou anulá-los. (ALVES, 2005, p. 86)

O SNI foi um instrumento de institucionalização de um Estado de controle da informação, como forma de controlar os cidadãos, ao invés de dar condições para o cidadão controlar o Estado.

Criaram-se controles específicos para imprensa (com o estabelecimento de censura prévia direta), para universidades e outras instituições educativas, assim como para a participação política em geral. Quanto a esta, o texto mais importante foi a Lei de Segurança Nacional. O período de recesso do Congresso foi plenamente utilizado para a publicação de decretos-lei de regulamentação da economia e a criação de um completo sistema de incentivos fiscais que facilitasse a implantação do modelo de desenvolvimento econômico (ALVES, 2005, p. 172).

O período entre 1968 e 1974 foi marcado pela repressão intensa (detenção arbitrária e ilegal, tortura e desaparecimento de cidadãos “subversivos”), sendo descrito como o período mais extremado de todo os 21 anos de regime militar.

No entanto, a repressão intensa se estendeu a todo o período da ditadura militar, como sugere o relatório² da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, em que esse período mostrou-se repressivo às ideias da esquerda.

A determinação que faltava às forças de esquerda em 1964 sobrava agora nos militantes revolucionários, que, porém, sem apoio, tenderam, nas cidades e no campo, a serem trucidados pela polícia política. Em 1974, com a **destruição final do foco do Araguaia**,

² O relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos tratou: *da Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Julia Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra la República Federativa de Brasil.*

encerrou-se esse capítulo da história das esquerdas (REIS FILHO, 2015, p. 244-245) (grifo nosso).

Os grupos de oposição e resistência da esquerda foram contidos, principalmente após a publicação do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, pelo governo de Costa e Silva, que buscava controlar as forças militares ao mesmo tempo em que tentava destruir os revolucionários, e também em 1974, com o projeto de abertura política de Geisel, o qual continuou durante o governo de Figueiredo.

Durante los 21 años del régimen dictatorial militar en Brasil (1964-1985) se observaron períodos de mayor o menor represión y violencia del Estado, lo que según el lenguaje coloquial de la época, se describía como “aperturas” y “endurecimientos” que se intercalaban. El período comprendido entre 1968 y 1974 – durante el cual se habría desarrollado la mayoría de las operaciones militares que resultaron en la desaparición forzada de las víctimas del presente caso [Caso do Araguaia] – “el país estuvo bajo un régimen manifiestamente dictatorial” (OEA, 2009, p.16).

Esse relatório, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, apontou a existência de fases intercaladas entre menor e maior ação repressiva pelos grupos conservadores.

Na verdade, essa aparente “ciclotimia” encobre um penoso processo de evolução e involução demoradas que correspondeu à montagem, ao apogeu e à decadência de um complexo e poderoso sistema nacional de segurança e informações. Tal sistema somente se consolidou entre 1969 e 1970, mais de cinco anos depois do golpe, e sua desmontagem se estenderia para além da volta do país à democracia política – com resquícios persistindo ainda hoje (FICO, 2001, p. 18).

As ideias propagadas pelos canais oficiais dos governos militares levaram a sociedade conservadora a subsidiar as ações contrarrevolucionárias, reforçando o *status quo*, com a manutenção da ordem e do progresso que aumentou a desigualdade social no Brasil.

O projeto de abertura política, por meio de uma “Distensão lenta, gradual e segura”, apresentado pelo “governo Geisel – isto é, o presidente e seus colaboradores castelistas – tinham quatro alvos principais”, conforme Skidmore (1988, p. 319-321):

1. Manutenção do apoio dos militares, ao mesmo tempo que buscava reduzir o poder da linha dura e o restabelecimento do caráter

profissional das forças armadas. Geisel buscava “[...] o abandono das funções de polícia nacional repressora em favor da modernização dos equipamentos, da organização e do planejamento das três armas”.

2. Controle dos “subversivos”. “Geisel e Golbery concordavam que ainda havia subversivos no Brasil, mas sabiam que as forças de segurança eram um foco de oposição à liberalização e acreditavam que elas estavam superestimando a ameaça subversiva para promover seus interesses políticos”.
3. Retorno à democracia representativa, em que “[...] Geisel e sua equipe não tinham intenção de permitir que a oposição chegasse ao poder. Eles imaginavam uma democracia em que o partido do governo (ou partidos) continuasse a mandar sem contestação”.
4. Manutenção das altas taxas de crescimento. “Geisel deixou claro aos tecnocratas responsáveis pela política econômica que era essencial crescer a taxas elevadas”.

Esse período histórico, datado entre 1974 e 1979, ficou marcado por ações que buscavam equilibrar as forças internas e orientar os próximos passos de um grupo que controlava o poder.

O governo Geisel foi, no mínimo, contraditório em ações militares e no combate aos “subversivos”, ao mesmo tempo em que buscou desenvolver o projeto de abertura política.

Skidmore (1988, p. 322) traz o seguinte questionamento: “como passar gradualmente do autoritarismo absoluto (expresso em documentos como o AI-5 e a Lei de Segurança Nacional) para um sistema mais aberto, semi-império-da-lei, semidemocrático?”.

Para Skidmore (1988, p. 328), “o objetivo militar de Geisel era devolver o poder aos generais de quatro estrelas, que haviam perdido autoridade na mata espessa do DOI-CODI, do SNI e dos tumultuados grupos terroristas paramilitares de direita”. O governo Geisel mostrou-se contraditório ou, pelo menos, estratégico.

Em fevereiro de 1975 a oposição estava novamente pedindo providências sobre presos políticos. O MDB e os ativistas da Igreja Católica Romana, que em meados de 1974 procuraram uma explicação sobre o paradeiro dos 22 “desaparecidos”, apertavam agora Golbery, que prometera uma resposta. Mas o mês de março foi assinalado apenas por nova onda de prisões, especialmente em

São Paulo. [...] A conclusão era inevitável: o governo Geisel não controlava as forças de segurança (SKIDMORE, 1988, p. 341).

Esse evento, e outros mais, contribuiu para uma visão crítica sobre o governo Geisel, o que exigiu um olhar diferenciado e atento ao processo de distensão, o qual apresentou conflitos e mudanças. Outro conflito entraria para a história desse processo, pesando sobre os ombros do presidente Geisel.

Em outubro de 1975 Herzog soube por amigos que as forças de segurança do segundo Exército estavam à sua procura. Num esforço sincero para cooperar, compareceu pessoalmente ao quartel daquela unidade. Ele não tinha a mínima ideia de que o serviço de inteligência daquele órgão militar o considerava um conspirador comunista.

No dia seguinte o comando do Segundo Exército informou que Herzog havia cometido suicídio em sua cela depois de ter assinado uma confissão declarando-se membro do Partido Comunista” (SKIDMORE, 1988, p. 345).

A partir desse fato, os conflitos tomaram conta do projeto de abertura e levaram muitos a desacreditar na possibilidade de uma redemocratização. As mortes continuaram a ser divulgadas como suicídio.

No início de janeiro de 1976 já estavam submetendo a interrogatório Manoel Fiel Filho, do sindicato dos metalúrgicos, um dos mais bem organizados e mais combativos. De repente vazou a notícia de um empregado do hospital, que ele estava morto. A versão oficialmente divulgada foi a de outro suicídio. Mas podia alguém duvidar que ele fora morto sob tortura? [...] (SKIDMORE, 1988, p. 347-348).

Esses eventos refletiram os conflitos endógenos ao governo Geisel, que buscou formatar “um processo de distensão do regime autoritário”, conforme apontou Suzeley Kalil Mathias (1995, p. 109).

A estratégia, após 1974, foi de criar condições para que uma transição política fosse menos conflituosa e mais favorável à permanência de um grupo no poder – a manutenção da ordem estabelecida.

Com uma atuação imperial, o governo, perante uma oposição moderada, seguiu em direção à liberalização e manutenção da ordem. Para Mathias (1995, p. 137),

Vale a pena lembrar que a Emenda n. 11, que punha fim ao Ato nº 5, que somente entrou em vigor em janeiro de 1979, quando faltavam somente dois meses e meio para a posse de Figueiredo. Geisel, portanto, podia dar-se por satisfeito. Todos os seus compromissos

havia sido cumpridos: ele empreendeu a descompressão lenta, gradual e segura e, ao mesmo tempo, não abriu mão dos poderes excepcionais que a revolução lhe dera até o final de seu mandato.

Desse modo, a ideia apresentada por Mathias é que Geisel desenvolveu um projeto buscando promover a transição do regime de base militar para um regime de democracia relativa, como forma de manutenção da ordem estabelecida, sem conflitos mais intensos que pudessem levar a transformação radical da sociedade brasileira.

Se estamos certos, só podemos chegar à seguinte conclusão: o projeto geiselista, continuado por Figueiredo, foi vitorioso em seus meios e objetivos. Nos meios, porque o gradualismo anunciado desde o início foi respeitado. Nos fins, porque o afastamento das Forças Armadas do poder não representou, em nenhum instante, a volta dos militares aos quartéis e, ao final, se o regime recebia o nome de democrático, nem por isso a incerteza estava institucionalizada: a democracia que temos é somente aquela que podemos ter no jogo de pressões entre militares perdendo fôlego e sociedade desarticulada (MATHIAS, 1995, p. 144).

A partir de 1978 começa a mobilização social pela anistia política. Um movimento organizado por familiares e amigos de militantes políticos presos, desaparecidos ou exilados por se oporem à ditadura. Para Frota (2014, p. 75),

Faz-se necessário esclarecer que a lei de anistia aprovada não foi aquela pela qual os movimentos lutaram, ou seja, uma anistia política dirigida a todos os militantes que lutaram contra a ditadura, e não uma anistia que incluísse aqueles que em nome do Estado cometeram graves violações de direitos humanos. [...].

Assim, o governo de João Figueiredo, em 28 de Agosto de 1979, promulga a Lei nº 6.683³, em que no Artigo 1º:

É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares.

³ Ver também a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, que “Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências”.

Essa lei representou o processo de conciliação entre as forças militares e as esquerdas moderadas, como instrumento de equilíbrio para continuidade de grupos conservadores no controle estatal e, portanto, da sociedade.

Desse modo, a anistia é estendida também aos crimes cometidos pelos agentes da repressão, levando a esse instrumento legal a força, tanto de promover a abertura política que Geisel discursou quanto de proteger aqueles que executaram um regime repressivo no Brasil.

Após esse processo conciliador, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 que, também, resultou da conciliação de interesses e constrangimentos políticos, mas representou um passo em direção a redemocratização do Brasil.

Cabe ressaltar que, no Brasil, o processo de expansão e desenvolvimento dos direitos humanos foi fortalecido pela promulgação da Constituição federal de 1988, cujo texto expressamente incorpora ao rol dos direitos fundamentais os direitos e garantias estabelecidos nos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte (artigo 5º, parágrafo 2º) (BRASIL, 2014, p.37).

Todo o espaço político construído, proporcionando agendas de análise sobre a assistência social, principalmente dos grupos em condições sociais fragilizadas, apontou a disputa, mais uma vez, pelo controle do poder estatal. E, conseqüentemente, pela tentativa de se promover um Estado democrático de direito que enxergasse todos os sujeitos como cidadãos brasileiros.

As conseqüências do período repressivo no Brasil exigem, ainda, a partir desse processo de redemocratização (1983-1987) e da Constituição Federal de 1988, trabalhos cada vez mais analíticos capazes de compreender o que ocorreu, tentando responder com ações que possam contribuir para a promoção de um Estado democrático de direito, que reconheça o direito de liberdade de expressão e o de acesso à informação, dentre todos os outros direitos previstos nesses instrumentos legais.

A Corte IDH tem sido enfática quanto à manifesta incompatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, dispondo que, ao impedirem a investigação, identificação e sanção dos responsáveis por graves violações de direitos humanos, são desprovidas de efeitos jurídicos.

Foi este o entendimento da Corte IDH quando da análise da Lei de Anistia brasileira de 1979, no julgamento do caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil, em novembro de 2010. (BRASIL, 2014, p.37).

Para a Comissão Nacional da Verdade (CNV) “são inadmissíveis as disposições de anistia, de prescrição e o estabelecimento de excludentes de responsabilidade que pretendam obstruir a investigação e punição dos responsáveis por graves violações de direitos humanos” (BRASIL, 2014, p.38).

Assim, a CNV apontou um paradoxo⁴ presente entre a Lei de Anistia do Brasil e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A primeira concede anistia a todos, sendo inclusos aqueles que cometeram crime de repressão, uma vez que esses crimes pudessem ser enquadrados como “[...] crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”.

Associada à Lei de Anistia, a Lei Federal nº 11.111 de 2005⁵ implicava o sigilo de informações, podendo, sob a ótica dessa lei, afetar a segurança da sociedade e do Estado e, portanto, deveriam ser restritas aos cidadãos brasileiros que procuravam acessá-las para comprovar a violação de direitos humanos.

No entanto, a CNV, por meio do Relatório 1º da Comissão Nacional da Verdade destaca que

[...] o dever estatal de investigar, julgar e sancionar está intrinsecamente ligado ao exercício do direito de acesso à informação por parte das vítimas, de seus familiares e da sociedade em seu conjunto. É dever do Estado disponibilizar todas as informações que estejam em seu poder e que auxiliem no esclarecimento de graves violações de direitos humanos, a fim de permitir que sejam conhecidas as circunstâncias dos fatos violatórios e a identidade de seus autores. Especialmente em processos de transição democrática, o acesso à informação converte-se em uma ferramenta essencial para a elucidação das atrocidades do passado e, conseqüentemente, em uma condição necessária para a obtenção da verdade, a reparação das vítimas, a recuperação da memória histórica e a reconstrução do Estado democrático (BRASIL, 2014, p.39).

Assim, a CNV corrobora as ideias da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Contrário ao sigilo das informações que dizem respeito às ações repressivas, o Artigo 13º, da Convenção Americana de Direitos Humanos, trabalha o direito de liberdade de expressão como instrumento legal imprescindível, para promoção da participação de todos e a reconstrução do Estado democrático de direito.

⁴ O termo paradoxo no dicionário Michaelis é definido como: *Afirmção, na mesma frase, de um conceito mediante aparentes contradições ou termos incompatíveis.*

⁵ A Lei 11.111, de 2005, foi revogada pela Lei 12.527 de 2011.

Sobre el tema del acceso a la información, en primer lugar, la Comisión desea destacar que los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos han consensuado reiteradamente respecto de la importancia del acceso a la información para la consolidación de la democracia, y la consecuente necesidad de protegerlo. En ese sentido, la Asamblea General ha adoptado año tras año resoluciones específicas sobre la materia (OEA, 2009, p.75).

Desse modo, o Artigo 2º, da Convenção Americana de Direitos Humanos, reforça a importância do acesso à informação como mecanismo para consolidação e fortalecimento da democracia no Brasil. Esse artigo reforça o direito de acesso à informação, que se encontra sobre o controle do Estado, contradizendo as ações fundamentadas nos artigos da Lei de Anistia e da Lei Federal nº 11.111 de 2005.

A liberdade de expressão tornou-se um elemento fundamental para a formação de um Estado democrático de direito, em que todos os cidadãos precisam ter direito de expressar as suas ideias e participar da formação das políticas públicas.

Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (OEA, 2009, p. 76), a liberdade de expressão é indispensável para a formação da opinião pública, sendo condição *sine qua non* para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas, culturais, entre outras, possam desenvolver-se plenamente. Toda legislação brasileira precisaria, portanto, contribuir para a liberdade de expressão, mas a história apresenta, mais uma vez, contradições com leis e decretos que restringem o acesso às informações imprescindíveis aos cidadãos.

La CIDH dispuso que los Decretos 2.134 del 24 de enero de 1997, 4.553 del 27 de diciembre de 2002, 5.301 del 10 de diciembre de 2004 y 5.584 del 18 de noviembre de 2005, así como la referida Ley 11.111, han obstruido el acceso de los familiares de los desaparecidos y ejecutados de la Guerrilla do Araguaya a información bajo control del Estado respecto de los hechos ocurridos y en el caso de las 70 víctimas desaparecidas, de su paradero (OEA, 2009, p.77).

Assim, esses casos de violação aos direitos fundamentais no Brasil, mesmo após a Constituição Federativa do Brasil, de 1988, que já previa o direito de acesso à informação, caracterizam a necessidade de se promulgar a lei de acesso à informação em 2011, que será apresentada no tópico 2.2: Construção social do

acesso à informação pública no Brasil. Cabe indicar a existência de uma Lei Modelo sobre Acesso à Informação, criada pela Organização dos Estados Americanos – OEA⁶ em junho de 2010. E o Programa Interamericano sobre Acesso à Informação Pública aprovado em 14 de junho de 2016.

O próximo tópico apresenta uma crítica a essa formação de nação, especialmente ao período da ditadura, trazendo para a análise um contexto em perspectiva histórica das instituições de controle: militar e judiciária, para subsidiar a análise do momento seguinte: das proposições de políticas públicas de informação no Brasil.

2.1. A aproximação entre os poderes militar e judiciário: uma análise sob a ótica do institucionalismo histórico

A pretensão, com este tópico, foi de construir ideias que possam contribuir para o entendimento do equivocado “direito do Estado brasileiro de ser repressivo”, entre 1964 e 1985, e das políticas públicas elaboradas após esse período, sob a ótica do Institucionalismo. Partiu-se da ideia, apresentada por Anthony Pereira, em *Ditadura e Repressão*, que as respostas para esse entendimento podem ser encontradas nas instituições e na história – institucionalismo histórico.

O período de transição do regime repressivo para o democrático no Brasil abria possibilidades de mudanças institucionais e novas políticas públicas que poderiam atender aos desejos de um povo reprimido. Dentre muitas ações em direção a um “estado de direito”, tem-se políticas públicas informacionais, que buscariam o acesso às informações que são imprescindíveis para esse processo político de democratização do país.

Assim, a partir desse entendimento de políticas públicas informacionais, elaborado por José Maria Jardim, Sérgio Conde de Albite Silva e Rafael Simone Nharreluga, buscou-se compreender o Estado como instituição produtora de políticas públicas que representam um determinado contexto histórico.

Políticas públicas informacionais constituem o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da

⁶ Ver mais sobre a Lei Modelo e o Programa Interamericano sobre Acesso à Informação Pública em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp>

informação de natureza pública e privada (JARDIM, SILVA, NHARRELUGA, 2009, p. 9).

Cabe ressaltar que esses pesquisadores fizeram uma revisão de literatura, a partir dos trabalhos de Muller e Surel (2004), Easton (1953), Hecló (1972), Jenkins (1978), Wildavsky (1979), Ham e Hill (1993), Dye (1976), Ferri Durá (2004), Jones (1970) e Dagnino (2002), para elaborar essa definição de políticas públicas informacionais.

Para Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 17), “uma política pública não é apenas um conjunto de decisões. É concebida, formulada e implementada a partir de atores sociais diversos que se relacionam e se influenciam mutuamente em um ambiente de conflitos e consensos”.

Desse modo, a produção analítica de outras áreas do conhecimento, como a Ciência Política e Sociologia Política, mostra-se imprescindível para a análise de políticas públicas de informação, inclusive após o regime repressivo brasileiro, uma vez que tanto essas como outras áreas podem contribuir com referências teóricas e metodológicas, conforme sugerem Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 18): “Como referências teóricas e metodológicas, as abordagens da Análise de Políticas Públicas podem oferecer diversas possibilidades ao estudo das políticas públicas de informação”.

Gilberto Hochman (2007, p. 9) retrata o período histórico vivenciado pela área de estudos de políticas públicas no Brasil que

[...], nasce com a transição do autoritarismo para a democracia, entre o final dos anos 1970 e a primeira metade dos 1980. [...] Os desafios da democratização definiram a agenda de pesquisas, que se desenvolveu em estreita ligação com as atividades de pós-graduação e ganhou densidade acadêmica [...].
[...] Em essência, buscava-se entender o sentido, as possibilidades e obstáculos às iniciativas de mudança, inscritas na nova Constituição ou simplesmente resultantes da decisão dos governos.

Desse modo, a agenda política brasileira tem apresentado tentativas de mudanças, que foram e são importantes para a compreensão do processo político. O que se analisa “[...], em um esforço de abrir a caixa preta do funcionamento do Estado brasileiro, pelo exame das características institucionais de suas políticas, tendo a estrutura interna do Estado, de suas bases sociais e de seus fundamentos

doutrinários como variáveis explicativas centrais” (HOCHMAN, 2007, p. 14), é um caminho possível de pesquisa.

A justificativa para a necessidade de compreensão do contexto histórico das políticas públicas informacionais encontra-se nos conflitos de interesse e mudanças políticas ocorridas no Brasil, anterior a formação da agenda de políticas públicas informacionais, retomando os fatos políticos ocorridos a partir do início do século XX, conforme apontam as pesquisas realizadas por Philippe Schmitter (1971).

Essas pesquisas, publicadas com o título *Insterest conflict & political change in Brazil*, trataram de um contexto histórico que remonta ao desenvolvimento político brasileiro desde 1930, ilustrando a demarcação temporal em nosso contexto de análise. Esse retorno temporal foi necessário devido ao período histórico que marcou “[...] uma ruptura definitiva com as elites políticas do passado ou com a cultura política tradicional” (SCHMITTER, 1971, p. 20).

No entanto, tal ruptura com as elites políticas do passado não quer dizer a assunção de grupos não elitizados no poder, mas a entrada de outros grupos de interesse elitizados no poder. Schmitter (1971, p. 20) chamou a atenção dizendo que “[...] o que o observador frequentemente chama de revolução brasileira pode de fato ser uma agregação de fenômenos vagamente relacionados”.

Por um lado, houve mudanças que levaram a “industrialização, burocratização, urbanização, mobilização social e igualdade de condições”, mas que não provocaram uma transformação radical na estrutura política brasileira. Essa mudança estrutural provocou, dentre outras alterações, a distribuição das ocupações dentro da sociedade – distribuição do trabalho.

Por outro lado, a política brasileira não correspondeu a essa transformação estrutural que Schmitter (1971, p. 46) abordou, dizendo que buscar a resposta para alguns questionamentos relacionados ao fato pode “[...] contribuir para o nosso conhecimento sobre as consequências políticas de mudanças sociais e econômicas [...]”.

Assim, o institucionalismo histórico traz uma contribuição à análise desse período histórico do Brasil.

Thelen (1994, p. 214) chama a atenção para “como as instituições são criadas, reproduzidas e mudadas. [...] os fatores responsáveis pela reprodução de uma instituição podem ser bastante diferentes daqueles que explicam a existência da instituição em primeiro lugar”.

Ellen Immergut (2006, p. 155), em *O núcleo teórico do novo Institucionalismo*, apresenta a existência de “[...] três ramos distintos da escola do novo Institucionalismo – a escolha racional, a teoria da organização e o Institucionalismo histórico”. E chama também a atenção para o compartilhamento de um objetivo comum apesar das diferenças entre eles. O contexto de instituições apresenta uma gama de variáveis que afeta o comportamento dos atores políticos, implicando as escolhas/decisões tomadas por eles no processo político.

Dessa forma, as ideias são importantes como instrumentos de mudança, exigindo a compreensão e pretensão de se responder a seguinte pergunta: por que determinadas ideias passam a dominar o discurso político? É preciso relacionar os atores às rupturas das agendas – estrutura e agências. Tem-se mecanismos de ruptura, como também de reproduções, que são mudanças incrementais – adaptações – ao longo do tempo, sem rupturas e endógenas. O ciclo de políticas públicas e as teorias sobre a implementação chamam a atenção pelo fato de a implementação das políticas públicas ser afetada pelas regras do jogo, mas também pelos implementadores dessas políticas.

Assim, os novos institucionalistas fazem críticas à abordagem comportamental behaviorista, entre elas: o comportamento político, descolado do contexto institucional que pode impactar as escolhas, não oferece material de análise consistente; há problemas na tentativa de se analisar decisões individuais quando simplesmente agregadas de maneira coletiva, “[...] decisões políticas não podem ser baseadas na agregação de preferências individuais” (IMMERGUT, 2006, p. 158); o interesse de indivíduos não representa um interesse público, uma vez que pode sofrer alterações.

Desse modo, “a análise institucionalista concentra-se em mostrar que preferências e decisões são produtos de instituições” (IMMERGUT, 2006, p. 162).

Para Immergut (2006, p. 165-171), “a perspectiva da escolha racional pode ser definida como a análise de escolhas feitas por atores racionais em condições de interdependência”. Já na teoria das organizações “[...] limites inerentes à cognição – sejam humanos, artificiais ou organizacionais – impedem tomadas de decisão racionais”. E “[...] os institucionalistas históricos concentram-se de forma mais direta nos termos relativos a poder e interesses”.

A história, na qual se encontra presente a formação das instituições, torna-se imprescindível ao entendimento dos interesses dos atores políticos. “As

interpretações dos atores de seus interesses são moldadas por organizações coletivas e instituições que carregam traços da própria história”, aponta Immergut (2006, p. 174).

Assim, “as instituições não determinam o comportamento, mas simplesmente oferecem o contexto para a ação que nos ajuda a entender por que os atores fazem as escolhas que fazem” (IMMERGUT, 2006, p. 184).

O que se procura compreender, a partir do Institucionalismo Histórico, é a elaboração de políticas públicas informacionais nas instituições. Nessa perspectiva institucionalista, as instituições governamentais são vistas como configurações políticas. O Estado, enquanto instituição e ator no jogo político, com poder de alterar as regras do jogo.

Para Immergut (2007, p. 561-565), as relações institucionalizadas entre grupos de interesse e governo podem gerar barreiras para novos grupos, com novos problemas políticos. As decisões administrativas dependem dos procedimentos, que podem sofrer impactos do contexto político e social. A combinação entre as regras constitucionais e as majorias políticas podem formar pontos de veto. As decisões administrativas dependem dos procedimentos, que sofrem impactos do contexto político e social. “Os procedimentos organizacionais para a tomada de decisão são responsáveis pelos resultados das políticas”.

Assim, um ponto interessante a ser analisado são as instituições como variáveis interdependentes. E, isto é o que procura mostrar Immergut (1996): “[...] Como as instituições podem explicar tanto a estabilidade quanto a mudança de políticas”. O que se pode compreender nesse processo político é que as instituições políticas definem diferentes regras do jogo tanto para elas quanto para os grupos de interesse, em que as decisões são reflexos do jogo.

Desse modo, pode-se ter vários partidos buscando interesses que se comungam, e não, na realidade, uma representação partidária ideológica, mas grupos de interesse. No momento em que as instituições definem as regras do jogo, são elas que orientam/norteiam o desenrolar do jogo, lembrando que as variadas instituições são formadas por atores diversos. No Estado, algumas instituições criam as regras do jogo, ou seja, normas e legislações que orientam quem participa e como participa.

Para explicar as diferenças na capacidade de os grupos de interesse conseguirem obter resultados políticos favoráveis e as diferenças na

capacidade de os governos aprovarem suas propostas legislativas, este ensaio analisa a dinâmica institucional do processo de tomada de decisão política. [...]. As decisões políticas não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são o resultado final de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais (IMMERGUT, 1996, p.5).

As regras legais definem como cada ator se posiciona no “tabuleiro”, podendo mudar o resultado que se espera. Sem apoio dos grupos de interesse, a dúvida pode levar o governo a se movimentar no sistema político. Fatia-se o projeto, buscando aprovar alguns pontos mais fáceis, excluindo determinadas questões de conflito. Pois, a construção coletiva, especialmente com os movimentos sociais, representa este processo de consciência coletiva.

A conclusão apresentada por Immergut (1996, p. 16) é que “oportunidades de veto permitem alterar decisões em diferentes etapas do processo de formulação de políticas”. Uma ampla diversidade de grupos e segmentos do eleitorado canalizada pode definir o perfil dos “sistemas especialistas”, os quais operacionalizam as políticas de saúde, educação, segurança etc.

As instituições são instrumentos utilizados para definição das regras (racionalização sistêmica), as quais, uma vez definidas, serão “jogadas” pelos atores sociais para melhor atender aos interesses diversos de grupos e segmentos da sociedade.

As instituições explicam muito do que acontece na vida política – os tipos de organizações de interesse que terão sucesso, as pressões para consolidar interesses, a utilidade da mobilização dos membros das organizações e até que ponto a cooperação ou adefecção será uma estratégia proveitosa (IMMERGUT, 1996, p.18).

Na perspectiva institucionalista, as instituições governamentais são vistas como configurações políticas. O Estado, enquanto instituição e ator com poder de alterar as regras. As relações institucionalizadas entre grupos de interesse e governo geram barreiras para novos grupos, com novos problemas políticos.

No Institucionalismo Histórico, cabe ressaltar que as instituições definem as regras e ordenam as ações coletivas. E, ainda, lembrar que tais instituições são formadas pelos grupos de atores e não meros indivíduos. As relações institucionais implicam as escolhas/decisões tomadas, as quais promovem mudanças nas políticas públicas.

Paul Pierson e Theda Skocpol (2008, p. 8) chamam a atenção ao defender que estudos recentes, do Institucionalismo Histórico, têm acumulado importante conhecimento sobre transições de Estado ditatoriais para democráticos, com surgimento e queda de regimes autoritários, o que aponta para a possível relação entre a elaboração de políticas públicas informacionais em países que vivenciam processos de justiça de transição de regimes repressivos para democracias.

Os institucionalistas históricos buscam analisar contextos macros, apresentando resultados combinados de instituições e processos informacionais, para melhor compreensão das políticas públicas.

O foco está em explicar as variações nos padrões, eventos ou acordos importantes ou surpreendentes, ao invés de explicar o comportamento humano, sem referência ao contexto ou modelagem de processos muito gerais, presumivelmente, aplicáveis a todos os tempos e lugares (PIERSON, SKOCPOL, 2008, p. 10).

Assim, “estender o período de investigação social, obviamente, alarga o leque de experiência disponível para ser considerado. Isto permite, simultaneamente, ter mais dados e gerar maiores variações nos resultados” (PIERSON, SKOCPOL, 2008, p. 12).

Desse modo, os institucionalistas históricos buscam compreender os processos causais em períodos prolongados de tempo, considerando o contexto histórico no qual se encontram as instituições analisadas.

Para Pierson e Skocpol (2008, p. 13), “os processos dependentes da trajetória estritamente definidos envolvem uma lógica clara: os resultados em uma “conjuntura crítica” desencadeiam mecanismos de feedback que reforçam a recorrência de um determinado padrão no futuro”.

As ações realizadas nas instituições ao longo do tempo, quando analisadas, podem retratar uma trajetória na qual os processos políticos se retroalimentam, devido à mobilização política, às regras do jogo institucional e às ideias dos atores envolvidos. Determinadas ações podem ser reforçadas, criando fortes raízes nas instituições de modo a permanecer por um longo tempo por meio de pequenas mudanças, o que exige uma atenção dedicada aos processos históricos, como vantagem comparativa do Institucionalismo Histórico, para a compreensão das instituições no tempo e espaço.

Os institucionalistas históricos analisam as origens, impacto e estabilidade ou instabilidade de configurações institucionais inteiras,

por vezes, para explicar os arranjos institucionais em si mesmos e outras para utilizar variáveis referentes às configurações institucionais para explicar resultados de interesse (PIERSON, SKOCPOL, 2008, p. 19).

Por isso, as relações entre instituições, de certa forma, podem impulsionar agendas, gerando mudanças ou mesmo manutenções em políticas públicas como reflexo de um contexto histórico. No momento em que as instituições definem as regras do jogo, são elas que orientam/norteiam o desenrolar do jogo.

A partir das ideias desenvolvidas pelos institucionalistas históricos, retomamos a ideia de Anthony Pereira (2010) que chama a atenção para a relação, historicamente estabelecida, entre as instituições dos poderes Militar e Judiciário, para tentar compreender os processos políticos do período de ditadura e repressão, que precedem um período de mudança no Brasil.

As instituições legais do regime militar brasileiro deixaram atrás de si uma série de consequências. Uma delas foi a de, após 1985, dar a muitas pessoas poderosos incentivos no sentido de preservar o *status quo* e minimizar as medidas de instauração de uma justiça transicional (PEREIRA, 2010, p. 27).

A análise da implementação das legislações, produzidas pelo processo de redemocratização no Brasil, precisa considerar as instituições que podem ser variáveis interdependentes. Assim, fez-se necessário considerar o período do regime burocrático-autoritário brasileiro.

Para Antony Pereira (2010, p. 53), os padrões de repressão e legalidade podiam ser identificados pelo uso da força, subsidiada em um arcabouço legal estruturado pela segurança nacional, apresentando uma esfera de terror estatal extrajudicial.

O autor de *Ditadura e repressão* enfatiza a necessidade de se analisar o período da ditadura por meio das instituições ou “matriz institucional”. “A matriz institucional consiste nas regras do jogo ou nas limitações formuladas pelos homens que dão forma à interação humana entre o regime e seus opositores” (PEREIRA, 2010, p. 67).

Cabe ressaltar que a democracia é um processo em construção, principalmente no Brasil pós-ditadura de 64. E, foi nesse período, após a Constituição Federal de 1988, que se iniciou a construção social do acesso público à informação no Brasil. Mas, para Antony Pereira (2010, p. 283-284), é preciso

considerar a integração e a cooperação entre os militares e o Judiciário para lidar com questões sociais que ainda não conseguimos responder.

Ainda há muito por ser feito em direção à implementação das políticas públicas informacionais nas instituições governamentais, mas a redemocratização do país, com agendas mais participativas e, conseqüentemente, mais igualitárias no que diz respeito ao direito de saber, é um processo em construção.

Desse modo, o próximo tópico apresenta o momento de construção da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

2.2. Construção social do acesso público à informação no Brasil: a elaboração da Lei de Acesso à Informação

A história do Estado brasileiro retrata um contexto de controle e poder. Os poucos detentores do controle da informação podem interferir nos rumos da sociedade brasileira no momento em que controlam, também, as decisões públicas e as construções de políticas públicas informacionais.

Finda a ditadura, o primeiro movimento em torno da criação do direito de acesso à informação foi a inclusão de dispositivos referentes ao tema na Constituição de 1988. Todavia, esse não foi um ponto pacífico no âmbito dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. [...] Das diversas propostas elaboradas por representantes de organismos sociais, poucas foram consideradas na última versão do projeto constitucional. Uma das emendas rejeitadas, por exemplo, previa o acesso a qualquer documento oficial 30 anos após sua produção (SILVA, 2014, p. 87).

O período entre 1988 e 2003, quando foi proposto o projeto de lei nº 219 de acesso à informação, apresenta quinze anos de disputas sociais que propiciam um contexto de elaboração da legislação de democratização do acesso público à informação, que foi publicada em 18 de novembro de 2011 – a lei nº 12.527.

Em 26 de fevereiro de 2003, foi apresentado o Projeto de Lei (Art. 61 CF), pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), com a ementa:

Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública, sendo encaminhada às Comissões: Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Redação.

Os trabalhos das comissões seguiram de 26 de março de 2003 até 19 de maio de 2009, quando, no Plenário, o Dep. Reginaldo Lopes “requer a apensação do

PL nº 5228/2009 ao PL nº 219/2003, que regulam o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências” (Arquivo de Tramitação da Câmara dos Deputados).

Seguiram os trabalhos no Plenário da Câmara dos Deputados, com pareceres da Comissão Especial, entre 21 de maio de 2009 até 29 de abril de 2010, quando houve a remessa ao Senado Federal por meio do Ofício nº 373/10/PS-GSE.

A Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública é de 8 de junho de 2010, portanto, contemporânea a lei brasileira, subsidiando os debates finais do PL nº 219.

Foram recebidas oito emendas parlamentares⁷ ao PL nº 219. E, três emendas do relator de comissão. Mais três pareceres das comissões envolvidas com a análise do projeto de lei.

Em 31 de outubro de 2011, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados obteve o recebimento do Ofício nº 1973/11(SF) comunicando remessa à sanção (DCD de 17/11/11 PÁG 61620 COL 01). E, em 18 de novembro de 2011, a transformação do projeto de lei em Lei Ordinária nº 12.527.

São 23 anos, somados aos quinze anos de debate social os oito anos de debate político, para que se consiga aprovar uma legislação que regulamente o direito de acesso público à informação, previsto na Constituição Federal de 1988.

Para as pesquisadoras Marcia Lima, Helena Cordeiro e Claudiana Gomes (2014, p. 50), o “acesso e controle são, assim, constituintes dialéticos do direito à informação”. Afinal, ter acesso e controlar determinadas informações significam poder político, social e econômico.

Desse modo, a participação da sociedade civil nos espaços de debate público tem possibilitado a inserção de determinados interesses na agenda política. No entanto, esse jogo político pode levar a um discurso do interesse público que pode não atender aos interesses da maioria, mas sim apenas de um determinado grupo.

A liberdade de externar pensamento, de expressar-se é apenas uma das facetas do direito à informação, visto como um complexo e fundamental direito de participação da sociedade, traduzindo-se em três camadas: o direito de informar (de veicular informação), o direito de ser informado (de receber informações) e o direito de se informar (de pesquisar e recolher informações), consistindo dessa forma a base para a democracia (LIMA, CORDEIRO, GOMES, 2014, p. 51-52) .

⁷ As oito emendas são dos três Deputados: Dep. Mendes Ribeiro Filho; Dep. Miro Teixeira; Dep. Raul Jungmann. O Relator era o Dep. Mendes Ribeiro Filho.

Um fundamental direito de participação da sociedade na vida política de uma nação torna-se imprescindível para a construção da democracia, que não se finda em si mesma, exigindo ações de direito à informação: de caráter educativo e de conscientização da população, como um processo que sustenta os períodos democráticos na história. Frota (2014, p. 82) sugere que

Para a realização de alterações mais amplas, no entanto, será necessário institucionalizar tanto os processos de formação de agentes públicos – relativos à organização e à disponibilização das informações provenientes do aparato repressivo – quanto as ações de caráter educativo e de conscientização da população sobre a importância do resgate da memória das violações aos direitos humanos e da responsabilização dos agentes estatais que as perpetraram.

A maioria dos movimentos para acesso à informação são da sociedade civil, apesar da LAI, por meio do decreto⁸ que a regulamentou, orientar a transparência ativa do Estado.

Para Camila Andrade e Ana Maria Cardoso (2014, p. 108), a LAI “[...] visa garantir o direito de acesso à informação, compreendido como pressuposto do exercício da participação cidadã, a partir da instituição de instrumentos de publicização da gestão estatal”.

No entanto, a história do Estado brasileiro retrata um contexto de controle e poder, especialmente no período entre 1964 e 1979. Os poucos detentores do controle de informação definem os rumos da sociedade brasileira, controlada e destituída do direito de acesso público à informação necessária à promoção da participação política ativa nas decisões públicas e na construção de políticas públicas.

Desse modo, o que se coloca em debate é a importância de determinados espaços de contradição, como os fóruns e as conferências, necessários ao desenvolvimento de um Estado mais democrático, para que os direitos previstos nas leis sejam de fato cumpridos no dia a dia, pois a simples criação dessas legislações

⁸ DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012, Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso à informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

não necessariamente promove a transparência da gestão estatal, apesar de extremamente importantes para a sociedade.

É no seio da sociedade civil, então, que as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, elaboram os discursos (ideologias) que farão a justificativa da dominação (ou apresentarão as suas contradições) promovendo o consenso como base para o predomínio de uns sobre os outros (ANDRADE, CARDOSO, 2014, p. 109).

Cabe ressaltar que a LAI possui um caráter legislativo importante na realidade social, em que o resgate histórico se mostra necessário para a descrição, interpretação e explicação do fato.

[...] é preciso avaliar os aspectos que antecedem a constituição de cada um dos aparatos legais, ou seja, captar a historicidade dos fatos e, ainda, de que forma o disciplinamento das distintas esferas da vida social consolidada, no âmbito da Lei, as diferentes práticas sociais (MARTINS, REIS, 2014, p. 154).

Esse processo de monitoramento da tomada de decisões pelos governantes, por meio do uso das novas tecnologias, sem que se esqueça da existência da exclusão digital de parte da sociedade, tem sido um dos caminhos apresentados como capazes de contribuir para um governo de repositórios de informações abertos.

O acesso a informações de posse do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes e amplia a possibilidade de participação na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas. Isso faz com que o direito à informação esteja intrinsecamente ligado ao fortalecimento de regimes democráticos participativos, os quais pressupõem o envolvimento da sociedade na condução da vida pública [...] (MARTINS, REIS, 2014, p. 167)

Assim, as novas tecnologias, utilizadas para a organização e a disponibilização da informação, mostram-se importantes nesse processo, o qual exige um nível de formação e qualificação dos cidadãos para que esses consigam utilizar dessas tecnologias, como o próprio e-SIC, para acessar os repositórios estatais.

A organização e o gerenciamento de repositórios, principalmente os desenvolvidos em ambientes institucionais, como universidades ou órgãos do governo, podem ser considerados ferramentas para o desenvolvimento do acesso à informação, bem como a consolidação de políticas públicas de disseminação de informação (PAULA, MORAES, WAETE, 2014, p. 268).

A cultura do acesso público à informação pode ser examinada nos requerimentos por informações (analisados no capítulo de dados desta tese), realizados pelos cidadãos que se instrumentalizam dessas novas tecnologias para conseguirem participar dos debates por elaboração de políticas públicas. As conferências municipais e estaduais, somados os fóruns regionais, são transformados em espaços públicos de debates e decisões político sociais – fortalecimento da democracia.

Assegurando a qualidade na prestação desse tipo de serviço, o cidadão passa a ter mais confiança e segurança quanto à utilização dos SIC's como forma de exercício da cidadania. Porém, há a necessidade de que a cultura de acesso à informação seja mais bem trabalhada pelos órgãos e seus dirigentes e que o indivíduo se conscientize sobre o seu papel na sociedade (CUNHA, 2014, p. 194).

Corroborando o processo de construção do acesso público à informação, em 14 de junho de 2016 o Programa Interamericano sobre Acesso à Informação Pública reforçou as diretrizes da Lei Modelo, orientando os Estados Membros da OEA a avançarem na implementação das legislações internas a cada membro.

O acesso à informação mostra-se imprescindível ao processo democrático dos estados.

Desse modo, o próximo capítulo pretende explorar a compreensão de democracia, que se faz em processo, especialmente a partir da metade do século XX, com as características de um tempo moderno. Quanto aos países da América Latina, o período a ser considerado é do final do século XX, após a queda das ditaduras.

3. CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO: tentativa de classificar o estágio brasileiro

Este capítulo apresenta os critérios que podem contribuir no momento de análise de contexto histórico quanto a democracia brasileira, levando-se em consideração os princípios desenvolvidos por Michael Saward (1994, p. 16-17), no trabalho intitulado *Democratic Theory and Indices of Democratization*. São princípios básicos que orientam o controle popular e a equidade política de um estado. O capítulo traz, também, os índices de controle popular trabalhados por David Beetham, as características do termo democracia desenvolvidos por Norberto Bobbio e os critérios balizadores da análise de um regime democrático de Robert Dahl.

Assim, é preciso considerar esses princípios básicos (SAWARD, 1994, p. 16-17), os quais dizem respeito às [A] liberdades básicas; à [B] cidadania e participação; aos [C] códigos administrativos; à [D] publicidade; e aos [E] direitos sociais.

Para esta tese, foram considerados seis pontos, dentre os 24⁹ listados nos cinco princípios, no momento de análise qualitativa dos requerimentos. São os

⁹Os 24 índices são: (A) Basic freedoms: 1 Each citizen has the right to freedom of speech and expression. 2 Each citizen has the right to freedom of movement. 3 Each citizen has the right to freedom of association. 4 Each citizen has the right to equal treatment under the law. 5 Each citizen has the right to freedom of worship. (B) Citizenship and participation: 6 The political community must have a common and standardized form of legal membership compatible with the basic freedoms. 7 Citizens have an equal right to run for elective office. 8 Citizens have the right to be equally eligible to serve, and, where appropriate, granted an equal probability of being selected for service, in non-elective representative and decisional bodies. 9 Citizens have the equal right to vote in all elections and referendums. 10 Citizens' votes must be decisive under all decision mechanisms. 11 Mechanisms must be available for citizens to vote directly on substantive outcomes. If elected officials deem a decision in-appropriate for direct decision, the burden of demonstrating the grounds of such inappropriateness lies with those officials. 12 There must be a voting system (such as two-stage contests) which allows for the expression of a majority preference in multi-sided contests. 13 Where votes for representatives are conducted, these votes must be renewed at regular and specified intervals. 14 Regular opinion polls must be conducted by an appropriate agency on all issues of substantive importance, whether or not these issues are to be decided by representative decision. The burden of demonstrating the appropriateness of not following citizen preferences on a given issue lies with elected representatives. 15 There must be a presumption that all issues will be decided by referendums, and clear guidelines as to when a referendum may be forgone. 16 All issues not specifically prohibited from majority decision must be open to majority decision via one of the appropriate mechanisms. (C) Administrative codes: 17 There must be appropriate codes of procedure for employees in public bodies. 18 There must be regularly produced evidence that public decisions are being put into effect. 19 There must be appropriate time limits placed on the realization of the substance of public decisions. 20 There must be instituted adequate appeals and redress mechanisms with respect to public bodies and their functions. 21 There must be freedom of

pontos que fazem menção direta ao processo de construção de um estado democrático sob a ótica do direito de acesso à informação. No que diz respeito às [A] liberdades básicas: “1. Cada cidadão tem o direito a liberdade de falar e expressar as ideias”. Já referente à [B] cidadania e participação: “6. A comunidade política deve ter uma forma comum e padronizada de membros legais compatíveis com as liberdades básicas” e “16. Todos os problemas não especificamente proibidos da decisão da maioria devem ser abertos para a decisão da maioria via um dos mecanismos apropriados”. Quanto ao [C] código administrativo: “21. Deve haver liberdade de informação de todos os quadros do governo. O ônus da prova de demonstrar a inadequação da completa liberdade de informação em casos específicos legais com os representantes eleitos”. No que diz respeito a [D] publicidade: “22. Deve haver um processo constante e formal de notificação pública de decisões, opções, argumentos, problemas e resultados”. Por fim, nos [E] direitos sociais: “24. Todo cidadão tem o direito de uma educação adequada”.

Algumas dimensões sobre democracia que podem subsidiar a análise estão estruturadas no quadro abaixo:

QUADRO 1: DIMENSÕES DA DEMOCRACIA

Dimensões	Princípios	Descrições
1. Política: eleição popular	Controle popular e equidade política.	Relativo às decisões coletivamente vinculativas sobre as regras e políticas de um grupo, associação ou sociedade.
2. Governo aberto e prestação de contas	Controle popular, eleições, prestação de contas (política, legal e financeira) do governo.	Diretamente, ao eleitorado, através da justificação pública de suas políticas; indiretamente, a agentes que atuam em nome do povo.
3. Direitos civis e políticos ou liberdades	Controle popular.	Liberdade de fala, associação, assembleia e movimento; direito ao devido processo legal.
4. Sociedade civil	Controle popular.	O nexo de associações que pessoas organizam independentemente para administrar seus próprios casos e que pode agir como canal de influência sobre o governo e seus poderes.

Fonte: Adaptação a partir de *Key Principles and Indices for a Democratic Audit*, David Beetham (1994, p. 27-29)

information from all government bodies. The burden of proof of demonstrating the inappropriateness of full freedom of information in specific cases lies with the elected representatives. (D) Publicity: 22 There must be a constant and formal process of public notification of decisions, options, arguments, issues and outcomes. (E) Social rights: 23 Every citizen has the right to adequate health care. 24 Every citizen has the right to an adequate education.

Beetham (1994, p. 30) divide os critérios ou índices de controle popular em quatro segmentos¹⁰, dos quais esta pesquisa foca em dois deles: governo aberto e prestação de contas e direitos políticos e civis por meio da democratização do acesso à informação pública. Ele apresenta 30¹¹ índices de democracia (BEETHAM,

¹⁰ Governo aberto e prestação de contas; sociedade democrática; liberdade e eleições justas; direitos políticos e civis.

¹¹ Os 30 índices de democracia são: 1 How far is appointment to legislative and governmental office determined by popular election, on the basis of open competition, universal suffrage and secret ballot? 2 How independent of government and party control are the election and procedures of voter registration, and how free from intimidation and bribery is the process of election itself? 3 How effective a range of choice and information does the electoral and party system allow the voters, and is there fair and equal access for all parties and candidates to the media and other means of communication with them, and an overall balance in the treatment of the various parties and candidates by the media? 4 To what extent do the votes of all electors carry equal weight, and how far is there equal effective opportunity to stand for public office, regardless of which social group a person belongs to? 5 What proportion of the electorate actually votes, and how closely does the composition of parliament and the programme of government reflect the choices actually made by the electorate? 6 How systematic and open to public scrutiny are the procedures for government consultation of public opinion and of relevant interests in the formation and implementation of policy and legislation? 7 How accessible are elected politicians to approach by their electors, and how effectively do they represent constituents interests? 8 How effective and open to scrutiny is the control exercised by elected politicians over the non-elected personnel and organs of the state? 9 How extensive are the powers of parliament to oversee legislation and public expenditure, and to scrutinize the executive; and how effectively are they exercised in practice? 10 How accessible to the public is information about what the government does, and about the effects of its policies, and how independent is it of the government's own information machine? 11 How publicly accountable are elected representatives for their private interests and sources of income that are relevant to the performance of their public office, and the process of election to it? 12 How far are the courts able to ensure that the executive obeys the rule of law; and how effective are their procedures for ensuring that all public institutions and officials are subject to the rule of law in the performance of their functions? 13 How independent is the judiciary from the executive, and from all forms of interference; and how far is the administration of law subject to effective public scrutiny? 14 How readily can a citizen gain access to the courts, ombudsman or tribunals for redress in the event of maladministration or the failure of government or public bodies to meet their legal responsibilities; and how effective are the means of redress available? 15 How far are appointments and promotions within public institutions subject to equal opportunities procedures, and do conditions of service infringe employees' civil rights? 16 How far do the arrangements for government below the level of the central state satisfy popular requirements of accessibility and responsiveness? 17 To what extent does sub-central government have the powers to carry out its responsibilities in accordance with the wishes of its own electorate, and without interference from the centre? 18 How far does any supra-national level of government meet the criteria of popular control and political equality, whether through national parliaments or through representative institutions of its own? 19 How clearly does the law define the civil and political rights and liberties of the citizen, and how effectively are they defended? 20 How secure are citizens in the exercise of their civil and political rights and liberties; and how far is their equal enjoyment of them constrained by social, economic or other factors? 21 How well developed are voluntary associations for the advancement and monitoring of citizens' rights, and how free from harassment are they? 22 How effective are procedures for informing citizens of their rights, and for educating future citizens in the exercise of them? 23 How free from arbitrary discrimination are the criteria for admission of refugees or immigrants to live within the country, and how readily can those so admitted obtain equal rights of citizenship? 24 How effectively are the major institutions of civil society subject to external regulation in the public interest? 25 How easy is it for the activities of such institutions? 26 To what extent are the major institutions of civil society subject to control internally by their own members, employees or beneficiaries? 27 How widespread is political participation in all its forms; how representative of different sections of society is it; and how far is it limited by social, economic or other factors? 28 How open are the media to access from all sections of opinion and social groups, and how effectively do they operate as a balanced forum for informed political debate? 29 How far do the

1994, p. 36-39), ou dito de outra forma, índices de mensuração da democracia. Esses índices procuram saber: acessibilidade para o público da informação sobre o que o governo faz; a obediência da leis pelo poder executivo; a independência do poder judiciário quanto ao poder executivo; a definição de direitos políticos e civis e liberdade do cidadão de forma clara; a segurança dos cidadãos quanto aos direitos políticos e civis e liberdade; associações de cidadãos para monitoramento das ações governamentais; efetividade dos procedimentos de informação dos cidadãos; a defesa dos interesses individuais e coletivos dos cidadãos; fortalecimento de políticas de participação; bases de informação pública abertas para subsidiar debates políticos; fortalecimento de princípios democráticos de controle popular; e resolubilidade de confrontos na sociedade.

Desse modo, a democracia pode ser definida a partir de dois princípios: controle popular e igualdade política. Ambos são impactados pelas situações sociais e econômicas. O Brasil apresentou, em 2016, 5,75 pontos (de 0 a 10) com posição 144º no mundo quanto a liberdade econômica, segundo a Fraser Institute¹². Outro estudo, realizado pela The Economist Intelligence Unit¹³ (EIU), atualiza (para 2018) e complementa os resultados¹⁴ anteriores, apresentando o Brasil na 49º posição do ranking, com o índice de 6,86. Nesse estudo a pior categoria, entre as cinco, foi a de cultura política.

A partir dessas posições do Brasil e buscando identificar em qual tipo de regime democrático o estado brasileiro se encontra, segue-se com os trabalhos desenvolvidos por Norberto Bobbio sobre democracia.

A era dos direitos apresenta características que, segundo Bobbio (2000, p. 117), se relacionam com subgoverno, criptogoverno e poder onividente, em que

o tema mais interessante, com o qual é possível realmente colocar à prova a capacidade do poder visível de derrotar o poder invisível, é o da publicidade dos atos do poder [direito de acesso à informação pública], que, como vimos, representa o verdadeiro momento de

traditions and culture of the society support the basic democratic principles of popular control and political equality? 30 To what extent do people have confidence in the ability of the political system to solve the main problems confronting society, and in their own ability to influence it?

¹²Ver mais sobre o ranking em: <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&page=map&year=2016>

¹³Ver mais sobre o ranking em: <http://country.eiu.com/Brazil>

¹⁴ O resultado apresentado pela EIU considera outros pontos que não apenas as liberdades civis. O levantamento é baseado em 60 indicadores agrupados em cinco categorias: “processo eleitoral e pluralismo”; “liberdades civis”; “funcionamento do governo”; “participação política” e “cultura política”. Dependendo da nota que recebem em cada um desses quesitos, os países são divididos em quatro tipos de regime: “democracias plenas”; “democracias falhas”; “regimes híbridos” e “regimes autoritários”.

reviravolta na transformação do Estado moderno de Estado absoluto em Estado de direito.

Por um lado, as demandas da sociedade pela implementação dos direitos está relacionada à luta pelo acesso à informação, uma vez que a manutenção de muitos direitos humanos exige a condição do acesso a informação. Por outro, a era da informação tornou possível a manutenção de um sistema de produção capitalista disposto pelo mundo, de forma líquida, como sugere Zigmunt Bauman, capaz de colocar em segundo plano os direitos humanos, apresentando contradições entre a informação enquanto direitos e capital.

Para Celso Lafer, na apresentação ao livro de Norberto Bobbio, a *Era dos Direitos*, “[...] a transparência do poder [é um elemento] base do direito à informação que permite a participação consciente da cidadania na vida democrática”.

Assim, faz-se necessário uma reflexão, a partir dos trabalhos de Norberto Bobbio sobre os direitos do homem, buscando enxergar o direito de acesso à informação como um desses direitos que as constituições protegem.

Para Bobbio (2004, p. 21), “o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas”.

A manutenção dos direitos do homem pode levar uma sociedade democrática a se encaminhar à paz, e esse processo é um dos principais indicadores do progresso histórico da humanidade, levando-se em consideração a manutenção dos direitos dos cidadãos cosmopolitas – “[...] cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo”.

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. (BOBBIO, 2004, p. 21)

Vive-se a era dos direitos do homem, em que muitos direitos, que antes nem se pensava em lutar por eles, fazem parte de uma vasta legislação.

No entanto, direitos já conquistados, em um determinado momento histórico, não faziam parte das legislações conhecidas hoje, as quais podem sofrer transformações. Afinal, “o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas” (BOBBIO, 2004, p. 38).

Em outros tempos, o direito à liberdade foi conquistado com muita luta e, hoje, na era da informação, o direito de acesso à informação torna-se tão importante quanto o direito à liberdade, que um dia foi conquistado.

A historicidade mostra-se imprescindível no processo de entendimento dos direitos que se fazem conceber em determinadas épocas da história da humanidade. Dessa forma, não se pode falar em fundamentos absolutos. “Além de mal definível e variável, a classe dos direitos do homem é também heterogênea” (BOBBIO, 2004, p. 39).

“O fundamento absoluto não é apenas uma ilusão; em alguns casos, é também um pretexto para defender posições conservadoras” (BOBBIO, 2004, p. 42).

Atualmente temos diversas legislações que tratam do direito à informação e existem várias justificativas para a existência delas, desde a formação do cidadão ao fortalecimento de um Estado democrático. O direito de acesso à informação, enquanto um dos direitos do homem, apresenta uma gama de justificativas. “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 2004, p. 43).

Para Bobbio (2004, p. 43), a preocupação e foco de nossos esforços precisa estar na busca dos vários fundamentos possíveis presentes nesse momento histórico, deixando de lado a busca por um fundamento absoluto e considerando as condições e os meios sociais para que se consiga garantir os direitos do homem e não apenas desejá-los.

Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 2004, p. 45)

A violação do direito de acesso à informação, como a violação a outros direitos conquistados, implica na violação dos direitos humanos universais e defendidos por várias nações, que em um determinado momento histórico enxergaram e compartilharam valores comuns.

A liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser. [...] O segundo momento da história da Declaração dos Direitos do Homem consiste, portanto, na passagem da teoria à prática, do direito somente pensado para o direito realizado. (BOBBIO, 2004, p. 49)

Levando-se em consideração que o Estado também pode violar os direitos do homem, tais direitos precisam estar acima de um Estado ou outro, correspondendo a direitos dos cidadãos do mundo – cosmopolita.

Vive-se, ainda, um processo de construção de um Estado global, de direitos internacionais, que abarque todos os cidadãos do mundo, “como ideal comum a ser alcançado por todos os povos e por todas as nações”.

Cabe ressaltar que

[...] os direitos elencados na Declaração não são os únicos e possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, numa época que tivera início com a Revolução Francesa e desembocara na Revolução Soviética. (BOBBIO, 2004, p. 53)

Da mesma forma, o direito de acesso à informação abarca um direito humano importante ao processo de formação do Estado democrático, mas não é o único existente e, portanto, apenas demonstra um olhar presente na análise – “o direito à verdade das informações”.

A separação entre as duas primeiras formas de tutela [promoção e controle] dos direitos do homem e a terceira [garantia] é bastante nítida: enquanto a promoção e o controle se dirigem exclusivamente para as garantias existentes ou a instituir no interior do Estado, ou seja, tendem a reforçar ou a aperfeiçoar o sistema jurisdicional nacional, a terceira tem como meta a criação de uma nova e mais alta jurisdição, a substituição da garantia nacional pela internacional, quando aquela for insuficiente ou mesmo inexistente (BOBBIO, 2004, p. 59).

Assim, o direito à informação tem sido imprescindível instrumento de manutenção da terceira forma de tutela, elevada ao âmbito internacional (CIDH) nos momentos em que o nacional não se mostra capaz de garantir os direitos humanos.

A busca pelo equilíbrio entre igualdade e liberdade é cada vez mais difícil nesse processo de democratização dos espaços públicos. É preciso compreender a complexidade presente e a dialética entre esses direitos.

Pode-se fantasiar sobre uma sociedade ao mesmo tempo livre e justa, na qual são global e simultaneamente realizados os direitos de liberdade e os direitos sociais; as sociedades reais, que temos diante de nós, são mais livres na medida em que menos justas e mais justas na medida em que menos livres” (BOBBIO, 2004, p. 62).

Como o equilíbrio é difícil, o que se busca é uma ordem de prioridade entre esses direitos. No entanto, o que priorizar? Justiça ou liberdade?

Por um lado, quanto mais se busca a igualdade, pode se dizer que se tem menos liberdade, pois pretende-se direitos mais iguais: justiça. Por outro lado, quanto mais se busca ser livre, pode se dizer que se tem menos igualdade, pois pretende-se direitos de liberdade: diferença. “A efetivação de uma maior proteção dos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana” (BOBBIO, 2004, p. 64).

Não se pode pôr o problema dos direitos do homem abstraindo-o dos dois grandes problemas de nosso tempo, que são os problemas da guerra e da miséria, do absurdo contraste entre o excesso de potencia que criou as condições para uma guerra exterminadora e o excesso de impotência que condena grandes massas humanas à fome (BOBBIO, 2004, p. 64).

Lutar hoje pelo direito à informação é, apenas, mais uma etapa dessa longa caminhada, que a humanidade ainda está percorrendo, em busca de uma sociedade democrática, apesar de já ter conquistado muitos direitos humanos.

Talvez seja esse um olhar dos direitos do homem sob uma perspectiva que Bobbio (2004, p. 67) denominou de filosofia da história. E será também sob essa perspectiva que esta tese pretende buscar olhar para a era da informação, com o direito à informação.

A busca pelo direito à informação nasce da necessidade de se sair do estado de desinformação¹⁵ (falta de informação ou informação equivocada), que pode caracterizar o sujeito devido a uma determinada consciência moral do estado no qual se encontra. E será esse estado que levará o sujeito a se movimentar para mudar essa situação de desinformação: o direito à informação. Para tanto, “instrumentos e regras de conduta formam o mundo da cultura”, conforme Bobbio (2004, p. 72).

Todo esse processo – desde o direito positivo, de generalização e de internacionalização, até o de especificação – apresenta um caminho feito pela humanidade em direção, cada dia mais, a responder, de forma específica, a cada

¹⁵ Para Vladimir de Paula Brito (2011, p. 196), “o Estado turva a interpretação dos acontecimentos, fornecendo meias-verdades ou meias-mentiras que moldam a percepção das pessoas, no papel de informar, oferece desinformações”.

cidadão sobre os seus direitos. A especificação no cidadão tende a proteger as diferenças de cada um. “Essa especificação ocorreu com relação seja ao gênero, seja à várias fases da vida, seja à diferença entre estado normal e estados excepcionais na existência humana” (BOBBIO, 2004, p. 79).

Desse modo, os fatos históricos nos trouxeram, nos últimos tempos, a exigência do acesso a informação como instrumento de fortalecimento de um Estado democrático. Então, usando-se desse direito para além dele, busca-se a proteção dos direitos humanos, para o fortalecimento da democracia e, conseqüentemente, da paz social.

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado (BOBBIO, 2004, p. 87).

Atualmente, a sociedade brasileira vivencia esse pêndulo: de um lado está a liberdade, que exige que o Estado seja mínimo; do outro lado estão os direitos sociais, que precisam de um Estado forte para a manutenção desses direitos (principalmente junto àqueles cidadãos que se encontram marginalizados na sociedade).

A demanda por acesso à informação pública pode ter a tomada de conhecimento das práticas do Estado como uma de suas exigências sociais para com o próprio cidadão. A ampliação do volume de informações públicas específicas sobre o cidadão leva-o a demandar do Estado o direito de acesso a essas informações que o dizem respeito.

Isto significa que a conexão entre mudança social e mudança na teoria e na prática dos direitos fundamentais sempre existiu; o nascimento dos direitos sociais apenas tornou essa conexão mais evidente, tão evidente que agora já não pode ser negligenciada. (BOBBIO, 2004, p. 91)

É preciso refletir, de forma crítica, sobre a maneira como determinadas exigências são elevadas a direitos, pois pode haver uma diferença entre aquelas que emanaram das demandas sociais e aquelas que surgiram de dentro das câmaras, de deputados e de senadores, representando determinadas agendas políticas. Afinal, há uma diferença entre exigências (dever ser) e direitos (ser), em que o primeiro termo corresponde às expectativas sociais enquanto o segundo

corresponde àquelas “[...] expectativas que podem ser satisfeitas porque são protegidas” (BOBBIO, 2004, p. 93).

A história da humanidade tem apresentado eventos, como as Revoluções Americana e Francesa, que representam, de alguma maneira, as demandas sociais de uma determinada época – historicidade dos direitos. Esses fatos históricos contribuem para a caminhada que se realiza, ainda, em direção à democracia, com avanços importantes, como o direito à liberdade e ações conservadoras de direitos já adquiridos, como o da propriedade.

A Declaração [dos Direitos de 1789], desde então até hoje, foi submetida a duas críticas recorrentes e opostas: foi acusada de excessiva abstratividade pelos reacionários e conservadores em geral; e de excessiva ligação com os interesses de uma classe particular, por Marx e pela esquerda em geral (BOBBIO, 2004, p. 111).

As críticas à Declaração, em questão, exemplificam a dialética presente nesse processo e, mais, a construção de instrumentos que podem contribuir para proteção de direitos, que correspondem a uma determinada época.

Assim, a luta pelo direito à informação, que aparece em vários países, pode também contribuir, de certa forma, para essa caminhada em direção à democracia, quando corresponde às exigências sociais protegidas por lei – Lei de Acesso à Informação. Esse direito responde às questões concretas e históricas vivenciadas por nações que, por vezes, foram levadas a viver um Estado de exceção, de não direito.

Os eventos históricos registrados na memória de muitos cidadãos fundamentam as lutas daqueles que exigem a proteção do direito à informação. E, mesmo que represente um determinado grupo social, a luta pelo direito se dará no concreto e não no abstrato.

Cabe ressaltar que, por muitos anos, os cidadãos é que tinham a obrigação de manter o Estado informado dos fatos. As transformações e conquistas sociais, a partir dos processos de redemocratização nos países que vivenciaram regimes de exceção, podem levar à inversão dessa condição, em que o Estado passa a ter o dever de informar aos cidadãos sobre as ações governamentais – em uma dimensão dialética do cidadão com o Estado Informacional. “A relação tradicional entre direitos dos governantes e obrigações dos súditos é invertida completamente” (BOBBIO, 2004, p. 114).

Diante da ambiguidade da história, também eu [Bobbio] creio que um dos poucos, talvez o único, sinal de um confiável movimento histórico para o melhor seja o crescente interesse dos eruditos e das próprias instâncias internacionais por um reconhecimento cada vez maior, e por uma garantia cada vez mais segura, dos direitos do homem (BOBBIO, 2004, p. 148).

Nessa direção, Bobbio (2004, p. 152) nos chama a refletir sobre a contestação que “[...] se refere, mais do que a um comportamento de ruptura, a uma atitude de crítica, que põe em questão a ordem constituída sem necessariamente pô-la em crise”.

Esse talvez seja o ponto chave quando a sociedade demanda o direito de acesso à informação pública como atitude de crítica às ações governamentais, buscando participar mais ativamente e, de forma democrática, da vida pública, sem necessariamente por o Estado em crise. E, ainda, “[...] que a contestação supere o âmbito do subsistema político para atingir não só sua ordem normativa, mas também os modelos culturais gerais (o sistema cultural) que asseguram a legitimidade profunda do subsistema político” (BOBBIO, 2004, p. 152).

No entanto, a crise pode se tornar presente, exigindo resistência, quando houver a violação dos direitos humanos, promovendo conflitos de interesses entre os atores envolvidos com a agenda política. Assim, as transformações sofridas pelo Estado liberal e democrático exigem revisões quanto a proteção dos direitos humanos, no que diz respeito à legalidade e à legitimidade desses.

O que se analisa, nesse processo de democratização da informação, é o poder do Estado e seu controle sobre a informação pública para ações governamentais que dizem respeito à sociedade, porém a proposta não é criar um contrapoder ou contrainformação, mas, sim, tornar a informação acessível a todos os cidadãos. Como diz Bobbio (2004, p. 164), a ideia é “não contrapor ao poder um outro poder, um contrapoder, mas tornar o poder impotente”.

Cabe dizer que, na proteção dos direitos humanos, existe uma relação entre poder e liberdade, em que, de um lado, se o Estado tiver mais poder (invisível) de outro lado, o cidadão poderá ter menos direitos. Afinal, “a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública” (BOBBIO, 2015, p. 29).

Desse modo, o direito à informação pública mostra-se imprescindível nesse momento histórico (início do século XXI) como instrumento para se buscar saber

sobre as ações governamentais, pois caso contrário “[...] o poder é opaco. E a opacidade do poder é a negação da democracia” (BOBBIO, 2015, p. 35).

Retoma-se, aqui, a análise sobre a inversão dentro do processo político, em que o Estado ordena e o cidadão realiza para uma outra situação em que o cidadão demanda e o Estado executa. Ou a busca por quebrar o esquema panóptico existente na estrutura social.

Donde a pergunta clássica da filosofia política: *quis custodiet custodes* [quem vigia o vigilante/ quem cuida do cuidador]? Como bom democrata, Bentham deu sua resposta: o edifício deverá ser submetido à inspeção contínua não somente de pessoal qualificado mas também do público. Com essa resposta, Bentham antecipava de algum modo o problema atualíssimo do direito de acesso à informação, que é uma das tantas formas do direito que um Estado democrático reconhece aos cidadãos, ou considerados *uti singuli* ou tomados em seu conjunto como povo, de vigiar os vigilantes (BOBBIO, 2015, p. 47).

O que se critica, portanto, é que aquilo que não pode ser publicizado ao cidadão traz um segredo, e não se comunga com um Estado democrático de direito, levando os cidadãos a exigirem desse Estado a construção social do acesso público à informação como proteção contra a violação dos direitos humanos.

Segue-se nesse quadro teórico sobre democracia com as análises de Robert Dahl que apresenta os cinco critérios balizadores da análise de um regime democrático, incluindo entre eles o acesso à fontes de informação diversificadas.

Segundo Dahl (2001, p. 49), existem cinco critérios de um processo democrático¹⁶. E, dentre esses, um impacta diretamente à democratização do acesso à informação: o entendimento esclarecido, que exige “[...] oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas”.

A condição de igualdade de poderes é necessária à construção de um estado democrático. Dito de outra forma, diferentes oportunidades podem gerar desigualdades de participação por parte dos cidadãos.

Os regimes de exceção podem proporcionar limitações à determinados grupos sociais de forma que não consigam expressar suas ideias. Daí a

¹⁶ Os cinco critérios desenvolvidos por Robert Dahl são: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento, e inclusão dos adultos. A seleção do terceiro critério não exclui a importância dos demais para o tema da pesquisa, mas apenas chama a atenção para que o cidadão tenha um entendimento esclarecido sobre o processo de acesso à informação pública.

necessidade de condições iguais à todos os grupos, pois, assim, todos têm o direito de fala garantido.

A democracia, somente por reduzir a possibilidade de um governo autoritário, já justifica sua existência. A democracia no Brasil oferta oportunidades iguais de direito, mas sofre com condições diferentes de fato, devido aos diversos problemas associados às assimetrias informacionais. “Instituições que proporcionem e protejam oportunidades e direitos democráticos essenciais são necessárias à democracia” (DAHL, 2001, p. 63).

A liberdade de expressão é entendido como um direito fundamental e essencial ao processo democrático. E, portanto, espaços de participação são imprescindíveis à democracia. Oportunidades de fala e garantias das oportunidades, como também a certeza da consideração do que foi falado.

Nesse processo existem três pontos de atenção. Segundo Dahl (2001, p. 69):

- “Levar em conta os interesses dos outros;
- Assumir a responsabilidade por decisões importantes; e
- Empenhar-se livremente com outros nas buscas pela melhor decisão.”

Para Dahl (2001, p. 72),

as economias modernas dependem da comunicação; nos países democráticos, as barreiras para as comunicações são muito baixas - é mais fácil procurar e trocar informação e bem menos arriscado do que na maioria dos regimes não-democráticos.

Assim, questiona-se: o Estado é necessário? Sim. E a estrutura burocrática também? Com certeza. Inclusive com os especialistas em gestão pública. No entanto, isso não tira do cidadão o direito de decisão. “As oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a exigência para se ter uma democracia” (DAHL, 2001, p. 93). E a disponibilidade de informações confiáveis mostra-se imprescindível para a democracia.

Um Estado democrático exige sete condições estruturais¹⁷, de acordo com Dahl (2001, p. 99), em que se trabalha com duas, sendo elas: liberdade de expressão e fontes de informação diversificadas.

¹⁷ As condições são: funcionários eleitos; eleições livres; sufrágio; direito de concorrer a cargos eletivos; liberdade de expressão; informações diversificadas e autonomia associativa.

A compreensão esclarecida e a participação efetiva nas decisões públicas exigem que os cidadãos possam ter oportunizadas condições iguais de acesso à informação, não apenas por meio do Estado, mas pelas diversas esferas possíveis.

Outro ponto que diz respeito à participação está relacionado ao número de cidadãos que acessam, se esclarecem e participam das decisões. Pois, quanto maior o número de cidadãos, mais complexo é a participação física deles, o que remete à possibilidade de uso das novas tecnologias para propiciar a participação igualitária.

No entanto, teremos que explicar o processo de exclusão digital da maioria dos cidadãos. Ou seja, dizer que a democracia pode ser possibilitada pelas novas tecnologias seria incorrer na colocação das decisões nas mãos de poucos que possuem acesso à informação por meio dessas tecnologias.

Desse modo, a democracia ideal ainda é o futuro, uma vez que temos muitos problemas a serem vencidos, mas isso não deve retirar dela o papel de fortalecimento dos direitos fundamentais e imprescindíveis aos cidadãos. Com todos os seus problemas, a democracia ainda é o melhor processo político em construção.

É preciso compreender que países, como o Brasil, tiveram seu processo democrático interrompido pelas ditaduras, em que no caso brasileiro foi de 1964 a 1985, o que desconstruiu as instituições políticas necessárias à democracia, exigindo a retomada do processo democrático com a Constituição Federal do Brasil de 1988. Essa é uma realidade bem diferentemente de países que mantiveram seus processos democráticos por muitos anos.

Para Dahl (2001, p. 163), uma das cinco condições essenciais¹⁸ para a democracia é o controle dos militares e da polícia, principalmente em países da América Latina, onde governos democráticos foram derrubados por golpes militares.

Cabe dizer que Dahl, no decorrer de seus trabalhos sobre democracia, defende visões que marcam o lugar norte americano. Ou dito de outra maneira, ele valida o desenho democrático dos Estados Unidos e de uma ordem econômica capitalista (2001, p. 200), global e homogênea dessa cultura, mas aponta a necessidade de focar esforços nos processos comunicativos de democratização do acesso à informação como instrumento imprescindível à democracia.

¹⁸ As cinco condições são: controle dos militares e da polícia por funcionários eleitos; cultura política; convicções democráticas; uma sociedade e uma economia de mercado modernas; e pluralismo subcultural.

Para tanto, é preciso definir e mensurar esse estágio brasileiro de construção da democratização do acesso à informação enquanto parte de um todo: o estado democrático de direito e de fato.

Corroborando com a definição e a mensuração desse estágio da democracia brasileira, o próximo capítulo apresenta as perspectivas teóricas sobre os poderes comunicativo, simbólico, estrutural e instrumental, que foram reinterpretados por Braman na construção da teoria sobre Regime de Informação.

4. ESTADO INFORMACIONAL: a análise do estado sob a ótica dos poderes comunicativo, simbólico, estrutural e instrumental

Este capítulo apresenta uma revisão teórica dos principais autores com os quais Sandra Braman dialoga para construir sua teoria sobre Regime de Informação na qual articula os poderes¹⁹ comunicativo (Jürgen Habermas), simbólico (Pierre Bourdieu), estrutural e instrumental (Michel Foucault).

Para contribuir com o delineamento do modelo, no plano teórico, este capítulo apoia-se nos seguintes temas: Políticas de Informação; Regime de Informação; Relações entre Estado e Sociedade Civil no contexto da Sociedade da Informação.

O Modelo Conceitual²⁰, que se elabora nesta pesquisa, utiliza do Regime Informacional enquanto condição de relação possível entre o Estado e a Sociedade Civil.

Assim, o Estado, a Sociedade Civil e a informação são, para este trabalho, três variáveis de análise que se conectam de forma muito complexa e que exigem um olhar crítico sobre tal nexos causal. Do lado do Estado estão as instituições públicas e seus atores respondendo por uma cultura informacional burocrática, e do outro lado, a Sociedade Civil e seus atores, respondendo por uma condição coletiva, sendo que ambos os lados (no sentido de mão dupla) farão uso dos poderes que, por vezes, podem compor o Regime Informacional.

Para González de Gómez (2002, p. 27), “o nexos da informação com a política seria então estabelecido por sua inclusão na esfera de intervenção do Estado, agora não só como dimensão de racionalidade administrativa, mas como fator estratégico do desenvolvimento científico-tecnológico”.

¹⁹ Sandra Braman, no ensaio bibliográfico para o capítulo 2 de *Change of State* (2009, p. 337-341), desenvolve as bases para a definição de poder. Para ela, os estudos contemporâneos, iniciados com os trabalhos de **Max Weber**, oferecem análises sobre o poder estrutural. Outros autores serão mencionados como importantes pensadores que debatem ideias sobre a natureza do poder: Giddens e Held (1982), Beck (1992), Roberto Scazzieri (1993). Segue-se nessa construção da definição de poder mencionando as análises das relações de poder desenhadas por **Jürgen Habermas** (1968), que prossegue com suas ideias em Teoria da Ação Comunicativa, chamando a atenção para os trabalhos de **Michel Foucault** (1973, 1980, 1983, 1984), como quem verdadeiramente desenvolveu análises políticas do conhecimento que contribuem para a definição de poder. Braman identifica o filósofo Jacques Ellul (1964) como o responsável pela noção de poder informacional e representações de informação nas análises de poder simbólico em **Pierre Bourdieu** (1991). Ainda chama a atenção para os trabalhos realizados por Canclini (1988) sobre cultura e poder; Olsen e Marger (1993) sobre poder estrutural; Dandeker (1990) sobre formas burocráticas de controle. Outros autores foram mencionados por Braman, mas cabe dizer que para o objeto dessa pesquisa de doutorado foram revisadas as teorias de Habermas, Foucault e Bourdieu.

²⁰ Este tópico é parte do artigo “A proposição de um modelo teórico para análise da implementação da Lei de acesso à informação”, publicado no ENANCIB de 2017.

Para Sandra Braman (2009, p. 1), a política de informação do Estado Informacional pode ser caracterizada pelo controle da criação, do processamento, do fluxo e do uso da informação.

Desse modo, a forma como os governantes da contemporaneidade usam da informação e das tecnologias de informação é responsável pelo desenho do poder de Estado exercido por meio da política de informação.

As mudanças estruturais na natureza do Estado promovem mudanças nas leis, nos objetos de lei, nos processos burocráticos etc. Assim, o campo da política de informação do Estado Informacional está estruturado nas normas comportamentais, hábitos discursivos, práticas culturais, estruturas de conhecimento, formas organizacionais, tecnologias, entre outros que podem ser analisados por meio da seguinte tríade: Governo, Governança e Governamentalidade.

O Quadro 2: Políticas de Informação apresenta a definição de cada forma que compõe esta tríade.

QUADRO 2: POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

FORMAS	DEFINIÇÃO
GOVERNO	Instituições formais da lei.
GOVERNANÇA	Tomada de decisão com efeito estrutural constitutivo, quer tenha espaço dentro dos setores públicos ou privados, e formalmente ou informalmente.
GOVERNAMENTALIDADE	Predisposições culturais e práticas que produzem e reproduzem as condições que fazem formas particulares de governança e governo possível.

Fonte: BRAMAN, 2009, p. 3.

Pode-se compreender a mudança de Estado por meio do Estado Informacional, como também analisar como ele exerce o poder sobre a Sociedade Civil. Braman (2009, p. 4), em seu livro *Change of State*, se propôs a estudar a mudança de Estado e o uso do poder por este Estado Informacional.

Cabe ressaltar que há uma perda de identidade entre a Sociedade Civil e o Estado, em que a estrutura está centralizada no agente público que pretende regular

a burocracia estatal. E, que, para tanto, faz uso do poder informacional para manipular os demais poderes, caracterizando o Estado Informacional.

Para Braman (2009, p. 9), “o estado informacional é distinguido do estado de bem estar burocrático e outros novos tipos de organização política pelas suas ênfases no uso do poder informacional”.

Nesse contexto, a prática do poder informacional é concreto e particular. “Mudanças na natureza da sociedade que deriva dos processos de informatização tais como outros fatores geram problemas adicionais no estudo do poder” (BRAMAN, 2009, p. 24). Isso exige uma teoria pluralista para que o poder informacional seja analisado. A proposta é a aplicação da teoria de regime, sob a ótica das formas de poder (instrumental, estrutural, simbólico e informacional) – Quadro 3, na análise do Estado para identificar as características que podem confirmar a mudança do Estado Burocrático para o Estado Informacional.

Sendo assim, apresenta-se, a seguir, o conceito de regime de informação, buscando corroborar a teoria do Estado Informacional para uma compreensão das ações do Estado de Minas Gerais.

Para González de Gomez (2012, p. 43), regime de informação

seria o modo informacional dominante em uma formação social, o qual define quem são os sujeitos, as organizações, as regras e as autoridades informacionais e quais os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os modelos de sua organização, interação e distribuição, enquanto vigentes em certo tempo, lugar e circunstância.

Sandra Braman (2004, p.2), referenciada por González de Gomez, sugere o uso da teoria de regime para analisar as políticas de informação. A Teoria de Regime oferece um quadro conceitual e teórico fundamentado em sistemas regulatórios formais e informais de leis.

Assim, a formação de regime seria a codificação de práticas sociais presentes nas estruturas das instituições. Os elementos de codificação de regimes podem ser vocabulários comuns; valores compartilhados; espaços regulatórios, entre outros.

“O regime de informação remete às relações informação-poder” (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 2012, p 44), o que exige deste trabalho a compreensão da relação entre Estado e Sociedade Civil, por meio dos poderes instrumental, estrutural e simbólico, como também o informacional. Braman (2009, p. 24-25) desenvolve, em

seu trabalho *Change of State*, as problemáticas desses poderes, apresentando as formas de poder, sendo elas:

QUADRO 3: FORMAS DE PODER

FORMAS	DEFINIÇÃO
INSTRUMENTAL	Poder que formata o comportamento humano pela manipulação do mundo material via força física.
ESTRUTURAL	Poder que formata o comportamento humano pela manipulação do mundo social via regras e instituições.
SIMBÓLICO	Poder que formata a comportamento humano pela manipulação dos mundos material, social e simbólico via ideias, palavras e imagens.
INFORMACIONAL	Poder que formata o comportamento humano pela manipulação da base informacional dos poderes instrumental, estrutural e simbólico.

Fonte: BRAMAN, 2009, p. 25.

Desse modo, o termo informação mostra-se imprescindível na construção desse modelo conceitual, conjuntamente com Estado e Sociedade Civil, uma vez que ele proporciona condições para as formas de poder que são praticadas por esses dois agentes e seus atores.

Para González de Gomez (2012, p. 44), esses são os meios nos quais o comportamento humano é formatado e conforme indica o Quadro 4

[...] é nessa abordagem [formas de poder] que o entendimento do termo de “informação” vai qualificar processos de transformação de longo alcance, sendo incluído na composição de vários novos sintagmas, tal como economia da informação, modo de informação, infraestrutura de informação.

Assim, conceito de regime é trabalhado hierarquicamente, em macro-nível, micro-nível e meso-nível, por Braman, conforme mostra o Quadro 4.

QUADRO 4: CONCEITOS HIERÁRQUICOS DE REGIMES

NÍVEL	DEFINIÇÃO
MACRO	Concepções abstratas tais como aquelas de um regime tecnológico, ou um regime de acumulação, ainda sendo importante em relações internacionais.
MICRO	Estruturas concretas que definem regimes estritamente como instituições sociais que governam ações daqueles interesses em muitos tipos específicos de atividades.
MESO	Maneiras específicas de moldar as relações entre atores que incorporam princípios abstratos, mas são operacionalizados em uma multidão de diversas instituições concretas, acordos e procedimentos.

Fonte: BRAMAN, 2004, p. 23.

González de Gomez (2012, p. 44) irá construir dois caminhos para definir regime de informação²¹, sendo que trabalharemos aqui apenas com o primeiro caminho: infraestrutura de informação, que está diretamente relacionado com as esferas da política, da administração e da economia.

Nas últimas décadas, a noção de “infraestrutura” é deslocada da descrição dos grandes sistemas tecnológicos, caracterizados por complexas estruturas de componentes físicos e energéticos modelizados por diferentes engenharias (como aconteceu com os sistemas rodoviários, ferroviários, de distribuição das águas, etc.), para designar agora as bases tecnológicas de processos simbólicos objetivados, que incorporam múltiplos dispositivos operadores de semioses, em cuja modelização intervêm a muitas das novas ciências da concepção, como a computação, a inteligência artificial e a robótica, a biotecnologia e a telemática.

Desse modo, esses processos simbólicos objetivados podem ser descritos como processos de formação do regime, assim como também seus efeitos e mudanças.

Para Braman, (2004, p. 26), “um regime transforma-se quando existe alterações significantes em [...] direitos e regras, a característica dos mecanismos de escolha social, e a natureza dos mecanismos de conformidade – que é mudança na natureza da tomada de decisão”. A autora apresenta a teoria de que estamos vivendo um regime de política de informação global e emergente, por estar em processo de formação entre as esferas políticas e os estados nacionais. Argumenta, ainda, que a mudança empírica ocorrida, com o avanço das tecnologias de comunicação e informação, pode explicar essa mudança do regime, que caracteriza o Estado Informacional.

González de Gomez (2012, p. 52) recupera a construção conceitual desenvolvida por Sandra Braman para compreender o regime de informação como único: global. E emergente, por estar em processo de formação entre as esferas políticas e estados nacionais.

Entre as vantagens analíticas do conceito de regime global emergente de informação (que será objeto de tratamento específico), Braman destaca sua plasticidade e distanciamento das categorizações das políticas de informação já estabelecidas, o que permite a reflexão e a análise do caráter transversal da informação e

²¹ O primeiro caminho procura reconstruir os conceitos de cadeia de produção de informação, infraestrutura de informação e modos de informação. Já o segundo caminho tem como foco o termo regime, recuperando os últimos trabalhos que tratam sobre regimes de enunciação; modo de existência; *regime of worth*; *regime of engagement*; *regime of living*; regime de temporalidade ou regime de historicidade e regime de informação.

das tecnologias de informação, sua capilaridade e facilidade de imersão em todas as dimensões e tipos de atividade social, sem ter que ficar restritos às jurisdições midiáticas (rádio, TV, jornais, bibliotecas etc.), nem às jurisdições administrativo-funcionais prévias (público/ privado; subsistemas administrativos do Estado).

Por um lado, para Sandra Braman (2004, p. 32-34), o regime global emergente de informação valida-se nas seguintes características: transparência; redes como princípios organizadores; responsabilidade pela tomada de decisão compartilhada entre os setores privado e público; e poder informacional como a forma dominante de poder.

Por outro lado, algumas características do regime são contestadas: informação como uma commodity *versus* informação como uma força constitutiva; informação como um serviço final *versus* informação como um serviço secundário; informação como um agente *versus* informação como o objeto da agência; informação como propriedade *versus* informação como uma imaterialidade; informação como privado *versus* informação como pública.

Nesse quadro, para Braman, ciência e tecnologia pareceriam ser *issues* [questões] de políticas, como provavelmente o seriam a saúde ou a educação; num regime global emergente de informação as áreas-tema da política estariam sujeitas as mesmas demandas e condições que afetam em geral a todas as formas de representação e de coordenação de programas de ação, tal como o crescente peso decisório de agentes econômicos e corporativos, ênfase na forma contratual dos vínculos, novos papéis das organizações sociais. Nesse quadro, para Braman o Estado plausível seria aquele que se constitui num plexo de relações triplicadas pelo governo, a governabilidade e a governança (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 2012, p. 54).

A questão do surgimento de redes como modelo de organização, e o compartilhamento da tomada de decisões entre o poder público e os demais atores sociais, são características a que se refere González de Gomez (2003), quando afirma que

um “regime de informação” se desdobra, logo, em um conjunto mais ou menos estável de redes formais e informais nas quais as informações são geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, por muitos e diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores de informação, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 2003, p. 61).

González de Gomez (2003) acrescenta, ainda, que diante do regime de informação, o poder informacional deixa o domínio do Estado e de outras instituições

tradicionalmente consideradas produtoras de informação e torna-se compartilhado com as mídias e redes sociais potencializadas pelas tecnologias da informação, com destaque para a internet. Pois, a tríade – Governo, Governança e Governamentalidade, que exige atenção no momento de análise do objeto em questão, seria responsável por parte das respostas procuradas por esta pesquisa e outras mais interessadas no tema.

Segue-se com Habermas, Bourdieu e Foucault entre outros autores, uma vez que são explicações que subsidiam o delineamento da Teoria do Regime de Informação desenvolvida por Sandra Braman.

Jürgen Habermas, em seus trabalhos, *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962); *Teoria da Ação Comunicativa* (1981); *Direito e Democracia* (1992); *Inclusão do Outro* (1996); *Constelação Pós-Nacional* (1998); e *Era das Transições* (2001), apresenta uma trajetória da esfera pública ao agir comunicativo, ou do poder comunicativo possível nas democracias.

A questão inicial em Habermas (2003, p. 14), no trabalho *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, é base para a compreensão posterior do que é informação pública. Qual a diferença entre público e esfera pública?

Chamamos de públicos certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um – assim como falamos de locais públicos ou de casas públicas. [...] O Estado é o poder público. Ele deve o atributo de ser público à sua tarefa de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos.

A ocupação do espaço público, ou ainda, o acesso ao público é influenciado pela autoridade equivalente ao poder econômico. Assim, é preciso considerar a ideia de que o Estado Moderno, na esfera pública, manteve características tradicionais da autoridade feudal por meio do estado social.

A separação entre esfera pública e esfera privada, como se apresentará no modelo analítico desta pesquisa, somente será realizada numa dimensão moderna do Estado.

No Brasil, a mudança estrutural da esfera pública exige análises categóricas. Afinal, quem são aqueles que ocupam as funções públicas? E, mesmo depois da Constituição Federal de 1988, quem ocupa os cargos públicos? Onde ficam os cidadãos civis?

Democratizar o acesso à informação é fragmentar o controle sobre ela e, portanto, enfraquecer o poder político e econômico de poucos que controlam a informação sobre muitos cidadãos, pois, na modernidade, os centros comerciais são, também, centros de trocas de informações. Descreveremos tal embate entre centro e ditas periferias no tópico desenvolvido sobre a América Latina a partir das ideias de Sérgio Costa.

Para o momento, a ideia de controle da informação pelos centros implica a análise sobre espaço público, enfraquecendo o processo democrático. É preciso publicizar as informações públicas, ou que estão sob a tutela do Estado, e que, por vezes, apenas um grupo manipula essa base de informações públicas, devido a conhecê-la ou o fluxo de acesso a ela.

Desse modo, até que ponto o poder público, ao migrar da corte para o Estado Moderno, não manteve suas características tradicionais ligadas aos *status* sociais dos servidores públicos? O que antes a corte realizava enquanto filtro do controle extra-oficial de informações sobre os súditos agora é feito pelo estado sobre os cidadãos. E tais informações atendiam as “camadas cultas”.

Para Habermas (2003, p. 147), o Estado tem a sua existência concreta que deverá estar acima ou em lugar diferente da existência individual.

Assim, a sociedade moderna, ao contrario do que se pretende, tem apresentado novas relações de poder que continuam desequilibrando as relações sociais, o que pode favorecer a desigualdade social de acesso à direitos – direito a informação pública.

Enquanto, na reprodução da vida social, relações de poder não tiverem sido efetivamente neutralizadas e a própria sociedade civil ainda basear-se em poder, nenhum estado de direito pode ser construído sobre a sua base, substituindo autoridade política por autoridade racional (HABERMAS, 2003, p. 151).

O diálogo como instrumento para defender uma visão de mundo e atentar-se ao olhar do outro se mostra essencial à sociedade democrática. Conforme Habermas, na *Teoria da Ação Comunicativa* (HABERMAS, 2012), as validações de ações comunicativas extrapolam a visão específica de mundo e suposições pragmáticas. Neste trabalho, Habermas apresenta, a partir do conceito de mundo da

vida²², uma possível integração social entre a racionalidade sistêmica e a racionalidade do mundo da vida.

Uma nova teoria da sociedade é estruturada com elemento da prática comunicativa cotidiana: a teoria do agir comunicativo (HABERMAS, 2012).

Segundo o autor da teoria do agir comunicativo “[...] o sujeito, ao tentar conhecer algo, gira em torno de outros sujeitos, uma vez que o conhecimento racional resulta de um intercâmbio linguístico entre eles” (HABERMAS, 2012a, p. IX).

Desse modo, Habermas ao refletir sobre sujeitos históricos percebe que esses são sujeitos falantes e agentes capazes de construir novos conhecimentos na socialização dos saberes.

Assim, a presença dos cidadãos nos espaços públicos se faz imprescindível para o desenvolvimento de políticas públicas que atendam a real demanda da sociedade, uma vez que a fala e a ação dos cidadãos poderá ser socializada com os demais atores envolvidos na elaboração das políticas públicas.

As comunicações sistematicamente distorcidas e carregadas de inferências precisam ser substituídas pela práxis argumentativa presente no agir comunicativo dos cidadãos, em referência à teoria do agir comunicativo desenvolvida por Habermas (2012).

Diante dos processos de burocratização que afetam a comunicação e provocam assimetrias informacionais dentro da sociedade, torna-se necessário indagar sobre a disponibilização das informações aos cidadãos por meio das legislações que tratam do tema, para que se minimize ou resolva o problema da assimetria informacional presente entre sociedade e Estado.

No caso do agir comunicativo, os desempenhos interpretativos a partir dos quais se constroem processos cooperativos de interpretação representam o mecanismo de coordenação das ações; a ação comunicativa não se confunde com o ato de entendimento interpretativamente encenado. Quando escolhermos como unidade de análise um simples ato de fala realizado por S, ao qual pelo menos um participante da interação pode se posicionar com sim ou não, podemos aclarar as condições de coordenação comunicativa da ação, indicando qual é a importância, para um ouvinte, de entender o significado do que se diz. Contudo, o agir comunicativo assinala interações que se coordenam por ações de fala, sem no entanto coincidir com elas (HABERMAS, 2012a, p.195).

²² Habermas desenvolve o conceito de mundo da vida na linha das análises fenomenológicas de consciência coletiva.

Portanto, cabe aqui uma análise a partir da teoria do agir comunicativo para que se compreenda melhor os processos de racionalidade, os quais: sistêmico e do mundo da vida. “No primeiro caso, a integração de um sistema de ação é obtida graças a um consenso assegurado normativamente ou obtido comunicativamente; noutra caso, é fruto de uma regulamentação não normativa de decisões individuais, que ultrapassa a consciência dos atores”(HABERMAS, 2012b, p. 215).

Ressalta-se que, para Habermas (2012b, p. 220), a sociedade precisa ser analisada como sendo o mundo da vida e do sistema, simultaneamente, pois as pessoas transitam ao mesmo tempo em questões do mundo da vida e do sistema na sociedade.

Direito e Democracia (2011) subsidia o modelo analítico desta pesquisa, que procura compreender a dialética presente na igualdade de direito e de fato. Dito em outras palavras, há uma disputa pelo discurso da legalidade que não se materializa na facticidade da lei. A igualdade de direito ainda não pode ser enxergada de fato.

A LAI instrumentaliza a ação do poder executivo, ou seja, o poder instrumental, possível por meio da lei, é utilizado pelos atores envolvidos para regular o acesso à informação. Já o poder estrutural dá condição de organização e disponibilização da informação. E o poder simbólico gera uma imagem para a informação demandada. Cabe dizer que esses poderes podem ser manipulados pelo poder informacional, que, ao organizar as informações pertinentes à estrutura, ao instrumental e os símbolos, controla as decisões políticas.

Para Habermas, a teoria do discurso pode contribuir com a análise desse processo de construção da igualdade de direito e de fato, pois a formatação da igualdade de direito se dá na dimensão do discurso, podendo atingir o direito de fato.

A legislação apresenta um proposta normativa que pode fortalecer a democracia, mas ainda precisa enfrentar as dinâmicas sociais de um estado democrático. A tensão entre o que a legislação normatiza e o que acontece, de fato, no dia a dia das instituições ainda precisa ser melhor compreendida e trabalhada.

Assim, a institucionalização dos processos comunicacionais, que a LAI apresenta como diretrizes a serem implementadas por meio de decretos e resoluções pelos estados, precisa ser analisada como etapa necessária a compreensão dessa dimensão da democracia, pois o processo de democratização do acesso a informação pode contribuir para a racionalização discursiva da LAI.

As bases da relação possível entre a esfera pública e a esfera privada, ou seja, entre o Estado Democrático e o Sistema Político e a Sociedade Civil e o Mundo da Vida, são as formas de comunicação estruturadas no Poder Informacional. A manipulação dos poderes instrumental, simbólico e estrutural formam os processos de comunicação dos regimes de informação.

Faz-se necessário compreender as relações entre essas duas dimensões que formam o direito constitucional: o direito público e o direito privado. E, também compreender, para além dessas dimensões, a formatação de um território informacional no qual estão presentes as diversas esferas.

Desse modo, o que se identifica na teoria habermasiana é a dialética entre o Sistema Político e o Mundo da Vida. Uma disputa que pode ser compreendida nos processos de demanda e acesso à informação por meio de legislações, como a LAI, que procura democratizar o acesso à informação, regulada pelo Sistema Político, aos cidadãos presentes no Mundo da Vida.

Cidadãos que acessam informações que são importantes para as tomadas de decisões podem produzir argumentos mais bem estruturados nessa relação de poder? Essa pergunta poderá ser respondida no tópico de análise das demandas. Esse fluxo comunicacional, entre cidadãos e Estado, é que caracteriza os processos democráticos nas diversas esferas públicas, pois ele pode fortalecer ou não o direito de acesso à informação. Afinal, o fluxo pode ser afetado, gerando barreiras e estruturas de poder no interior das esferas públicas.

Nesse ponto, pode-se analisar uma rede de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais presentes nessa relação entre o Sistema Político e o Mundo da Vida.

Assim, cabe ressaltar o papel dos produtores de informação quanto às estratégias de elaboração da informação, pois

Os produtores da informação impõem-se na esfera pública através de seu profissionalismo, qualidade técnica e apresentação pessoal. Ao passo que os atores coletivos, que operam fora do sistema político ou fora das organizações sociais e associações, têm normalmente menos chances de influenciar conteúdos e tomadas de posição dos grandes meios (HABERMAS, 2011b, p. 111).

No Brasil, o processo de democratização do acesso à informação é impactado por essa assimetria informacional, em que tais produtores são representados pelos servidores públicos e a sociedade civil, que opera fora do

sistema político e tem menos chance de influenciar as políticas públicas. O que questiona essa situação social é a tarefa de “incentivar os cidadãos a aprender, a escolher e a se envolver no processo político, abandonando sua função de meros espectadores” (HABERMAS, 2011b, p. 113).

A LAI pode ser um instrumento legal dos cidadãos acessarem as informações e participarem da definição da agenda pública, estruturando a sociedade para realizar o controle social, formatando um território informacional. “Uma sociedade integrada através de associações, e não através de mercados, continuaria sendo uma ordem política e, no entanto, isenta de dominação” (HABERMAS, 2011b, p. 267-268), um subsistema centrado em si mesmo.

Assim, quem seriam as pessoas que procuram acessar as informações públicas e gerar opinião e vontade, como poder estruturante, nesse processo democrático que se realiza por meio de uma interação limitada? Os servidores públicos? Os cidadãos? “Os cidadãos são politicamente autônomos tão somente quando podem compreender-se em conjunto como autores das leis [...]” (HABERMAS, 2004, p.90).

Em uma sociedade livre e igual, todos precisam participar na elaboração das leis que regem os direitos e deveres individuais, já que “[...] os cidadãos só podem continuar tendo a última palavra se participarem da formulação dessas ideias a partir de uma perspectiva mais ampla e subjetivamente partilhada, ou seja, se participarem dela sob o ponto de vista moral” (HABERMAS, 2004, p.117).

A participação política dos cidadãos torna-se possível com a transformação do Estado moderno em uma república democrática, pois o Estado nacional se faz presente na integração social e na legitimação democrática.

Cabe dizer que o Estado democrático de direito precisa tornar possível a segurança social e as diversas formas de vida culturais, uma vez que as privatizações enfraqueceram economicamente o Estado, fortalecendo o direito do consumidor.

Para Habermas (2004, p. 146-147), os grupos pauperizados não conseguem “alterar, com as próprias forças, sua situação social”.

A participação dos cidadãos se faz por meio das manifestações de vontade de movimentos sociais, coletivos. A convergência da participação coletiva de vida nacional reflete um mesmo querer social, em que o processo democrático se faz pela igualdade de posições nos processos políticos, em que “[...] uma formação

democraticamente estruturada de opinião e de vontade possibilita um acordo normativo racional também entre estranhos” (Habermas, 2004, p.163).

É preciso incluir uniformemente os diferentes, discriminados e marginalizados, sem confiná-los na uniformidade da comunidade, pois “[...] o direito coletivo de todos os povos a uma existência própria na forma de Estado é condição necessária para a garantia eficiente de direitos individuais iguais para todos” (Habermas, 2004, p. 167).

A participação dos cidadãos compreende um equilíbrio entre as falas dos diversos grupos numa arena política compartilhada. Para Habermas (2004, p. 173), o processo de democratização do Estado é a “passagem do poder soberano dos príncipes para o povo”, com um aumento da participação de cidadãos livres e iguais no processo de tomada de decisões, refletindo a autodeterminação democrática.

[...] uma permanente e livre discussão entre as forças sociais, os interesses e as ideias que se defrontam umas com as outras, através da qual também seja possível esclarecer e modificar metas políticas e a partir da qual uma opinião pública pré-formula a vontade política [...].

Por um lado, hoje somos cidadãos do Estado, em particular, e ao mesmo tempo cidadãos do mundo que comungam de valores nessa comunidade, em rede internacional.

Por outro lado, em nome da humanidade, desumanizamos o opositor ao classificá-lo como inimigo ao gerar conflitos disfarçados de diálogos.

O agir comunicativo abre espaço para uma práxis argumentativa, em que todos têm o direito de defender a sua visão de mundo na tentativa de convencer o outro ou de ser convencido pelo outro.

Todos têm direitos iguais e não só os integrantes do Estado, ou, menos ainda, os contribuintes; ou seja, apenas aqueles que pagam os impostos. Assim, o equilíbrio entre Estado e mercado exige uma condição jurídica que faça valer os direitos humanos e não apenas o direito de consumidor.

Faz-se necessário considerar as liberdades elementares nesse processo de fins coletivos, pois há que se ter cuidado com as intervenções no modo de vida que se busca, por vezes, classificar, para não converter garantia de liberdade em privação de liberdade.

No entanto, o Estado apresenta grupos políticos que instrumentalizam a informação em poder, buscando dominar o outro ao invés de incluí-lo – dominação.

“A exclusão social da população de um Estado resulta de circunstâncias históricas que são externas ao sistema dos direitos e aos princípios do Estado de direito”, conforme Habermas (2004, p.254).

É preciso respeitar a visão de mundo do outro, mas não necessariamente conservá-la para a manutenção do meu ponto de vista. Faz-se necessário uma autotransformação por meio do intercâmbio de modos de vida, a partir de críticas e de cisões, para o desenvolvimento das sociedades modernas.

Há que se considerar: as liberdades comunicativas; o procedimento democrático; a canalização jurídica estatal “[...] em favor do interesse equitativo de todos” (HABERMAS, 2004, p. 263).

Por fim, Habermas (2004, p. 277) apresenta uma análise crítica de dois modelos de democracia – o liberal e o republicano – e desenvolve uma terceira concepção procedimental que ele denomina de política deliberativa.

A partir dessas análises sobre o Estado e sua relação com o mercado intercambiada pela sociedade, busca-se compreender a importância de políticas públicas deliberativas que equilibrem tal rede relacional. Na ação deliberativa “a teoria do discurso acolhe elementos de ambos os lados e os integra no conceito de um procedimento ideal para o acolhimento e tomada de decisões” (HABERMAS, 2004, p. 286).

Cabe escutar o outro e construir na coletividade, pois cada indivíduo é construído na coletividade, “por meio da coletivização social” das visões de mundo nas sociedades multiculturais.

É imprescindível analisar o atual Estado de direito de acesso à informação com regras “igualmente boas para todos” (HABERMAS, 2004, p. 322). Via de regra o dissenso se faz importante na construção de políticas públicas, que representam as decisões de maioria consensuada.

“Se nós, como participantes de discursos políticos, não pudéssemos convencer outras pessoas, nem aprender com elas, a política deliberativa perderia seu sentido – e o Estado democrático de direito, o fundamento legítimo” (HABERMAS, 2004. p.326).

Ter-se-á várias visões de mundo e, portanto, diferentes leituras no momento de construção de uma política de atendimento ao cidadão, mas é preciso conter aí o seu teor ético. As políticas públicas não podem desconsiderar nem as questões de justiça e nem as questões ético políticas em sua efetivação.

Assim, a liberdade comunicativa deve prevalecer não apenas no âmbito legal, mas também que se efetive nas condições sociais e culturais, em que para tanto os cidadãos precisam argumentar, em fóruns públicos, seus pontos de vista que, por vezes, são reprimidos ou marginalizados.

A proposição para minimizar os conflitos e entender a relação entre discurso e decisão é a inclusão de todos os envolvidos com o processo em questão.

[...] o agir comunicativo do dia-a-dia passa pela aceitação de reivindicações de validação que parecem ser suficientemente racionais aos destinatários em um dado contexto, mas não pela validade de atos de fala que, mediante uma análise mais cuidadosa, comprovam ser racionalmente aceitáveis (HABERMAS, 2004, p.358).

Desse modo, o agir comunicativo, do dia a dia, pode fazer uso da práxis argumentativa, que se materializa na voz participativa do cidadão – sujeito histórico – que busca e usa os serviços públicos e acessa as informações públicas, contribuindo para a construção de um território de trocas informacionais.

Para Habermas, em *Constelação Pós-Nacional*, não se pode reduzir tudo à questão econômica, apesar de dizer que os Estados-nação foram construídos apenas para responder às necessidades de uma época, como a comunidade europeia que apresenta um projeto elitista que não envolve as populações.

Sendo assim, a construção de uma constelação pós-nacional só é possível de ser efetivada, de acordo com Habermas, a partir da constelação dos estados nacionais. Em outras palavras, será por meio do desenvolvimento do Estado Nacional que se constituirá uma estrutura pós-nacional.

As mudanças sociais, tecnológicas e ecológicas proporcionaram condições para uma rede, tanto de pessoas quanto de informações, capaz de construir uma economia mundial que afeta consideravelmente a estrutura dos Estados Nacionais.

Essa economia mundial tem produzido problemas sociais que ultrapassam as fronteiras dos Estados Nacionais, o que exige uma resposta social da comunidade mundial e local, como uma alternativa para a perda de controle político, de problemas como tráfico de drogas e de armas e violação dos direitos fundamentais, de forma que os Estados Nacionais sejam o fortalecimento, em nível internacional, de organizações supranacionais que buscam respostas para esses problemas (HABERMAS, 2001, p. 88).

Faz-se presente neste trabalho a identidade nacional e as diferenciações híbridas – cultura mundial –, pois ambas são responsáveis pelo processo de fortalecimento da cultura local no momento em que se apresentam como uma sociedade multicultural.

Daí a necessidade de uma política que reconheça a identidade de cada um e, ao mesmo tempo, o reconheça enquanto cidadão do mundo – cosmopolita. Pois, o que se tem é um mercado global que padroniza as características de todos os sujeitos, ou dito de outra forma, os cidadãos são reconhecidos enquanto usuários padronizados de uma rede social, e não de um espaço público.

Assim, uma “nova” cultura unificada (de massas) serve para nivelar as identidades diferentes dentro de um padrão cultural ou de uma rede social.

No entanto, o processo democrático pode exigir mais do que apenas uma rede social que se fundamente em uma cultura de massa para que se garanta os direitos dos cidadãos. E, ainda, pode ser necessário a participação política dos cidadãos como forma de se fortalecer tal processo democrático.

Nesse processo de democratização da informação, por um lado, faz-se necessário a efetivação de políticas redistributivas dentro de um sistema político capaz de equilibrar a participação no processo democrático regulado por legislações que defendam os direitos dos cidadãos. Pois, por outro lado, interesses de mercado procuram se apropriar de informações pessoais que possam subsidiar negócios globais.

A teoria habermasiana sustenta a necessidade de um Estado Supranacional para conseguir contra argumentar as forças econômicas internacionais que atropelam os direitos dos cidadãos, inclusive de privacidade de dados pessoais.

As dimensões da democratização e da privacidade tornam possíveis novas conexões na rede, assim como também equívocos que não se imaginavam. A ambivalência das possibilidades de opção se faz presente no momento em que compartilhar informações torna-se imprescindível ao processo democrático de acessá-las, como também fragiliza o direito de privacidade. A construção de um governo fundamentado em contratos internacionais seria o caminho possível na visão de Habermas (2001, p. 113).

A pergunta que precisa de resposta para alcançar esse caminho, proposto por Habermas, seria: comunidades políticas podem formar uma identidade coletiva para além das fronteiras dos Estados-nação? Se sim, é possível a formação de um

Estado pós-nacional que proteja os direitos dos cidadãos – governança global. Caso contrário, o mercado global, orientado pelo centro, definirá as condições para os cidadãos, nos nódulos semiperiférico e periférico, que passam a ver as informações pessoais sendo comercializadas pelo mercado.

Nesse cenário de democratização e privacidade, as políticas de informação são normas que buscam regular determinadas redes informacionais e suas dialéticas nos territórios, que já não são mais apenas nacionais e podem ser supranacionais. Essa mudança nos Estados-nação exige uma nova definição que leve em consideração as novas características quanto a historicidade e a totalidade presentes nesses territórios.

Assim, podem ser territórios informacionais as regiões que agregam diferentes Estados-nação, que trazem um mínimo de alinhamento político, econômico e sócio cultural dessa região, como por exemplo a União Europeia e a América Latina²³. São duas regiões supranacionais que podem ser entendidas, a partir de um tipo ideal de território, de territórios informacionais.

Nesse tipo ideal de território informacional, deve haver legislações que sejam capazes de assegurar uma simetria informacional entre os Estados-nação e mercados globais de forma que se consiga proteger o direito à democratização da informação e à privacidade dos dados pessoais dos cidadãos.

O que antes era dever do Estado Nacional passaria a ser também das regiões supranacionais. Ou seja, os territórios informacionais podem ser também dimensões que normatizam a dinâmica das redes e sua dialética. Tal dialética é construída a partir da comunicação entre os cidadãos e o mercado e cidadãos e o Estado em espaços públicos.

Nessa crítica ao estado, Habermas (2015, p. 224) sugere que

[...] os meios jurídico-administrativos de execução dos programas do Estado de bem-estar social não representam um *médium* passivo, como que desprovido de propriedades. Pelo contrário, associa-se a eles uma práxis de isolar e tipificar, de normalizar e vigiar, cujo poder reificante e subjetivante Foucault perseguiu até chegar nas ramificações capilares mais finas da comunicação cotidiana. [...] O *médium* poder é sobrecarregado com a produção de formas de vida.

²³ Habermas não faz menção em sua teoria à América Latina, mas esta pesquisa tem como contexto de aplicação da teoria habermasiana a América Latina, o que exige considerar esse território. Nessa dimensão metodológica, cabe ressaltar o papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH que tem desenvolvido trabalhos de proteção do direito à democratização da informação, caracterizando uma região supranacional para os estados nacionais americanos.

Desse modo, é preciso compreender os limites de integração, enquanto espaço público, possíveis entre sociedade civil, mercados e Estados nas redes sociais transnacionais. E, também, entender a diferenciação que se mostra possível entre sociedade civil, mercados e Estados, pois há, no primeiro uma vinculação voluntária e livremente arbitrária diferente da vinculação legal nos Estados.

Para Sérgio Costa é preciso solidificar ou fortalecer as bases das teorias da democracia nessa região, como crítica ao monopólio da democracia do Atlântico Norte, respondendo à racionalidade comunicativa como condição à participação nas decisões e nas construções legais. Como também, desenvolver a racionalidade sistêmica na estrutura estatal.

O que há são intercâmbios comunicativos (COSTA, 2003, p. 21) que podem contribuir para o desenvolvimento de territórios informacionais. O território informacional pode ser definido como um espaço de intercâmbio comunicativo, para troca de informações e experiências, por meio das estruturas das esferas públicas nacionais, entre sociedade civil com tradições, identidades e solidariedades localizadas.

Para Costa (2003, p. 26), é preciso ter cautela com dois riscos nas análises evolucionistas, os quais:

- [1] Tratar uma sequência particular de eventos ocorridos numa sociedade determinada como uma lei histórica de transformação.
- [2] Confundir a superioridade, em termos de poderio tecnológico, econômico ou bélico com superioridade moral, como se as sociedades mais desenvolvidas tecnologicamente fossem necessariamente mais avançadas moralmente.

Assim, seria importante considerar, nesses territórios informacionais, a língua de origem, o processo de formação, os processos de independência política, as histórias de regimes de exceção e os processos de redemocratização dessas nações na América do Sul.

São espaços comunicativos (COSTA, 2002, p. 158), como fóruns e instâncias formais e informais de caráter transnacional, que podem propiciar a democratização do acesso às informações nesse território – América do Sul. E na formação desse território informacional,

- [...] Deve-se rejeitar, contudo, qualquer hierarquização das formas culturais de vida existentes, de forma a evitar que as relações interculturais, interétnicas ou de gênero vigentes naqueles países

que se modernizaram primeiro tornem-se modelos a serem seguidos em todo o mundo (COSTA, 2002, p. 171).

Avritzer (1996, p. 32) argumenta que é preciso refletir sobre a administração, participação e racionalidade comunicativa, em que se precisa considerar a relação entre a administração do Estado e a participação popular possível por meio da racionalidade alcançada com o “debate público, crítico e racional acerca das decisões da autoridade política”.

Assim, “a legitimação apoia-se no reconhecimento intersubjetivo e não nas formas de coerção” (AVRITZER, 1996, p. 43). O processo democrático é fruto de um consenso intersubjetivo, conforme a Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas. Segundo Avritzer, Habermas defende os direitos civis e os direitos de comunicação e participação dos cidadãos, essenciais à prática democrática.

No processo de construção do acesso à informação pública, o acesso à informação no mundo da vida já é emancipadora, mesmo sem considerar a esfera da economia.

Avritzer (1996, p. 119-121) retoma os problemas analisados por Weber e Schumpeter sobre racionalidade societária e democracia, criticando a solução insatisfatória apresentada. E, ainda, relata que tal constatação também teria sido feita por Bobbio e Sartori. O autor de *A moralidade da democracia* ainda reconhece o esforço de Dahl no processo de responder ao problema presente na relação entre democracia e racionalidade, mas, por fim traz à análise a solução habermasiana com dois tipos de racionalidade: uma comunicativa e outra sistêmica.

A burocratização estaria associada à racionalidade sistêmica e seria dominante na esfera administrativa do Estado moderno, [...]. A racionalidade comunicativa não estruturaria a esfera do Estado e sim a esfera pública entendida enquanto uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem (AVRITZER, 1996, p. 121).

Desse modo, a prática democrática não seria afetada pela burocracia estatal por utilizar-se das regras do discurso, em que a racionalidade comunicativa tornaria possível a participação. As esferas públicas, a partir dos debates políticos, tornariam válidos os processos de argumentação e contraposição dos movimentos sociais.

As ações de mobilização social pelo acesso às informações públicas, pós-1964 no Brasil, possibilitam o fortalecimento da democracia, pois o processo de democratização está, em sua origem, nas relações sociais – um ato coletivo.

Essa análise, realizada por Avritzer (1996), exigiu compreender em detalhe a teoria habermasiana que apresenta soluções à questão da burocratização e não democratização, pois a resposta de Habermas é uma “forma de compatibilização entre democracia, racionalidade e participação”.

Em outro trabalho, Avritzer e Costa (2004, p.704) sugerem que

[...] a análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas.

No que tange a participação direta, Avritzer e Costa (2004, p.706) introduzem a “possibilidade de uma relação argumentativa crítica” que amplia a análise para a relação entre racionalidade e participação. Os autores apresentam críticas consideráveis ao modelo discursivo de espaço público. E, por fim, apresentam dentre as conclusões (A incorporação dos *new publics*; A emergência de *diasporic publics*; A multiplicação dos *deliberative* ou *participatory publics*) a necessidade de se considerar a relevância dos *subaltern counterpublics*.

Cabe destacar o papel daqueles atores sociais que representam grupos tradicionalmente excluídos do espaço público, mas que, ao mesmo tempo, denunciam os limites do espaço político estabelecido e reivindicam seu direito de participar nele. As Madres de la Plaza de Mayo na Argentina, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil ou o Ejército Zapatista de Libertación Nacional no México são exemplos de tais contrapúblicos (AVRITZER, COSTA, 2004, p. 722).

Segue-se com as dimensões de poder, estruturando o quadro teórico que tem a importância de localizar a informação nas dimensões de poder simbólico e instrumental, o que complementa²⁴ a teoria crítica e coloca em evidência o acesso à informação e o uso dela pela sociedade, como forma de participação e construção do direito à cidadania.

Para análise de o termo Poder Simbólico, busca-se em Bourdieu, que trabalha em profundidade o tema, realizar uma leitura, contribuindo para o entendimento desse poder no que se propõe neste trabalho.

²⁴ Para Bourdieu (1996, p. 214), “[...] Jürgen Habermas fica na metade do caminho em seu esforço para buscar nas ciências sociais um modo de sair do círculo historicista ao qual parecem destinadas as ciências sociais. [...], é preciso buscar a origem da razão [...] na própria história desses microcosmos sociais específicos nos quais os agentes lutam, [...]”.

Inicia-se tal busca a partir da seguinte denominação, realizada por Bourdieu (2010, p.7-8): “o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”.

A ordem que estrutura o sentido do mundo por meio da construção da realidade é realizada por um poder simbólico.

Os símbolos são os instrumentos por excelência da integração social: enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação, eles tornam possível o consensus acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração lógica é a condição da integração moral (BOURDIEU, 2010, p.10).

Entender as produções simbólicas como instrumentos de dominação apresenta uma ordem dominante que se mantém por meio da “integração real da classe dominante e para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções [...]” (BOURDIEU, 2010, p.10).

O uso de instrumentos, como a retórica, apresenta um discurso dissimulando a sua função de divisão na função de comunicação, em que o discurso que une é o mesmo que divide e que legitima as distinções compelindo os demais discursos, conforme Bourdieu (2010).

A redução das relações de força às relações de comunicação não minimizam as relações de poder existentes e estruturadas “na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes [...]”.

O uso do poder simbólico nas estruturas sociais para manutenção da ordem faz com que o grupo dominante mantenha-se no controle, fazendo jus à violência simbólica, em que um grupo domina o outro – “domesticação dos dominados”.

Desse modo, o grupo dominante busca impor uma definição de lugar/espço/mundo – ideologia – que atenda aos seus interesses, construindo uma realidade social fundamentada nos desejos do grupo dominante, como se essa ideia de lugar se estruturasse como visão ideológica coletiva.

As relações de força se estruturam por meio do poder simbólico, representativo dos outros poderes que suportam os grupos sociais, sendo político, econômico, social, tecnológico e cultural. O poder simbólico mostra-se como forma

de se estabelecer a violência simbólica entre grupos que se instalam a partir das suas condições sociais.

Para Bourdieu (2010, p.61), a representação simbólica de um grupo mostra-se no *habitus* construído e fundamentado em seus interesses. O *habitus* caracteriza socialmente o sujeito que forma um determinado grupo, com seus traços políticos, econômicos, sociais, tecnológicos e culturais.

A postura de um sujeito define a sua inserção em determinado grupo social, pois reflete o discurso incorporado no decorrer da sua formação – *habitus*, “conhecimento adquirido e também um haver, um capital (de um sujeito transcendental na tradição idealista) o *habitus*, a *hexis*, indica a disposição incorporada, quase postural”.

Outras análises importantes, realizadas por Bourdieu, a serem consideradas a partir do entendimento do *habitus* são: a ideia de região e a representação política, em que, respectivamente, as disputas a respeito da identidade étnica ou regional que buscam impor a definição legítima das divisões do mundo social, estruturando os grupos conforme os sinais dominantes – ideia de região – e a análise da disputa política em contextos diversos precisam considerar as determinantes econômicas e sociais da divisão do trabalho político.

[...] o monopólio da produção e da imposição dos interesses políticos instituídos lhes deixa, a possibilidade de imporem os seus interesses de mandatários como sendo os interesses dos seus mandantes. E isto passa-se sem que nada permita fazer a prova completa de que os interesses assim universalizados e plebiscitados dos mandatários coincidam com os interesses não expressos dos mandantes, pois os primeiros têm o monopólio dos instrumentos de produção dos interesses políticos, que dizer, politicamente expressos e reconhecidos, dos segundos (BOURDIEU, 2010, p.168-169).

O poder simbólico, por vezes, mostra-se obscuro nas relações presentes nas instituições político-sociais, em que os sujeitos se interagem. Decisões são tomadas para atender a interesses particulares em detrimento do coletivo ou mesmo em prol da organização.

O espaço simbólico exige-nos um cuidado ao analisá-lo, uma vez que o simbólico pode representar uma condição de diálogo e inversamente promover um espaço monológico, em que as regras seguem a uma só voz. E, ainda, de fazer dessa condição um padrão definido para todos os outros momentos possíveis.

Em resumo, é preciso cuidar-se para não transformar em propriedades necessárias e intrínsecas de um grupo qualquer (a

nobreza, os samurais ou os operários e funcionários) as propriedades que lhes cabem em um momento dado, a partir de sua posição em um espaço social determinado e em uma dada situação de oferta de bens e práticas possíveis. Trata-se, portanto, em cada momento de cada sociedade, de um conjunto de posições sociais, vinculado por uma relação de homologia a um conjunto de atividades ou de bens, eles próprios relacionalmente definidos (BOURDIEU, 1996, p. 17-18).

Para Bourdieu (1996, p.21-22), “o *habitus* é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas”.

Desse modo, a fala do sujeito, responsável pela operacionalização do fluxo informacional, dentro de uma escola, pode diferenciar da fala do diretor, responsável pela estratégia organizacional. Isso pode ser devido às posições sociais ocupadas por um e pelo outro na estrutura organizacional, o que implica em escolhas diferentes e visões distintas sobre um mesmo objeto, que pode ser bom para o primeiro e ruim para o segundo.

Mas o essencial é que, ao serem percebidas por meio dessas categorias sociais de percepção, desses princípios de visão e de divisão, as diferenças nas práticas, nos bens possuídos, nas opiniões expressas tornam-se diferenças simbólicas e constituem uma verdadeira linguagem. As diferenças associadas a posições diferentes, isto é, os bens, as práticas e sobretudo as maneiras, funcionam, em cada sociedade, como as diferenças constitutivas de sistemas simbólicos, como o conjunto de fonemas de uma língua ou o conjunto de traços distintivos e separações diferenciais constitutivas de um sistema mítico, isto é, como signos distintivos (BOURDIEU, 1996, p.22).

A diferença entre a fala do diretor e de um executor que, por vezes, pode ser colocada como unívoca, “[...] só se torna uma diferença visível, perceptível, não indiferente, socialmente pertinente, se ela é percebida por alguém capaz de estabelecer a diferença [...]” (BOURDIEU, 1996, p.23).

As diferenças retratam as disposições e as escolhas dos atores que formam os espaços sociais e simbólicos presentes nas organizações públicas próprias do Estado.

Para Bourdieu (1996, p.91), faz-se necessário pensar o Estado “[...] municiados com o conhecimento de um dos poderes principais do Estado, o de

produzir e impor as categorias de pensamento que utilizamos espontaneamente a todas as coisas do mundo, e ao próprio Estado”.

As diferenças são importantes no processo dialógico, em que cada ator argumenta as suas ideias e constroem um consenso sobre as escolhas a serem tomadas.

No entanto, o que se observa em espaços sociais e simbólicos são resistências veladas às tentativas de argumentação para proposição de transformações nos processos sociais. Isso

[...] não é apenas porque interesses corporativos muito poderosos estão ligados à ordem estabelecida, é também porque as coisas da cultura, particularmente as divisões e hierarquias sociais a elas associadas, são constituídas como natureza pela ação do Estado que, instituindo-as ao mesmo tempo nas coisas e nos espíritos, confere todas as aparências do natural a um arbitrário cultural (BOURDIEU, 1996, p. 95).

O risco que se corre é de, como funcionário do Estado, ter um pensamento recortado pela representação do oficial. São pensamentos do Estado construídos a partir do próprio Estado por meio do funcionário alocado em suas estruturas organizacionais.

Assim, Bourdieu (1996, p.97) sugere que o exercício da violência simbólica pelo Estado mostra-se possível devido às estruturas e mecanismos específicos e, também, às estruturas mentais responsáveis pelos esquemas de percepção e pensamento.

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital²⁵, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores (BOURDIEU, 1996, p 99).

Portanto, o Estado não é uma estrutura natural e sim um espaço social e simbólico no qual conflitos e confrontos são ignorados pelos discursos de que se possui um lugar do diálogo polifônico, em que as várias vozes tem vez.

Para compreender o Estado

[...] é preciso, primeiro, superar a oposição entre uma visão fiscalista do mundo social, que concebe as relações sociais como relações de força física, e uma visão cibernética ou semiológica, que faz das

²⁵ O que Bourdieu definiu como metacapital foi trabalhado por Braman como poder informacional, ou seja, aquele poder capaz de manipular as bases informacionais dos demais poderes.

relações de força simbólica, relações de sentido, relações de comunicação. As relações de força mais brutais são, ao mesmo tempo, relações simbólicas e os atos de submissão, de obediência, são atos cognitivos que, como tais, põem em prática as estruturas cognitivas, as formas e categorias de percepção, os princípios de visão e de divisão [...] (BOURDIEU, 1996, p.115).

A superação dessa visão fisicalista, e a construção de um entendimento a partir de um olhar diferenciado sobre as relações de sentido, de comunicação permeadas pelo simbólico, nos exigem uma análise do discurso que, por vezes, é praticado nos espaços sociais e simbólicos.

Nesse movimento, a competência empregada por meio da força simbólica da palavra está em se fazer escutar, dominando o diálogo. Assim, a língua pode ser descrita como um instrumento de poder.

No discurso institucionalizado, o que se pode enxergar é o lugar de quem fala e o lugar de quem escuta, definidos pela cultura organizacional, induzindo, por vezes, quem escuta a reforçar a proposta de quem fala, como verdade a ser considerada no contexto social vivenciado por ambos – “escutar é crer”.

As condições de instauração da comunicação fortalecem o discurso e o torna verdade, por vezes, para quem escuta, devido às condições sociais nas quais o discurso está inserido – a enunciação. Mostra-se por meio do aspecto da linguagem de autoridade que reforça a autoridade daquele discurso e a crença que este exige de quem escuta.

Para Bourdieu (1983, p.181), seria por meio da disciplina corporal e linguística que se construiria as condições sociais e econômicas necessárias à formação discursiva do sujeito. Assim, nossas vestimentas e gestos representam nossas condutas dentro de um determinado grupo social.

Desse modo, a língua varia conforme o locutor e o lugar onde se fala e para quem se fala – estrutura de interação linguística. É preciso refletir sobre as relações de forças simbólicas presentes nos campos de trocas simbólicas, construídas dentro das instituições públicas²⁶ – escolas –, em que o sujeito é induzido à formação de discursos que reforçam a relação de poder de quem domina o diálogo – os sistemas simbólicos.

²⁶ Utiliza-se do entendimento de agente enquanto empresa pública ou privada, que opera ou é capaz de operar, produzindo algum efeito sobre os demais atores sociais.

Para Bourdieu (1996, p. 118), o estruturalismo simbólico teve com Michel Foucault, em *As palavras e as coisas*, “[...] o mérito de dedicar-se a resgatar a coerência dos sistemas simbólicos, [...]”.

Assim, apresenta-se na sequência uma das quatro dimensões de poder que constituem o modelo conceitual do Estado Informacional²⁷: A dimensão de poder instrumental em Michel Foucault. Esta dimensão molda o comportamento humano pela manipulação do mundo material via força física.

É importante considerar a abordagem de Governamentalidade, desenvolvida por Foucault, que já foi apresentada por Braman. Pois, o regime emergente de política de informação global apresenta três variáveis importantes a análise:

1. Governo: instituições formais, normas e práticas historicamente baseadas em entidades geopolíticas;
2. Governança: instituições formais e informais, normas, acordos e práticas de estado e atores não estatais e decisões e comportamentos de que tem um efeito constitutivo na sociedade; e
3. Governamentalidade²⁸: contexto cultural e social fora dos modos de governança resultantes e pelos quais eles são sustentados.

Atualmente, o uso de tecnologias de informação e comunicação, pelos Estados, para organizar e controlar o conhecimento social tem caracterizado a prática do poder instrumental.

O poder instrumental mostra-se presente nas ações de controle da informação e organização do conhecimento, utilizando-se atualmente de tecnologias e outros mecanismos que podem substituir a força física e as armas, empregada na ausência de instrumentos que possibilitem o controle social.

A dimensão da vigilância e da Governamentalidade foi desenvolvida com o auxílio das teorias de Michel Foucault. Autor do trabalho *Vigiar e Punir* desenvolve a

²⁷ Neste momento, esse tópico parte das análises já realizadas sobre Estado, considerando o conceito de Estado Informacional enquanto etapa atual deste agente que teria surgido com o Estado Nação e chegado ao Estado Burocrático ou Estado de Bem Estar Burocrático, condição atingida pelo Brasil, entre outros países, nas últimas décadas do século XX, a partir, principalmente, da Constituição Federal de 1988. E, regime de informação enquanto regras, normas, procedimentos e instituições que afetam e são afetadas por informações.

²⁸ Nesta etapa da pesquisa, o foco se voltará para a *Governamentalidade* desenvolvida por Foucault, em *Microfísica do Poder*, que considera os dispositivos de segurança como foco de análise, buscando compreender a relação entre segurança, população e governo.

teoria do sistema panóptico. Um sistema que instala nos indivíduos a sensação de vigia, mesmo que não exista a vigilância, o que promove um controle social.

O termo pan-óptico pode ser compreendido, analisando-se o prefixo *pan*²⁹ que exprime a noção de totalidade, universalidade, enquanto o *óptico*³⁰ diz-se relativo ao olho ou à visão. Em outras palavras, poderíamos dizer de olhos ou visão que teriam a noção de totalidade, universalidade, enxergando a tudo e a todos no tempo e espaço.

Esse termo traz em seu conceito a explicação que Michel Foucault constrói para dizer da possibilidade de vigiar sem ser visto. Ou, observar a tudo e a todos sem ser observado. Ou, ainda, criar no outro a percepção de estar sendo observado por algo ou alguém sem se saber o que ou quem.

A questão é que esse modelo de vigia foi utilizado em prisões entre outros espaços, proporcionando a sensação de controle, a qualquer tempo, daqueles indivíduos que naqueles espaços se encontravam. Esse instrumento de controle social passou a ser exercido, com mais ênfase, por meio do controle da informação e organização do conhecimento a partir do uso de novas tecnologias.

Desse modo, o sistema panóptico foi amplificado, possibilitando uma maior sensação de controle social da informação, que circula pelos meios de comunicação. Informações que são encaminhadas por e-mail, por exemplo, são identificadas e organizadas de forma que o indivíduo que enviou a mensagem possa receber notificações de propagandas entre outras notícias. Isso mostra que toda e qualquer mensagem está sendo controlada por algo ou alguém em algum lugar.

O sistema sinóptico também foi amplificado. Cabe ressaltar que esse termo não foi desenvolvido por Foucault, e sim por Bobbio, entre outros pesquisadores.

O termo sinóptico³¹ pode ser compreendido inicialmente como algo que apresenta um resumo ou uma síntese de tudo. Em outras palavras, todos poderiam ter uma síntese visual de tudo. Ou, ainda, todos passam a controlar todos dentro de um sistema que não possui mais apenas um observador, mas sim vários observadores.

²⁹ "pan-", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/pan-> [consultado em 17-04-2017].

³⁰ "óptico", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/%C3%B3ptico> [consultado em 17-04-2017].

³¹ "sinóptico", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/sin%C3%B3ptico> [consultado em 18-04-2017].

A partir desses dispositivos de segurança, a sociedade pode ser controlada nesse estado de governo, que caracteriza a Governamentalidade do Estado. A Governamentalidade pode ser compreendido como “controlar ou ser controlada (uma instituição teoricamente não dependente de um ministério ou governo político) pelo poder governamental³²”.

Foucault (1979, p.164), em seu trabalho *Microfísica do Poder*, aponta que

é no encontro destes dois movimentos [movimentos de concentração estatal e de dispersão e dissidência religiosa] que se coloca, com intensidade particular no século XVI, o problema de como ser governado, por quem, até que ponto, com qual objetivo, com que método etc. Problemática geral de todo governo.

Desse modo, a sociedade civil seria controlada pelo poder governamental/estatal por meio desses dispositivos de segurança, configurando uma condição panóptica, que pode estar transitando para uma fase sinóptica.

Utiliza-se, portanto, do conceito de vigilância no sistema panóptico, em que um enxerga a todos e tudo, para construir uma explicação sobre a possibilidade da sociedade transitar desse sistema para o sistema sinóptico, em que vários enxergam todos, o que poderia confirmar a existência da Dialética do Controle da Informação.

“A vigilância como mobilizadora do poder administrativo – por meio do armazenamento e controle da informação – é o meio básico de concentração dos recursos políticos envolvidos na formação do Estado-nação” (GIDDENS, 2001, p. 202).

Cabe ressaltar que a Dialética do Controle da Informação, termo desenvolvido por Anthony Giddens (2001, p. 206), é também caracterizada pela dimensão política e social da organização do conhecimento realizada pelos diversos agentes, que disputam qual conhecimento será registrado na memória coletiva ou nacional – manutenção da informação.

Assim, a disputa pelo controle da informação e organização do conhecimento já está posta no âmbito do direito, o que demonstra que tal disputa também se faz presente no dia a dia da sociedade e do estado.

Por um lado, no momento em que há a solicitação de informações diversas, principalmente por parte da sociedade civil para o estado, o que se caracteriza com essa ação é o controle da informação pública.

³² "governamentalizado", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/governamentalizado> [consultado em 25-06-2017].

Por outro lado, há uma ação, da sociedade civil, que tem levado a construção do acesso à informação pública, caracterizada pelas agendas que conduziram a publicação da Lei de Acesso à Informação.

O Estado no qual autoridades administrativas são controladoras do acesso às informações que podem ser utilizadas para a manutenção ou perturbação da ordem vigente – transformação social – pode apresentar o controle ou a vigilância da informação.

As transformações sociais podem ser processadas de várias maneiras, e muitas delas são por meio dos movimentos sociais que buscam transformar a condição social vigente por que ela não corresponde aos interesses deles. A opinião pública contrária a informação comum, disseminada pelos canais de comunicação de massa, pode demonstrar um paradoxo. Paradoxalmente a informação controlada por um grupo dominante pode ser propagada como se fosse uma informação de interesse da maioria, sem na realidade social ser.

Desse modo, o controle social da informação pode promover um controle da sociedade, propiciando condições sociais subsidiadas por informações tidas como de interesse da maioria, sendo de interesse de um determinado grupo que controla a informação e, portanto, o poder político e econômico.

A informação tornou-se um poder de controle social que muitos governantes passaram a utilizar como forma de controlar os movimentos da sociedade civil, que, por vezes, buscou perverter a ordem dominante.

Controlar a informação social mostrou-se sinônimo de controlar a sociedade, uma vez que as informações sociais poderiam apresentar cenários de ações de grupos civis que lutavam, e ainda lutam, por interesses e agendas políticas que pudessem representar esses interesses.

O controle da informação e a organização do conhecimento são dimensões institucionais – da vigilância – amplificadas com o advento da tecnologia da informação e comunicação, a partir dos meados do século XX.

Nos espaços sociais, como unidades de educação, saúde, segurança dentre outras, o controle da informação e a organização do conhecimento passaram a ser importante etapa do controle do poder instrumental.

Assim, a leitura de Foucault provoca a construção das seguintes indagações: (1) Como inverter ou equilibrar a dinâmica de controle do Estado sobre a sociedade civil para a sociedade civil sobre o Estado, a partir da Lei de Acesso à Informação?

(2) Quais as mudanças, de controle da informação e organização do conhecimento, promovidas pelo Estado, para a democratização do acesso à informação pública?

Para Foucault, os enunciados descritivos, formulados por aquele que discursa, organizam o conhecimento de um determinado tema em correspondência aos interesses dele ou do grupo ao qual pertence. E, ainda, que esses enunciados seriam formulados também no interior de instituições.

Vive-se em uma sociedade que, a partir de procedimentos político sociais, exclui e, também, promove a interdição. Para Foucault, o discurso traduz o objetivo central das disputas travadas entre os sujeitos, pois o discurso realizado, atravessado pelo sujeito, promove o controle e a exclusão do outro.

Desse modo, há mais eventos na história da humanidade do que a soma dos fatos registrados e datados pelos sujeitos históricos, pois esses remetem ao discurso realizado por alguns e não por outros.

Um dos processos de organização do conhecimento poderia ser a disciplina sobre um determinado tema, que, para Foucault (2008, p. 36), “é um princípio de controle da produção do discurso [...]”, com função restritiva e coercitiva.

“Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo” (FOUCAULT, 2008, p. 44).

As relações entre o acaso e o pensamento, entre variáveis que apresentam séries discursivas e descontínuas, mostram uma regularidade que constitui a produção dos acontecimentos. E, ainda, ao excluir da ordem do discurso determinados temas/acontecimentos, pode-se estar controlando o que será contraposto ou não.

Cabe ressaltar que cada agente constrói regras que ditam a ordem do discurso deste ou daquele grupo, funcionando como um sistema de coerção do outro – obrigar pela força ou pela violência.

A força e a violência, monopólio do Estado, passaram a ser substituídos por outros mecanismos de vigilância. E, para iniciarmos essa explicação, Foucault (2014, p. 192), em *Vigiar e Punir*, chama a nossa atenção para um sistema de vigilância, “[...] onde o poder é exercido sem divisão, [...] onde cada indivíduo é constantemente localizado, examinado e distribuído [...]”. Cada indivíduo tem suas informações controladas dentro de uma utopia de cidade perfeitamente governada.

Tanto se fala, atualmente, em transparência ou visibilidade às informações públicas, e Foucault discute a visibilidade enquanto uma armadilha, pois a sociedade civil pode ser vista e não pode conseguir acessar as informações que precisa em seu dia a dia: “É visto, mas não vê; objeto de uma informação, nunca sujeito numa comunicação” (FOUCAULT, 2014, p. 194).

Seria a transparência um estado consciente e permanente de visibilidade que poderia assegurar o funcionamento automático do controle da informação? A sensação de ser observado poderia conduzir os agentes do Estado a ações condizentes a ética pública e não ao interesse privado? “O esquema panóptico é um intensificador para qualquer aparelho de poder: [...] É uma maneira de obter poder [...]” (FOUCAULT, 2014, p. 200).

Dentro desse esquema, os espaços públicos de uso coletivo podem ser pontos de coleta de informações sobre a sociedade civil, atendendo aos controles sociais do panóptico – ramificações dos mecanismos disciplinares.

Assim, a disciplina ou padronização dos fluxos informacionais podem propiciar o fortalecimento do poder instrumental.

A disciplina não pode se identificar com uma instituição nem com um aparelho; ela é um tipo de poder, uma modalidade para exercê-lo, que comporta todo um conjunto de instrumentos, de técnicas, de procedimentos, de níveis de aplicação, de alvos; ela é uma física ou uma anatomia do poder, uma tecnologia (FOUCAULT, 2014, p. 208).

O foco está colocado, por Foucault (1979, p. 170), na arte de governar.

Apreendendo a rede de relações contínuas e múltiplas entre a população, o território, a riqueza, etc., se constituirá uma ciência, que se chamará economia política, e ao mesmo tempo um tipo de intervenção característico do governo: a intervenção no campo da economia e da população.

Desse modo, transitamos de um modelo de sociedade de soberania para uma sociedade disciplinar.

E com esta palavra [eu, Foucault] quero dizer três coisas:

1 – o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.

2 – a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania,

disciplina, etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.

3 – resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado.

Então, os dispositivos de segurança são essenciais aos aparelhos específicos de governo, que buscam identificar e controlar um conjunto de saberes necessários ao Estado administrativo. É um Estado administrativo em transição para um Estado Informacional, que se caracterize com a condição de Governamentalidade.

A partir dessas teorias revisitadas, busca-se desenvolver possibilidades para que a sociedade civil possa demandar, por meio da Lei de Acesso à Informação, as informações e o saber que se acumula sobre ela – democratização do acesso à informação.

A análise, feita neste momento, foi uma revisita às teorias desenvolvidas por Foucault, mas com um olhar atualizado por meio da ótica da democracia e das novas tecnologias presentes nos espaços públicos.

Para Keeley (1990, p.96), Foucault não teorizou sobre regime, mas os mecanismos interpretativos dele ajudam muito na análise de regime. Assim, ao visitar as teorias foucaultianas, faz menção às metodologias analíticas que, apesar de não tratar diretamente de regimes informacionais, contribui para que se possa desenvolver essa análise.

O foco estaria no discurso e na disciplina estruturados pelo regime para ser utilizado nas redes de relações. “Em conjunção com disciplinas, os discursos também fornecem afirmações sobre como tal comportamento pode ser produzido: quando implementadas, são exercícios de engenharia social”³³ (KEELEY, 1990, p. 91).

Desse modo, um regime, interpretado como uma configuração de discurso/disciplina, pode dar definição específica e ordem para um espaço público ou domínio de ação. E, ainda, tornar visível os atores presentes nesse espaço público, como alvos de observação e controle.

O discurso desses atores pode ser analisado dentro de uma área problema, levando-se em consideração os problemas, atitudes, perspectivas e argumentos utilizados em determinados espaços, em que se apresentam conectados.

³³ “In conjunction with disciplines, discourses also provide statements about how such behavior might be produced: when implemented, they are exercises in social engineering.”

Assim, a quem cabe o controle dos sistemas de informação na organização? Duas ou mais áreas podem disputar os problemas por meio do discurso, afetando o regime. Para Keeley (1990, p. 95), “como essas conexões são feitas e mantidas podem afetar a estabilidade e a vulnerabilidade de um regime”³⁴. Afinal, representam poder e conhecimento na análise foucaultiana.

Keeley (1990, p. 96) sugere que “Foucault trata o poder como uma rede de relações, não uma mercadoria ou recurso, [...] definindo um espaço de interação ou um campo de possibilidades”³⁵. [...] A rede de relações em uma sociedade é o campo em que um discurso é articulado em práticas e tem seus efeitos produtivos”³⁶.

Na dinâmica do regime, seus adeptos podem tentar converter, punir ou isolar aqueles que estão fora da ordem do discurso. Ou, ainda, buscando romper com o discurso vigente. Talvez, tornar transparente um estado opaco, invisível às relações sociais – aos olhos da sociedade.

Deste modo, para Keeley (1990, p. 105), “ele [Foucault] tem limitações, mas seus dispositivos analíticos nos permitem usar e reinterpretar as teorias existentes do regime, embora em uma abordagem geral bastante diferente, bem como para nos protegermos de relatos apologéticos e teorias de regimes”³⁷.

Bobbio (2015, p. 32) corrobora a explicação com o termo poder invisível, discurso em que “um governo age na mais absoluta obscuridade e que poderia ser chamado de criptogoverno”. E, ainda, caracteriza tal governo como opaco e que, portanto, nega a democracia.

Ao revisitar a teoria de Foucault, Bobbio (2015, p. 47), sugere que

[...] de algum modo o problema atualíssimo do direito de acesso à informação, que é uma das tantas formas do direito que um Estado democrático reconhece aos cidadãos, ou considerados *uti singuli* ou tomados em seu conjunto como povo, [poderia ter como resposta o poder do povo] de vigiar os vigilantes [Estado e mercado].

³⁴ “How these connections are made and maintained may affect the stability and vulnerability of a regime.”

³⁵ “Foucault treats power as a network of relations, not a commodity or resource. [...] defining a space of interaction or a field of possibilities.”

³⁶ “The network of relations in a society is the field within which a discourse is articulated in practice and has its productive effects.”

³⁷ “He [Foucault] has limitations, but his analytic devices allow us to use and to reinterpret existing regime theories, although in a rather different general approach, as well as to protect ourselves from apologetic accounts and theories of regimes.”

Assim, a solução seria um Estado democrático com o máximo de transparência entre os agentes. Ou, ainda, partindo da análise de Keenley, um Estado democrático com um regime de informação que tenha em sua rede de relações os cidadãos, com direito à ordem do discurso e a matriz disciplinar.

Já Bauman, apesar de analisar mais a relação entre sociedade civil e mercado, do que entre ela e o estado, nos faz alguns encaminhamentos analíticos sobre o sistema panóptico e sua transição para o sinóptico. Ou, ainda, para um panóptico eletrônico, pois “[...] o pan-óptico está vivo e bem de saúde, na verdade, armado de músculos (eletronicamente reforçados, ciborguizados) tão poderosos que Bentham, ou mesmo Foucault, não conseguiria nem tentaria imaginá-lo; [...]” (BAUMAN, 2013, p. 58).

Há uma versão atualizada do sistema panóptico em que os indivíduos são seus próprios vigilantes por meio das novas tecnologias disponibilizadas nos aparelhos portáteis, como celular, *tablet* etc., abrindo-se mão da própria liberdade. Esse seria o *Discurso da servidão voluntária*, de Étienne de la Boétie.

Desse modo, “tudo se move, da imposição à tentação e à sedução, da regulação normativa às relações públicas, [...]”, como sugere Bauman (2013, p. 59), dentro do desejo de controle da conduta social, buscando reduzir os conflitos.

Como os procedimentos de padronização e classificação podem ser regimes de redução das escolhas dos trabalhadores? Como tentativa de organizar o conhecimento, “para além das hierarquias estritas de comando e informação” (BAUMAN, 2013, p. 60). Bauman irá citar Max Weber para fazer menção a racionalidade moderna, caracterizada pela burocracia, que buscaria controlar as atividades subjetivas dos indivíduos dentro das instituições.

Esse exercício do controle burocrático, nas instituições, levando o funcionário a se autorregular, caracteriza o que Bauman (2013, p. 61) vai definir como “uma tarefa do tipo faça você mesmo”, em que você alimenta a base de dados, por meio das tecnologias da informação, que mantem um grande volume de informações para vigiá-lo – auto vigilantes.

Vive-se na atualidade, deste início de século XXI,

uma economia política das informações pessoais”, em que se analisa uma classificação organizacional dos indivíduos na sociedade, e, de forma dialética, uma transição para o sistema sinóptico, de Thomas Mathiesen, no qual “muitos vigiam poucos. [...] O sinóptico de Mathiesen é uma espécie de pan-óptico faça você mesmo, [...]. Um

pan-óptico significativamente modificado, a vigilância sem vigilantes (BAUMAN, 2013, p. 70).

Assim, os usuários dos serviços diversos produzem a base de dados “mediante suas ações difusas, em aparência autônomas, embora sinopticamente pré-coordenadas”.

Para Rondon Filho (2011, p. 371), Foucault “considera (biopoder) como sendo uma das configurações da Governamentalidade que transforma a vida em objeto de poder”. E, mais uma vez, a segurança a ser exercida sobre a população aparecerá nas análises foucaultianas.

A sociedade atual estaria estruturada por meio da lei, da disciplina e da segurança, tríade necessária ao ato de governar a população – a ciência do bem governar. “O conceito de Governamentalidade é apresentado como forma de poder que tem como saber a economia política e por instrumento os dispositivos de segurança” (RONDON FILHO, 2011, p. 374).

Deste modo, o Estado Informacional apresenta em sua estrutura os poderes comunicativo, simbólico, instrumental e estrutural que são, por vezes, utilizados tanto pelos requerentes quanto pelo governo nesses fluxos informacionais nos regimes de informação.

O objetivo desta etapa da pesquisa foi compreender as mudanças de Estado, nesse início de século XXI, sob a ótica das teorias de regime e estado informacional, para conseguir dizer se o Estado de Minas Gerais pode ser caracterizado enquanto um Estado Informacional. Especificamente aqui, pretendeu-se entender a dimensão do poder instrumental, como também os demais poderes abordados em outros tópicos desta pesquisa.

Para Sandra Braman (2009, p. 34), o Estado mudou a sua forma, reafirmando a sua força por meio do poder informacional,

[...] (1) aprendendo a dominar os mesmos tipos de poder informacional que corporações e atores não estatais têm utilizado [...], (2) desenvolvido técnicas para estender ao setor privado entidades como agentes regulatórios [...], e (3) em rede [...] os Estados estão entrelaçados com cada outro [Estado] e com atores não estatais.

Cabe ressaltar que, para a pesquisadora, o uso das tecnologias da informação e do poder informacional são imprescindíveis para essas três maneiras,

de controle político, em que o Estado-nação é melhor descrito como Estado Informacional.

Assim, no nível hierárquico de regimes MESO, a operacionalização de legislações por instituições concretas se configura na implementação de legislações sobre o acesso à informações públicas pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, conforme será analisado no Capítulo 7: Análise dos Dados.

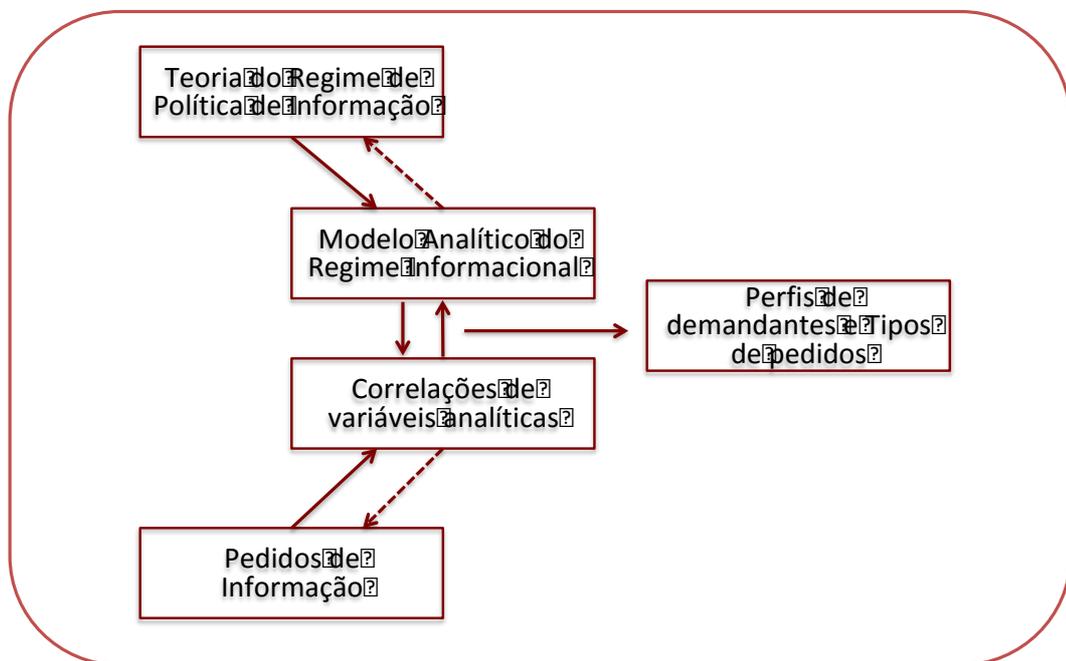
A partir da construção teórica, sobre democracia, participação e racionalidade comunicativa, dimensões de poder e estado informacional, o próximo capítulo apresenta o modelo teórico para operacionalizar a relação entre o teórico e o empírico.

5. PROCESSOS DA PESQUISA: a construção do quadro metodológico e proposição de um modelo relacional

Este capítulo apresenta o Quadro Metodológico, recuperando na Revisão de Literatura os pressupostos que orientam a análise realizada nesta tese.

Os Processos da Pesquisa são apresentados, de forma sintética (figura 1), por meio do modelo de pesquisa social que inclui: o quadro de ideias teóricas (*Analytic Frame*), as representações e as evidências da pesquisa. Um dos procedimentos da pesquisa foi construir um quadro metodológico diferenciado e particular de forma que consiga articular as diferentes ideias presentes no quadro de ideias teóricas, para compreender o fenômeno social pesquisado. Como sugere Ragin (1994, p. 61), “*Different ideas lead to different ways of framing and using evidence*”.

FIGURA 1: PROCESSOS DA PESQUISA



Fonte: Adaptado da Figura 3.1: *A Simple Model of Social Research* (RAGIN, 1994, p. 57).

Assim, as ideias podem derivar das teorias e os padrões gerais podem ser elaborados de ideias teóricas, de forma que se consiga testar a ideia de

democratização do acesso à informação pública e identificar padrões gerais de perfis de demandantes e tipos de pedidos, para identificar as representações dos usuários dos serviços públicos.

As ideias teóricas e os dados evidenciados precisam dialogar entre si, ou seja, precisam ser correlacionados de uma maneira que seja possível construir representações do fenômeno social.

A relação entre as ideias e as evidências (figura 2) corroboram para uma pesquisa que procura sistematizar teorias e examinar as evidências da vida social, mais especificamente examinar o perfil dos demandantes e o tipo de pedidos de informação, interpretando o fenômeno do acesso à informação, para melhorar o serviço de disponibilização das informações públicas por meio das organizações públicas.

FIGURA 2: RELAÇÃO ENTRE IDEIAS E EVIDÊNCIAS



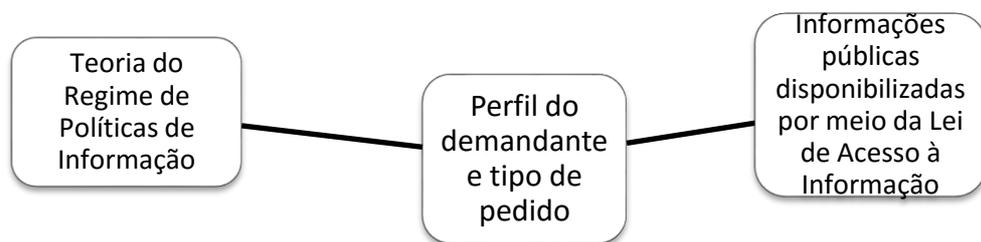
Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, organizar as ideias torna-se imprescindível para a construção do *Frame* da pesquisa e para a análise das evidências sociais. O *Frame* precisará ser capaz de subsidiar a análise da relação entre os atores envolvidos, sendo eles: sociedade civil, mercado e estado. Nesse desenho estão presentes quem demanda uma agenda de serviços – a sociedade civil –, quem regula legalmente o

fornecimento dos serviços – o estado – e quem pode se apropriar do objeto demandado e gerar novos serviços – o mercado.

As variáveis (perfil do demandante e tipo de pedido) podem conectar as ideias teóricas (Regime de Políticas de Informação) com os dados evidenciados e medidos (informações públicas demandadas sobre direitos dos servidores).

FIGURA 3: ESTRUTURA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Desse modo, o desenho da pesquisa subsidia a análise dos dados coletados. E, conseqüentemente, podendo [1] identificar padrões gerais e relacionamentos, [2] testar e refinar teorias, [3] fazer conjecturas, [4] interpretar fenômenos, [5] explorar a diversidade, [6] dar voz aos atores sociais e [7] gerar novas teorias.

O Modelo Analítico pode ser utilizado para classificar e caracterizar o fenômeno social, conforme Ragin (1994, p. 62). A proposta de *Frame*, elaborada para a pesquisa, considera um quadro teórico imprescindível para a classificação e caracterização do fenômeno – Regime Informacional – por meio dos poderes simbólico, estrutural, instrumental e informacional.

Desse modo, o *Frame* trabalha o caso da democratização do acesso à informação pública no Estado de Minas Gerais, ao mesmo tempo que desenvolve a análise de aspectos desse fenômeno social, buscando construir uma relação entre as ideias das teorias sociais sobre acesso à informação e as evidências que os perfis dos demandantes e os pedidos de informação podem apresentar.

Os pedidos de informação podem evidenciar o tipo de informação pública que os demandantes mais procuram ou não, o que pode explicitar a legitimidade do fenômeno de democratização do acesso à informação. E, também, os perfis dos demandantes podem evidenciar que as políticas de informação atendem um grupo social, o que pode explicitar questões de escolaridade, gênero, cor ou raça, entre outras, relacionadas ao fenômeno.

As evidências subsidiam o desenho do fenômeno social, em análise, que pode ser correlacionado ao *Frame* para elaboração de representações da vida social. As ideias teóricas e o *Frame* podem auxiliar em responder o problema de pesquisa, evidenciado nas imagens. Imagens, desenhos ou representações, construídas a partir das evidências, podem dizer sobre as causas ou motivos pelo qual o fenômeno ou *case* existe. Ragin (1994, p. 68) confirma esse processo metodológico ao dizer que “*Researchers make sense of their evidence by constructing images of their cases from the data they have collected*”.

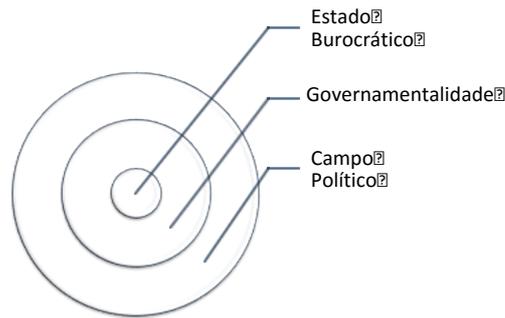
Assim, o Modelo Analítico, elaborado a partir das ideias teóricas, apresenta o funcionamento do Regime Informacional a ser testado por ele.

Cabe, neste momento metodológico da pesquisa, validar ou rejeitar as hipóteses, apresentadas na Introdução, por meio do desenho ou representações (dos tipos de pedido e dos perfis de demandantes) construídas a partir das evidências. Pois essas representações podem ser categorias analíticas importantes e imprescindíveis ao desenvolvimento da pesquisa, criando nós relacionais a serem analisados com o auxílio de um software de análises qualitativas de dados estruturados e não estruturados (NVIVO).

Segundo Ragin (1994, p. 76), este é o desafio da pesquisa social: “[...] *building a dialogue of ideas and evidence – analytic frames and evidence-based images – into the process of social research*”.

Apropriando-se da teoria, no Campo Político, o governo possui o poder de Governamentalidade instrumentalizado por meio do Estado Burocrático, que institui, através de leis, mecanismos administrativos de controle da informação pública – regime de políticas de informação. O que se pode descrever é uma esfera de poder, conforme a figura a seguir.

FIGURA 4: ESFERA DE PODER



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Assim, o Regime Informacional mostra-se atravessado pelos poderes instrumental, simbólico, estrutural e informacional. E esses são afetados pelas esferas pública e privada.

Parte-se das ideias teóricas de Regime Informacional, ou Regime de Políticas de Informação, que Sandra Braman desenvolve em seus trabalhos, sendo que as ideias desenvolvidas em cada poder foram explicadas considerando as bases teóricas de forma a subsidiar o *Frame*.

FIGURA 5: MODELO RELACIONAL



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Desse modo, as bases teóricas perpassam os poderes instrumental, simbólico, estrutural e informacional, consolidando o Regime Informacional, desenvolvido por Sandra Braman, afetado pelas esferas públicas trazidas nas ideias teóricas, elaboradas por Jürgen Habermas.

A estrutura organizacional do Estado, em que as informações são gerenciadas pelos processos burocráticos de controle, sofre influências das relações simbólicas presentes nas interações dos agentes públicos. Somado a isso, a comunicação entre os atores das esferas pública e privada é afetada pelos aspectos presentes nessa estrutura.

No momento em que o perfil dos demandantes apresenta um padrão e em que os tipos de informação também apresentam características específicas, o que se pode desenhar e correlacionar nesse *Frame* são as motivações ou causas pelo qual o fenômeno ou caso da democratização do acesso à informação no Estado de Minas Gerais faz parte da vida social. Em outras palavras, as evidências que os pedidos de informação apresentam são tipos de informação e perfis de demandantes que podem ser correlacionados, no *Frame* construído, a partir das ideias teóricas de Braman (2004 e 2009). E, a partir dessas análises, elaborar representações da vida social, especificamente, representações da democratização do acesso à informação pública, de forma a compreender o funcionamento desse processo.

O capítulo seguinte apresenta o campo da pesquisa, com a construção do quadro metodológico e um modelo de análise.

6. DO UNIVERSO AO CAMPO DA PESQUISA: o segmento do global ao local

O contexto é o Estado de Minas Gerais, que apresenta dados que afetam a pesquisa:

- a) Dos cidadãos: eleitores, grau de instrução.
- b) Do Estado: orçamento dos órgãos, secretarias e especialmente da Secretaria de Estado de Educação.

A projeção da população do Brasil e de Minas Gerais para 2017 era, respectivamente, de 207.868.570 e 21.135.296, conforme dados do IBGE. A população do Estado de Minas Gerais equivale a 10% da população brasileira. A concentração etária da população de Minas Gerais estava entre 15 e 39 anos.

O Brasil possuía 145.934.329 de eleitores. Em Minas Gerais, eram 15.579.521 de eleitores, o que corresponde a 10,7% desse eleitorado brasileiro, conforme o Tribunal Superior Eleitoral³⁸ (TSE). No Estado de Minas Gerais, a faixa de eleitores é de 74% da população total.

A informação pública pode ser utilizada pelos eleitores no momento de realizar a escolha dos representantes políticos e também para subsidiar acesso à direitos e políticas públicas. A utilização da informação pode variar conforme distintos perfis dos cidadãos, uma vez que o nível de escolaridade é uma variável importante nesse contexto.

O grau de instrução/educação dos cidadãos poderá afetar nas tomadas de decisões realizadas. Com uma população aproximada de 21 milhões de cidadãos, o Estado de Minas Gerais possui 5% de sua população, com 20 anos ou mais de idade, apresentando o curso de nível superior completo, conforme TSE (2017).

Cabe ressaltar que 74% da população do Estado de Minas Gerais são eleitores e que 5% dessa mesma população possuem curso de nível superior concluído. A grande maioria, 69% dos eleitores, apresenta uma variação de escolaridade que está concentrada entre o ensino fundamental incompleto e o ensino médio incompleto, respectivamente, 31% e 21%. Seguido pelo ensino médio completo com 16%.

³⁸ São dados extraídos da página do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 15 ago 2017.

Quando se relaciona a escolaridade com os solicitantes de acesso à informação pública no Estado de Minas Gerais, o que se analisa é uma concentração naqueles com curso de nível superior, pós-graduação *Lato Sensu* e *Stricto Sensu* (Mestrado/Doutorado). Esta correlação apresenta a relevância da variável educação, reforçando a 1ª hipótese de que a qualidade dos requerimentos formulados correlaciona-se aos perfis dos requerentes e aos tipos de acesso dos mesmos à estrutura burocrática do estado.

Essa análise pode reforçar a ideia de que se é necessário desenvolver a formação dos cidadãos, tanto para a vida econômica – o mercado de trabalho – quanto para a vida social, política e cultural.

O contexto que se desenha é de cidadãos eleitores que tomam decisões políticas e que, em sua maioria, não demandam informações públicas e, portanto, utilizam de outras informações nesses processos políticos. Afinal, 69% dos eleitores não possuem escolaridade de nível superior enquanto 77,83% dos demandantes de acesso à informação possuem tal escolaridade.

TABELA 1: PERFIL DOS SOLICITANTES PESSOA FÍSICA – ESCOLARIDADE

Escolaridade	
Ensino Fundamental	0,35%
Ensino Médio	8,51%
Ensino Superior	37,71%
Mestrado/Doutorado	5,43%
Pós-graduação	34,68%
Sem instrução formal	0,02%
Não informado	13,30%

Fonte: Controladoria Geral do Estado, 2017.

A maioria dos solicitantes de acesso à informação pública provavelmente são eleitores, mas não correspondem nem a 1% dos eleitores do Estado de Minas Gerais. E, ainda, cabe ressaltar que se analisa um quadro de aproximadamente 70%

de demandas dentro de um campo de 5% de cidadãos com graduação completa no Estado de Minas Gerais, conforme TSE (2017).

Desse modo, pode-se concluir, inicialmente, que aproximadamente 95% da população do Estado de Minas Gerais não faz uso desse instrumento legal para demandar informações públicas ao Poder Executivo.

A escolha do Estado de Minas Gerais e da Secretaria de Estado de Educação para a realização da pesquisa partiu dos seguintes critérios:

1. Disposição geopolítica dentro do Estado Nacional em relação à possibilidade de realização de pesquisa – ação³⁹;
2. Ente do Poder Executivo, enquanto segmento do real, responsável pela execução de políticas públicas;
3. Secretarias e Órgãos Autônomos com maior representatividade orçamentária⁴⁰;
4. Secretarias e Órgãos Autônomos com maior demanda de acesso à informação por meio da LAI.

Assim, foram identificadas nas Tabelas 2 e 3, respectivamente, as 20 Secretarias e os 10 Órgãos Autônomos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, conforme Lei Delegada nº 180, de 20 de Janeiro de 2011, para que se pudesse dimensionar o universo de pesquisa e as estruturas presentes nele. E, assim, selecionar, a partir dos critérios já mencionados, a secretaria ou órgão para o trabalho de campo.

³⁹ “Sem dúvida, a pesquisa-ação exige uma estrutura de relação entre pesquisadores e pessoas da situação investigada que seja de tipo participativo. [...] Querem [os pesquisadores] pesquisas nas quais as pessoas implicadas tenham algo a dizer e a fazer. Não se trata de simples levantamento de dados ou de relatórios a serem arquivados. Com a pesquisa-ação os pesquisadores pretendem desempenhar um papel ativo na própria realidade dos fatos observados” (THIOLLENT, 2004, p. 15-16).

⁴⁰ Ver mais sobre na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual de Ações Governamentais (PPAG).

TABELA 2: SECRETARIAS DE ESTADO

ID	NOME	SIGLA
1	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SEAPA
2	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais	SECCRI
3	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SECTES
4	Secretaria de Estado de Cultura	SEC
5	Secretaria de Estado de Defesa Social	SEDS
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário	SEDA
7	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais	SEDINOR
8	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	SEDE
9	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana	SEDRU
10	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania	SEDPAC
11	Secretaria de Estado de Educação	SEE
12	Secretaria de Estado de Esportes	SEESP
13	Secretaria de Estado de Fazenda	SEF
14	Secretaria de Estado de Governo	SEGOV
15	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	SEMAD
16	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais	SEPLAG
17	Secretaria de Estado de Saúde	SES
18	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social	SEDESE
19	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	SETOP
20	Secretaria de Estado de Turismo	SETUR

Fonte: Elaborada pelo autor.

TABELA 3: ÓRGÃOS AUTÓNOMOS

ID	NOME	SIGLA
21	Advocacia Geral do Estado	AGE
22	Controladoria Geral do Estado	CGE
23	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais	CBMMG
24	Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais	ESP
25	Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília	-
26	Gabinete Militar do Governador do Estado de MG	GMG
27	Intendência da Cidade Administrativa	-
28	Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais	OGE
29	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais	PCMG
30	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais	PMMG

Fonte: Elaborada pelo autor.

No entanto, antes de se realizar a análise das secretarias e órgãos para priorizar aquela com maior representatividade orçamentária, mostrou-se importante ter a compreensão, inicialmente, de toda a situação de transparência ativa e passiva do Estado.

Os sites dessas secretarias e órgãos foram pesquisados⁴¹ para melhor compreensão da relação deles com a implementação da LAI, que exige a existência da transparência ativa e passiva nesses espaços digitais.

⁴¹ Os resultados foram publicados em Congresso Internacional por meio do artigo intitulado: ANÁLISE CRÍTICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS SOB A ÓTICA DO DIREITO À INFORMAÇÃO: um

Partiu-se dos critérios de transparência ativa e passiva, previstos na Lei de Acesso à Informação e no Decreto que regula a LAI, para análise desses sites.

Buscou-se analisar e identificar quais secretarias e órgãos desenvolvem transparência ativa e passiva em seus *sites*. Dessas secretarias e órgãos apenas um⁴² não apresentou a transparência passiva, no momento do levantamento em 27 de outubro de 2015, e dez⁴³ não apresentaram a transparência ativa⁴⁴.

A próxima etapa foi identificar entre as Secretarias e Órgãos Autônomos do Estado:

1. Quais não tem nenhuma das duas formas de Transparências (Ativa e Passiva);
2. Quais só tem a Transparência Ativa;
3. Quais tem as duas formas de Transparências (Ativa e Passiva);
4. Quais só tem a Transparência Passiva.

Foram identificadas vinte que apresentam a transparência ativa e passiva. Outras nove teriam a transparência passiva e um não teria nenhuma das duas formas de transparência.

Outro passo dado foi o de identificar, a partir desse agrupamento, as secretarias com alguma semelhança ou não:

1. Com maior orçamento;
2. Sob maior controle pela CGE – Controladoria Geral do Estado;
3. Com mais visibilidade pública;
4. Mais sensíveis à opinião pública.

panorama da Escala Brasil Transparente. Encontra-se disponível em: <<http://contecsi.fea.usp.br/index.php/contecsi/14CONTECSI/paper/view/4567/2888>>

⁴² Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília.

⁴³ Secretaria de Estado de Cultura; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (nova); Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais; Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (nova); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social; Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais; Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília; Intendência da Cidade Administrativa; Polícia Civil.

⁴⁴ Para o ano de 2019, a Controladoria Geral da União (CGU) apresentou a Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°. Segundo a CGU, “A Escala Brasil Transparente – Avaliação 360° é uma inovação na tradicional metodologia de avaliação da transparência pública adotada pela CGU. Na EBT – Avaliação 360° houve uma mudança para contemplar não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet).” Acesso em : 14 fev. 2019. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>>

As secretarias com maior orçamento, conforme Quadro de Detalhamento de Despesa⁴⁵, são as Secretarias de Estado de Educação (R\$9.047.335.441,00) e Secretaria de Estado de Saúde (R\$8.453.900.055,00). Já o Órgão com maior orçamento é a Polícia Militar de Minas Gerais (R\$11.823.360.366,00).

TABELA 4: ORÇAMENTO DAS SECRETARIAS – 2015

ID	NOME	SIGLA	2015
11	Secretaria de Estado de Educação	SEE	R\$ 9.047.335.441,00
17	Secretaria de Estado de Saúde	SES	R\$ 8.453.900.055,00
19	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	SETOP	R\$ 2.239.087.725,00
5	Secretaria de Estado de Defesa Social	SEDS	R\$ 2.147.241.337,00
16	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais	SEPLAG	R\$ 1.256.092.434,00
13	Secretaria de Estado de Fazenda	SEF	R\$ 1.163.391.090,00
3	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SECTES	R\$ 1.031.984.009,00
1	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SEAPA	R\$ 602.601.740,00
15	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	SEMAD	R\$ 326.885.527,00
14	Secretaria de Estado de Governo	SEGOV	R\$ 242.086.005,00
18	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social	SEDESE	R\$ 237.295.400,00
4	Secretaria de Estado de Cultura	SEC	R\$ 170.641.496,00
8	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	SEDE	R\$ 130.500.903,00
7	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais	SEDINOR	R\$ 128.396.644,00
9	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana	SEDRU	R\$ 98.914.970,00
2	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais	SECCRI	R\$ 69.548.024,00
10	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania	SEDPAC	R\$ 53.415.568,00
12	Secretaria de Estado de Esportes	SEESP	R\$ 30.526.225,00
20	Secretaria de Estado de Turismo	SETUR	R\$ 13.248.172,00
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário	SEDA	R\$ 8.829.180,00

Fonte: Elaborada pelo autor.

TABELA 5: ORÇAMENTO DOS ÓRGÃOS – 2015

ID	NOME	SIGLA	2015
30	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais	PMMG	R\$ 11.823.360.366,00
29	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais	PCMG	R\$ 2.134.432.320,00
23	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais	CBMMG	R\$ 1.003.852.744,00
21	Advocacia Geral do Estado	AGE	R\$ 483.859.145,00
27	Intendência da Cidade Administrativa	-	R\$ 125.667.824,00
26	Gabinete Militar do Governador do Estado de MG	GMG	R\$ 20.469.840,00
24	Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais	ESP	R\$ 17.237.600,00
28	Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais	OGE	R\$ 6.523.133,00
22	Controladoria Geral do Estado	CGE	R\$ 1.921.345,00
25	Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília	-	R\$ 1.138.233,00

Fonte: Elaborada pelo autor.

No entanto, o que exige certa atenção é uma Secretaria e um Órgão Autônomo, respectivamente, a Secretaria de Estado de Cultura e a Controladoria Geral do Estado, devido a primeira ser responsável pela implementação da Lei de

⁴⁵ MINAS GERAIS, Quadro de Detalhamento de Despesa, 2015. Acesso em: 28 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa_lei_orcamentaria_anual/Loa_2015/LOA_VOLUME_V_-Final_com_capa.pdf>

Arquivos, e a segunda pela implementação da Lei de Acesso à Informação no Estado.

Cabe ressaltar que, em trabalhos publicados, a pesquisadora Ieda Pinto Bernardes apresenta a situação do Estado de São Paulo, que designou a gestão documental (tratamento dos arquivos correntes, intermediários e permanentes) e a gestão da informação (operacionalizar a implementação da Lei de Acesso à Informação) ao Arquivo Público⁴⁶ do Estado. Em Minas Gerais, a unidade administrativa responsável pela gestão documental encontra-se na Secretaria de Estado de Cultura⁴⁷.

A partir desses critérios, foram inicialmente selecionadas as Secretarias de Estado de Educação e Saúde e o Órgão de Segurança (PMMG), juntamente com a Secretaria de Estado de Cultura e a Controladoria Geral do Estado, como espaço de pesquisa no Estado de Minas Gerais.

O próximo critério de priorização que foi aplicado a esses três espaços levou em consideração o volume de demandas recebidas, apresentando o seguinte resultado: uma maior quantidade (49,81%) de pedidos de informação para a Secretaria de Estado de Educação, conforme dados do *e-sic* de 2015.

QUADRO 5: PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO - 2015

Categoria e assunto	% dos pedidos
Educação – Profissionais da educação	49,81
Saúde – Recursos humanos em saúde	11,21
Defesa e Segurança – Segurança pública	9,17

Fonte: Portal de Transparência

A partir desse ponto, o campo de pesquisa passou a ser a Secretaria de Estado de Educação, com as demandas por acesso à informação que ela recebeu, em sua grande maioria, sobre os profissionais da educação, conforme mostra o quadro 5.

⁴⁶Ver mais sobre o Arquivo Público do Estado de São Paulo em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional>>.

⁴⁷Ver mais sobre o Arquivo Público Mineiro em: <http://www.cultura.mg.gov.br/index.php/component/gmg/page/1665-SAPM%20-%20Superintend?Atilde;=ªncia_do_Arquivo_P=ºblico_Mineiro=>>

Assim, a Secretaria de Estado de Educação, enquanto campo de pesquisa, será apresentada no próximo tópico.

6.1. A Secretaria de Estado de Educação: compreendendo o campo de pesquisa

A Secretaria de Estado de Educação do Estado de Minas Gerais – SEE/MG foi instituída pela Lei Estadual nº 2.877, de 04 de outubro de 1963. Antes, a função educação era atendida pela Secretaria do Interior, que era encarregada dos negócios referentes à Justiça, à Segurança Pública, à Higiene e à Instrução Pública, instituída pela Lei Estadual nº 06, de outubro de 1891. E, da década de 1960 até o momento suas competências foram sendo atualizadas, mas sempre com foco na educação pública estadual.

A Secretaria de Estado de Educação desempenha sua função educação com base nos princípios da Constituição Federativa do Brasil de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Na Constituição, a educação é um dos direitos sociais⁴⁸ que corrobora o direito político. Ambos, somados ao direito civil, são responsáveis pela promoção da cidadania – dos direitos e garantias fundamentais⁴⁹.

O desempenho da função educação é realizada pelos profissionais da carreira da educação básica. A Lei Estadual nº 15.293, de 05 de agosto de 2004, instituiu as carreiras dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Minas Gerais. São elas:

- I. Professor de Educação Básica (PEB);
- II. Especialista em Educação Básica (EEB);
- III. Analista de Educação Básica (AEB);
- IV. Assistente Técnico de Educação Básica (ATB);
- V. Assistente Técnico Educacional (ATE);
- VI. Analista Educacional (ANE);
- VII. Assistente de Educação (ASE);
- VIII. Auxiliar de Serviços de Educação Básica (ASB).

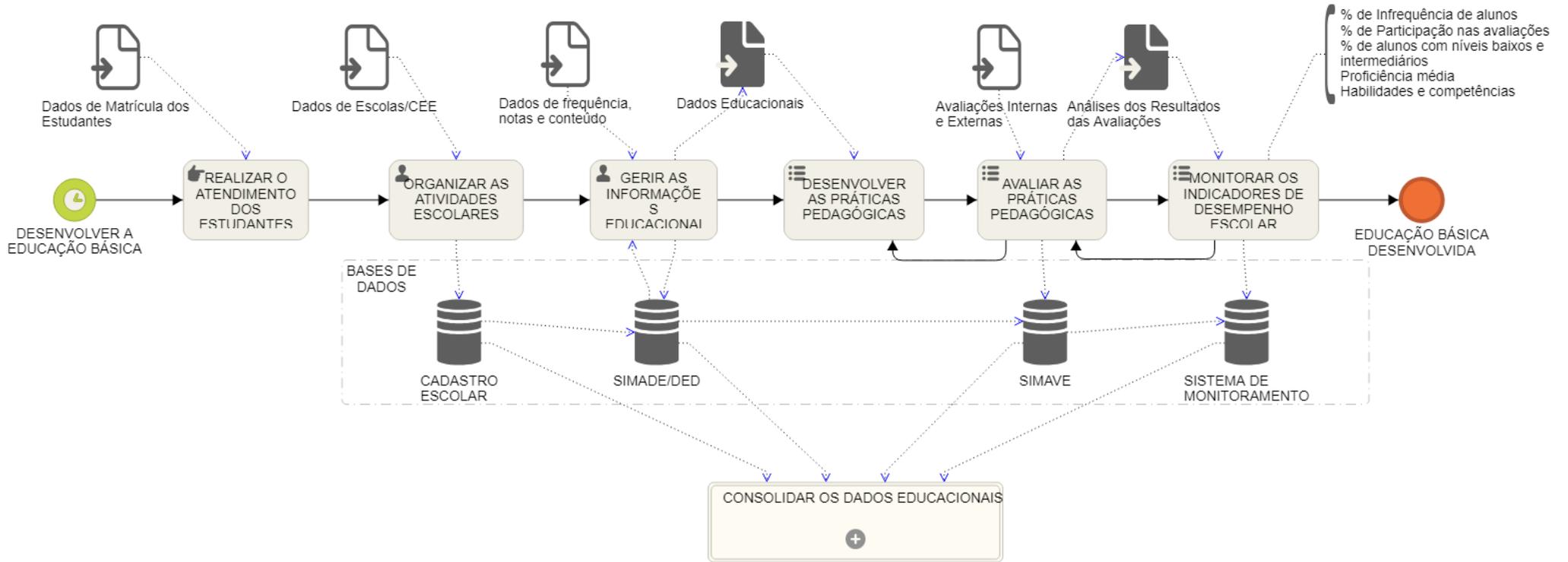
⁴⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

⁴⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...] (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Para tanto, a Secretaria de Estado de Educação emitiu, em 26 de outubro de 2012, a Resolução SEE nº 2.197, que dispõe sobre a organização e o funcionamento escolar. Essa legislação apresenta as seis diretrizes que foram utilizadas como referência na pesquisa de campo, a saber: [1] o Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar; [2] o Calendário Escolar; [3] o Atendimento da Demanda, a Matrícula, a Frequência e a Permanência; [4] as Etapas e Modalidades; [5] a Organização Curricular; [6] a Avaliação da Aprendizagem e o Desempenho da Escola.

A partir dessas diretrizes, as carreiras da educação são responsáveis pelo desenvolvimento da educação básica, que compreende: realizar o atendimento dos estudantes; organizar as atividades escolares; gerir as informações educacionais; desenvolver as práticas pedagógicas; avaliar as práticas pedagógicas e monitorar os indicadores de desempenho escolar, conforme figura a seguir.

FIGURA 6:MACRO PROCESSOS DA SEE



Fonte: Elaborado pelo autor

O percentual dos ocupantes das carreiras dos Profissionais da Educação era de 81,3 do gênero feminino, em 2008, conforme a Tabela 58, no documento *Série Histórica da Educação de Minas Gerais 2007-2018*⁵⁰. Outro dado é o de raça/cor que apresentava uma distribuição da ocupação: 40,1 identificados como Branca e 41,1 como Negra. Havia um grande percentual desses profissionais que possuíam vínculo empregatício temporário.

Em 05 de novembro de 2007, foi publicada a Lei Estadual Complementar nº 100, que assegurava aos 96 mil servidores da SEE, sem vínculo estatutário, o cargo efetivo, mesmo sem a realização de concurso público.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a Lei nº 100 por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), proposta pela Procuradoria-Geral da República, determinando que esses servidores deixassem o cargo público até 31 de dezembro do mesmo ano. Com o cumprimento da determinação legal, esses servidores retornaram ao vínculo precário (contratação temporária) por meio de processo de designação, para ocupação dos cargos vagos na SEE/MG.

Cabe ressaltar que são cargos vagos e não cargos em substituição de servidor por motivos de direito (Licenças e etc). O ingresso em cargo de carreira depende de concurso público.

No Entanto, a SEE/MG apresentava um baixo número de servidores efetivos, o que exigia que se realizasse, anualmente, o processo de designação (contratação temporária).

Essa situação pode ser analisada sob a ótica da técnica-ciência-informação, de Milton Santos, onde a racionalização do espaço geográfico apresenta a condição daqueles que ocupam os espaços do obedecer. São espaços de exclusão dos professores de acessarem informações públicas sobre os cargos vagos nas escolas.

Havia, na SEE/MG, culturas/estruturas burocráticas estatais que regulavam a dinâmica de funcionamento do processo de designação dos profissionais de educação para ocuparem os cargos vagos. O processo era realizado de forma presencial nas escolas públicas, onde os professores, munidos de documentos que comprovavam a experiência na vaga de interesse, aguardavam por vezes o dia

⁵⁰ Ver mais informações estatísticas sobre a SEE no endereço eletrônico: http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/PUBLICACAO_SERIE_HISTORICA_FINALIZADO.pdf. Acesso em 18 fev. 2019.

inteiro até que se realizasse a designação. As informações quanto a existência de vaga, turno e quantidade de aulas somente era comunicado no momento da designação, sendo esta informação controlada pelas equipes da SEE/MG e da secretaria das escolas.

Em 2016, devido ao grande volume de servidores da carreira da educação estarem contratados temporariamente, houve necessidade de revisar o processo de designação que era realizado de forma presencial. Nos anos anteriores, a designação, além de ser realizada de forma presencial, também apresentava dificuldades de comunicação das informações, entre estado e profissionais da educação, quanto ao processo de designação. Estas dificuldades levaram os dirigentes a publicar a Resolução SEE nº 3.118, de 17 de novembro de 2016, que estabeleceu critérios e definiu procedimentos para inscrição e classificação de candidatos à designação para o exercício de função pública na Rede Estadual de Ensino, passando a ser realizada de forma *online*. Cabe dizer que essa forma não compreendiam os professores de disciplina, devido à variação da carga horária a cumprir.

Esses profissionais da educação, com vínculo temporário, interessados em informações atualizadas quanto à cargo vago e ao processo de designação *online*, procuraram informações na SEE/MG, especialmente por meio da Lei de Acesso à Informação, pois não havia informações disponíveis no endereço eletrônico da SEE/MG, no formato de transparência ativa. Essa ação, por parte dos profissionais da educação, representou um aumento considerável de requerimentos, conforme será apresentado no capítulo de análise dos dados.

Em 2017, 67,7% de servidores ocupantes de cargos eram temporários, o que correspondem aproximadamente a 65 mil profissionais da educação. Era um número considerável que dependia de várias informações quanto aos cargos vagos disponibilizados para o processo de designação.

Nesse contexto, é importante compreender a dimensão do número de servidores da SEE. Ela possui o maior quadro de pessoal do Poder Executivo Estadual, sendo que em 2018 eram 397.407 profissionais das carreiras da educação. A maior carreira, de Professor da Educação Básica (PEB), nesse mesmo ano atingia 251.557, conforme Tabela nº 70. Aproximadamente 100.000 professores são ativos e os demais aposentados. Desses professores ativos, em 2015, 43.520 eram efetivos e 58.484 eram contratos temporários por meio de designação,

conforme Tabela nº 64 no documento *Série Histórica da Educação de Minas Gerais 2007-2018*⁵¹.

Assim, em 2018 foi publicada a Resolução nº 3.995, de 24 de outubro de 2018, que dispõe sobre critérios e define procedimentos para inscrição, classificação e designação de candidatos para o exercício de função pública nas várias unidades escolares da Rede Estadual de Ensino da SEE/MG. O número de unidades escolares era de 3.625 distribuídas em 852⁵² municípios do Estado de Minas Gerais.

A partir de 2016, diferente de anos anteriores, o processo de inscrição para a designação passou a ser realizada pela internet⁵³, com a disponibilização de informações sobre cargos vagos nas unidades escolares, por Superintendência Regional de Ensino, para os profissionais da educação. E, ainda, informações sobre o processo de designação *online* e os demais que ainda eram realizados presenciais nas unidades polos.

Inicia-se um processo, em construção conjunta entre o Estado e os profissionais da educação, de transparência ativa dos dados de designação para cargos públicos vagos na SEE/MG.

O capítulo seguinte apresenta a análise das bases de dados, em perspectiva qualitativa e quantitativa, com os resultados que corroboram a compreensão dos fatos.

⁵¹ Ver mais informações estatísticas sobre a SEE no endereço eletrônico: http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/PUBLICACAO_SERIE_HISTORICA_FINALIZADO.pdf. Acesso em 18 fev. 2019.

⁵² O Estado de Minas Gerais possui 853 municípios, mas apenas 852 apresentam escolas públicas estaduais. O município de Serra da Saudade possui a Creche Municipal Menino Jesus e a Escola Municipal Luís Machado Filho.

⁵³ Informações disponibilizadas no endereço: <http://www.designaeducacao.mg.gov.br/>

7. ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresenta dois momentos dos dados. O primeiro momento são dados gerais sobre os requerentes e o segundo momento são dados categorizados dos pedidos de acesso à informação pública e recursos – análise qualitativa e quantitativa. E, por fim, os resultados das análises desses dados.

Cabe dizer que os dados trabalhados são referentes aos pedidos e recursos de 2012 até 2017, cinco anos de procedimentos, para atendimento aos requerimentos de acesso à informação, na Secretaria de Estado de Educação do Estado de Minas Gerais. A definição deste período considerou o início da implementação da LAI com a publicação do Decreto Estadual nº 45.969, de 24 de maio de 2012, que regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. E, o ano de 2017 como limite para que as bases de pedidos e recursos fossem analisadas durante o ano de 2018, com o término da pesquisa em abril de 2019.

Inicialmente o recebimento dos requerimentos não contava com o sistema e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) para registro das demandas dos cidadãos. Assim, o registro não disponibilizava todas as funcionalidades que esse sistema consegue ofertar aos cidadãos.

Por meio do sistema, além de fazer o pedido, será possível acompanhar o prazo pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas. O objetivo é facilitar o exercício do direito de acesso às informações públicas (MINAS GERAIS, 2018).

Esse sistema somente passou a funcionar a partir de 2015, quando foram registradas, junto aos pedidos, algumas categorias analíticas a saber: município, profissão, escolaridade, gênero, subcategoria de assunto etc.

Desse modo, este primeiro momento da análise traz mais detalhes quanto aos anos de 2015 a 2017. Os anos de 2012 e 2013, sofrem o efeito inicial das dificuldades para implantação de um novo processo de trabalho nos órgãos públicos, ou seja, indefinições de categorias e desconhecimento de variáveis sociais analíticas que podem contribuir para a promoção do direito de acesso à informação pública. Esses dois primeiros anos registram o nome, e-mail e a demanda do

cidadão. A partir de 2014 já se insere na base a categoria do assunto que o cidadão está requerendo a informação, conforme tabela 6.

No segundo momento, foi possível identificar categorias de análise que apresentaram a dialética presente na relação entre Estado e requerentes, em que a existência do canal de comunicação, possibilitado pela LAI, cria condições de acesso, inicialmente passiva, as informações públicas. E, que, a SEE/MG ao receber requerimentos por informações, provocados pelos requerentes, passa a trabalhar os procedimentos burocráticos, de forma mais racionalizada, para criar a transparência ativa⁵⁴ das informações públicas.

O último momento apresenta as análises, sob a ótica da racionalidade comunicativa de Habermas, como evolução de um processo burocrático opaco do Estado para procedimentos mais transparentes, devido ao papel desempenhado pelas esferas públicas.

Assim, o próximo tópico apresenta os dados gerais sobre os requerentes.

7.1. Análise dos dados gerais sobre os requerentes

A tabela 6 apresenta 98% dos requerimentos na categoria Governo, apesar desses requerimentos terem sido direcionados à Secretaria de Estado de Educação. E, ainda, constam nesta tabela 6 o registro de 1% dos requerimentos na categoria específica de Educação.

⁵⁴ O Estado de Minas Gerais, em 2018, ocupou a 22ª posição (entre as 27 unidades federativas), com nota 7,12 (de 0 a 10) na Avaliação 360°, da Escala Brasil Transparente, realizada pela Controladoria Geral da União – CGU (O Estado do Pernambuco ficou em 1 com nota 9,4 e o Estado de Amapá em último com nota 5,99). O resultado pode ser verificado no site da CGU, mas cabe ressaltar que o foco da avaliação ainda é a disponibilização de informações orçamentária financeiras, o que também é importante. No entanto, outras informações públicas também são imprescindíveis ao fortalecimento da esfera pública e precisam fazer parte da avaliação da CGU e da CGE nas unidades federativas do Brasil. Para saber mais, ver: <<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>> Acesso em: 30 dez 2018.

**TABELA 6: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR CATEGORIA
MINAS GERAIS
2014**

CATEGORIA	QUANT.	%
Atendimento	1	0,00
Controle Social	1	0,00
Educação	16	0,01
Governo	1722	0,98
Reclamação	6	0,00
Recurso	6	0,00

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A categoria recebeu 1.752 requerimentos, distribuídos nesta tabela.

A partir de 2015, o sistema de registro traz novas categorias analíticas quanto ao perfil do requerente, o que possibilita compreender melhor quem são os demandantes por informação pública.

Os requerentes estão presentes nas grandes cidades do Estado de Minas Gerais, como Juiz de Fora, Belo Horizonte, Barbacena, entre outras, conforme mostra a tabela 7.

**TABELA 7: 10 MUNICÍPIOS ONDE MAIS SE REALIZARAM REQUERIMENTOS
MINAS GERAIS
2015**

MUNICÍPIO	QUANT.
Juiz de Fora	17
Belo Horizonte	15
Barbacena	11
Manhuaçu	11
Ipatinga	10
Montes Claros	10
Patrocínio	8
Contagem	7
Divinópolis	7
Governador Valadares	7
Patos de Minas	7

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: O total de requerimentos foram 386.

A categoria profissão apresenta que 79% dos requerentes são servidores públicos estaduais, conforme tabela 8. Cabe ressaltar que os últimos concursos públicos têm exigido o grau de escolaridade de graduação para os candidatos.

**TABELA 8: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR PROFISSÃO
MINAS GERAIS
2015**

PROFISSÃO	QUANT.	%
Professor	251	0,65
Servidor público estadual	55	0,14
Outra	14	0,04
Servidor público municipal	11	0,03
Empregado – setor privado	5	0,01
Estudante	3	0,01
Pesquisador	1	0,00
Profis. Liberal/autônomo	1	0,00
Servidor público federal	1	0,00

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A soma de Professores e Servidor público estadual é de 79% do total de profissões requerentes. O total de requerentes que não se identificaram foi 44 (11% do total de 386).

O grupo que apresenta maior tempo de escolaridade ou grau de instrução, como apontado por Habermas, são aqueles que possuem tendência a utilizarem esses serviços, pois possuem formação escolar e interação com as novas tecnologias. Estão equipados para ter conhecimento sobre a estrutura estatal e os procedimentos para solicitação de informações, o que caracteriza os requerentes de informação pública – 93% deles possuem graduação somados aqueles que possuem também pós-graduação *lato e strictu senso*, conforme tabela 9.

Cabe ressaltar que apenas 19,7%⁵⁵ da população, entre 19 e 24 anos, do Estado de Minas Gerais, está matriculada na educação superior. O percentual de pessoas com superior completo ou equivalente, no 3 trimestre de 2018, atingiu 11,3%⁵⁶ da população na faixa etária no estado.

Assim, 88,7% da população na faixa etária mencionada não possui uma das características que pode limitar o acesso à informação: ensino superior. Escolaridade que a maioria dos requerentes, pelo contrário, possui, conforme se identifica na tabela 9.

⁵⁵ Dados disponibilizados pelo Observatório do PNE. Acesso em 23 nov. 2018. Disponíveis em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metadados/12-ensino-superior/indicadores>>

⁵⁶ Dados disponibilizados pelo IBGE. Acesso em 23 nov. 2018. Disponíveis em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5919#resultado>>

**TABELA 9: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR ESCOLARIDADE
MINAS GERAIS
2015**

ESCOLARIDADE	QUANT.	%
Pós-graduação	171	0,44
Ensino Superior	162	0,42
Mestrado/Doutorado	26	0,07
Ensino Médio	9	0,02

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A soma de Mestrado/Doutorado, Pós-graduação e Ensino Superior é de 93% do total de requerentes. O total de requerentes que não se identificaram foi 18 (5% do total de 386).

Ainda em 2015, o número de requerimentos (386), para a Secretaria de Estado de Educação, mostra-se baixo quando considerada a população do estado. No entanto, este número tem uma representatividade do gênero feminino em 61% dos requerimentos que pode ser associado ao quadro de pessoal, especificamente de professores da educação básica dessa secretaria, que possui mais mulheres do que homens desempenhando essa função. Através da Prova Brasil de 2015, Minas Gerais possuía 84% de professoras.

**TABELA 10: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR GÊNERO
MINAS GERAIS
2015**

GÊNERO	QUANT.	%
Feminino	235	0,61
Masculino	134	0,35

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: O total de requerentes que não se identificaram foi 17, totalizando 386 requerimento.

Assim, há uma relação direta entre os dados da tabela 8, profissão, e os dados da tabela 10, gênero. E, essa relação, que se mantém entre os dados destas tabelas, nos remete, também, para os dados da tabela 11, pois as subcategorias listadas apresentam relação direta com a educação e, especialmente, a subcategoria *Profissionais da Educação* concentrou 99% dos requerimentos.

Existe uma relação entre esses dados que valida a identificação de servidores públicos/professores da educação, em sua maioria mulheres, requerendo informações sobre seus direitos e deveres como profissionais da educação.

**TABELA 11: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR SUBCATEGORIA
MINAS GERAIS
2015**

SUBCATEGORIA DO ASSUNTO	QUANT.	%
Financiamento da educação	1	0,00
Gestão escolar	1	0,00
Profissionais da educação	383	0,99
Sistema educacional –Avaliação	1	0,00

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A Categoria do Assunto Educação recebeu 386 requerimentos, distribuídos nas subcategorias listadas nessa tabela.

O ano de 2015 ainda apresenta requerimentos de informações quanto ao financiamento da educação, gestão escolar e avaliação, conforme tabela 11. O número é irrisório perante a subcategoria de *Profissionais da Educação*, mas já apresenta preocupações referentes a esses temas.

O ano de 2016 irá apresentar mudanças quanto aos dez municípios que mais realizaram requerimentos, aparecendo Sete Lagoas e Passos, e saindo Manhuaçu e Patrocínio.

No entanto, o que mais chama a atenção é o número total de requerimentos realizados durante o ano de 2016, chegando ao total de 3.619. O ano anterior apresentou 10% de requerimentos quando comparado a 2016.

**TABELA 12: 10 MUNICÍPIOS ONDE MAIS SE REALIZARAM REQUERIMENTOS
MINAS GERAIS
2016**

MUNICÍPIO	QUANT.
Belo Horizonte	384
Montes Claros	188
Juiz de Fora	177
Contagem	119
Barbacena	62
Uberlândia	56
Ipatinga	52
Sete Lagoas	52
Passos	50
Patos de Minas	43

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: O total de requerimentos foram 3.619.

A Resolução SEE nº 3.118, de 17 de novembro de 2016, altera o processo de designação para professores no Estado de Minas Gerais, passando a ser realizada

de forma eletrônica e não mais presencial, como fora realizada desde sua instalação. A mudança nesse procedimento pode ter levado os professores, que participam desse processo, a buscarem mais informações, gerando o aumento do número de requerimentos.

**TABELA 13: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR PROFISSÃO
MINAS GERAIS
2016**

PROFISSÃO	QUANT.	%
Professor	1869	0,52
Servidor público estadual	836	0,23
Outra	133	0,04
Servidor público municipal	87	0,02
Empregado – setor privado	61	0,02
Estudante	44	0,01
Profis. Liberal/autônomo	21	0,01
Servidor público federal	19	0,01
Empresário/empreendedor	13	0,00
Pesquisador	9	0,00
Jornalista	3	0,00
Membro de ONG nacional	1	0,00

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A soma de Professores e Servidor público estadual é de 75% do total de profissões requerentes. O total de requerentes que não se identificaram foi 523 (14% do total de 3.619).

Acompanhando a evolução no número de requerimentos, a profissão de *Professor* e de *Servidor Público Estadual* apresentaram crescimento nos valores absolutos, resultando em 75% do total de profissões que requereram informações em 2016, conforme tabela 13.

Outro ponto interessante é que aumentou, também, o número de requerentes que se identificaram como *Outra* (4%) profissão ou que não identificaram a profissão (14%). O número é de 18% de requerentes que, de alguma forma, não identificaram a profissão, o que chama a atenção e leva ao seguinte questionamento: qual o motivo pelo “anonimato” profissional?

E, ainda, na Tabela 13 do ano de 2016 foram identificadas profissões que não realizaram requerimentos em 2015, como *Estudante*, *Pesquisador*, *Jornalista* etc. Novos requerentes procuraram por informações públicas, o que pode ser um indício de uma maior participação da sociedade.

Mas, essa participação ainda se encontra concentrada naqueles que possuem no mínimo a escolaridade de ensino superior, conforme tabela 14. São

93% dos requerentes que representam apenas 11,3% da população do Estado de Minas Gerais na faixa etária com ensino superior completo.

Esta representatividade apresenta relações de poder presentes na estrutura social, em que Habermas chama a atenção. E, também Bourdieu, ao relacionar o capital simbólico – formação escolar –, à condição de se possuir conhecimentos necessários quanto à estrutura do estado e aos procedimentos para se acessar as informações públicas.

A teoria do discurso, em Habermas, aponta para pessoas que possuem condições de fala, ou seja, de expressão de ideias e de buscar saber e ser informado. O agir comunicativo exigirá delas condições plurais para comunicarem o que pensam.

**TABELA 14: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR ESCOLARIDADE
MINAS GERAIS
2016**

ESCOLARIDADE	QUANT.	%
Pós-graduação	1527	0,46
Ensino Superior	1453	0,43
Ensino Médio	212	0,06
Mestrado/Doutorado	143	0,04

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A soma de Mestrado/Doutorado, Pós-graduação e Ensino Superior é de 93% do total de requerentes. O total de requerentes que não se identificaram foi 284 (8% do total de 3.619).

O número de pessoas que não identificaram a escolaridade chegou a 8% do total, chamando a atenção para um grupo de requerentes que optou pelo “anonimato” da escolaridade.

Associado, mais uma vez, ao grande número de professores, conforme tabela 13, o número de requerimentos por gênero mostra-se maior para o feminino – professoras. As mulheres continuaram requerendo mais informações públicas que os homens.

**TABELA 15: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR GÊNERO
MINAS GERAIS
2016**

GÊNERO	QUANT.	%
Feminino	2516	0,70
Masculino	875	0,24

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: O total de requerentes que não se identificaram foi 228 (6% do total de 3.619).

As interações, entre sociedade civil e estado, são relações de poder. E, mesmo para servidores públicos, como é o caso de professores, usa-se de poderes estruturais, simbólicos e instrumentais para a defesa dos direitos ou realização dos deveres.

Uma agenda positiva é o fortalecimento do controle social do estado por meio do acesso às informações públicas por parte da sociedade civil. E, essa mudança no processo participativo pode ter sido influenciada por esses fatores relacionados ao perfil dos requerentes, os quais:

- conhecimento sobre os procedimentos realizados no/pelo estado, como as legislações (leis, decretos, resoluções, etc.) e a operacionalização delas;
- formação escolar elevada, por vezes direcionada para as práticas diárias do estado, por exemplo, recursos orçamentário financeiros (alocação de recursos, fundos para financiamento de políticas públicas etc.);
- tempo de experiência no setor público, com capital simbólico sobre a dinâmica de funcionamento da cultura organizacional, como os ritos políticos entre setores (protocolos, controles internos de documentos, fluxos comunicacionais etc.).

Essas variáveis, ou subcategorias do assunto Educação, são pontos mencionados acima e que aparecem na tabela 16: *Legislação, Financiamento e Profissionais da Educação*.

Apesar de 99% dos requerimentos estarem registrados na subcategoria de *Profissionais da Educação*, o aparecimento das demais subcategorias na tabela 16 pode validar a maneira como a interação entre sociedade civil e Estado é realizada: dialeticamente por meio dos poderes estruturais, simbólicos e instrumentais.

**TABELA 16: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR SUBCATEGORIA
MINAS GERAIS
2016**

SUBCATEGORIA DO ASSUNTO	QUANT.	%
Assistência ao estudante	5	0,00
Educação básica	1	0,00
Financiamento da educação	6	0,00
Legislação e jurisprudência	1	0,00
Legislação trabalhista	1	0,00
Profissionais da educação	3593	0,99
Sistema educacional -Avaliação	12	0,00

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A Categoria do Assunto Educação recebeu 3.617 requerimentos, distribuídos nas subcategorias listadas nesta tabela.

O ano de 2017 já não apresenta um volume tão grande de requerimentos quanto ao ano anterior, o que pode estar relacionado ao fato da mudança nos procedimentos da designação de professores. Foram realizados 1.878 requerimentos de acesso à informação pública, conforme tabela 17.

**TABELA 17: 10 MUNICÍPIOS ONDE MAIS SE REALIZARAM REQUERIMENTOS
MINAS GERAIS
2017**

MUNICÍPIO	QUANT.
Belo Horizonte	186
Montes Claros	145
Juiz de Fora	91
Barbacena	55
Contagem	55
Uberlândia	42
Governador Valadares	34
Passos	32
Bocaiúva	29
Ipatinga	29

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: O total de requerimentos foram 1.878.

Para o ano de 2017, saiu o município de Sete Lagoas e entrou Bocaiúva entre os dez que mais realizaram requerimentos por informação pública no Estado de Minas Gerais, conforme as tabelas 12 e 17. Ou seja, existe uma permanência dos municípios que mais realizaram requerimentos no decorrer dos anos, o que pode validar, também, a condição territorial nesse processo de democratização do acesso à informação. Pois são municípios, como Belo Horizonte, Juiz de Fora, Uberlândia, Governador Valadares, Montes Claros etc., que apresentam condições estruturantes para os requerentes.

Municípios com estruturas importantes e que podem fazer a diferença na formação política consciente pode ser uma resposta às dificuldades de manutenção do direito de acesso à informação. Ter um campus universitário, serviços de comunicação (provedor de internet, telefonia móvel etc.), atividades culturais, mobilidade urbana⁵⁷, serviços públicos sociais (atendimento médico, segurança,

⁵⁷ Mobilidade urbana é a condição criada para as pessoas poderem se locomover entre as diferentes zonas de uma cidade.

creches e escolas da educação básica etc.) são estruturantes para qualquer estado democrático de direito.

Outro ponto de permanência é o volume de requerimentos (72%) realizados por *Professor* e *Servidor Público Estadual*, o que pode validar a importância de se conhecer os procedimentos existentes na estrutura do estado. Como também de se ter relação de trabalho e, portanto, procurar saber mais sobre esta interação empregador (estado) e empregado (professor/servidor público) – organizações do trabalho.

**TABELA 18: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR PROFISSÃO
MINAS GERAIS
2017**

PROFISSÃO	QUANT.	%
Professor	924	0,49
Servidor público estadual	430	0,23
Outra	109	0,06
Estudante	31	0,02
Empregado - setor privado	30	0,02
Jornalista	28	0,01
Profis. Liberal/autônomo	27	0,01
Servidor público municipal	27	0,01
Pesquisador	12	0,01
Servidor público federal	7	0,00
Empresário/empreendedor	3	0,00
Membro de ONG nacional	1	0,00

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A soma de Professores e Servidor público estadual é de 72% do total de profissões requerentes. O total de requerentes que não se identificaram foi 249 (13% do total de 1.878).

Os servidores públicos, enquanto cidadãos civis também, seriam aqueles dentre outros que, provavelmente, detêm mais conhecimento sobre a dinâmica da estrutura do Estado, podendo contribuir mais para o controle social e transparência e fortalecimento da LAI.

Outro ponto de análise que apresenta permanência no ano de 2017 é a maior presença de requerentes (89%) com *Mestrado/Doutorado*, *Pós-graduação* e *Ensino Superior*, sendo que a maioria da população ainda apresenta escolaridade até o ensino médio, conforme tabela 19.

Investir na escolaridade da população pode contribuir para uma formação política consciente, levando o cidadão a participar mais da vida pública e buscar saber mais sobre as ações governamentais.

**TABELA 19: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR ESCOLARIDADE
MINAS GERAIS
2017**

ESCOLARIDADE	QUANT.	%
Ensino Superior	775	0,41
Pós-graduação	770	0,41
Mestrado/Doutorado	140	0,07
Ensino Médio	74	0,04
Ensino Fundamental	1	0,00

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A soma de Mestrado/Doutorado, Pós-graduação e Ensino Superior é de 89% do total de requerentes. O total de requerentes que não se identificaram foi 118 (6% do total de 1.878). A separação da escolaridade Mestrado/Doutorado da escolaridade Pós-graduação foi definida pela Controladoria Geral do Estado, referindo-se a Lato Sensu.

O número de requerimentos realizados pelas mulheres (67%) continua mais expressivo que o número dos homens, o que demonstra a relação do gênero feminino com a profissão de professores, conforme as tabelas 18 e 20. Afinal, a maioria dos profissionais da educação são mulheres.

**TABELA 20: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR GÊNERO
MINAS GERAIS
2017**

GÊNERO	QUANT.	%
Feminino	1263	0,67
Masculino	520	0,28

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

São mulheres, professoras da educação básica, em sua maioria com escolaridade mínima de superior completo, que requerem informações referentes aos direitos e deveres do servidor, registrados na subcategoria *Profissionais da Educação* (100%).

**TABELA 21: QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS POR SUBCATEGORIA
MINAS GERAIS
2017**

SUBCATEGORIA DO ASSUNTO	QUANT.	%
Assistência ao estudante	1	0,00
Profissionais da educação	1875	1,00
Sistema educacional -Avaliação	1	0,00

Fonte: MINAS GERAIS, Controladoria Geral do Estado, 2018.

Nota: A Categoria do Assunto Educação recebeu 1.877 requerimentos, distribuídos nas subcategorias listadas nesta tabela.

Após cinco anos da implementação da LAI, no Estado de Minas Gerais, o que se identifica são categorias sociais dos requerentes que podem contribuir para fortalecer o processo de democratização do acesso à informação e seus desdobramentos para o Estado democrático de direito.

Cabe lembrar que a Constituição Federal de 1988, com maior expressividade enquanto instrumento legal democrático e social no país, completou 30 anos de sua instituição, e ao longo desse período ocorreu o desdobramento de novas legislações relativas ao direito à informação nos territórios locais (nas 27 unidades federativas e nos 5.570 municípios).

São apenas 30 anos de Constituição Federativa do Brasil de 1988 e 7 anos de LAI, com seus desdobramentos nos estados e municípios, fortalecendo, a cada dia, a participação dos cidadãos nas três dimensões: do [1] mundo da vida (na esfera privada) para o [2] sistema político (na esfera pública). Talvez seja esta a mudança, que se instaura, nas esferas pública e privada, formatando uma esfera social que contempla os sujeitos que podem ser tanto cidadãos civis quanto servidores públicos. E, ainda, responderem pelo mercado – [3] mundo do trabalho.

Assim, a relação entre o mundo da vida e o mundo do trabalho e o sistema político tem se apresentado de forma mais democrática na participação dos cidadãos, que podem solicitar o acesso às informações públicas que dizem respeito às três dimensões. São informações privadas do mundo da vida e do mundo do trabalho e informações públicas que relacionam os dois primeiros ao sistema político.

A dialética da igualdade de direito e de fato apresenta um caminho, positivo e possível ao direito, no processo de participação da sociedade civil que força o Estado, por meio da legitimação do direito à informação pública, a responder às demandas sociais com procedimentos racionais ao invés de discricionariedade⁵⁸ do direito subjetivado pelo agente público.

Para Habermas, esse pode ser o caminho possível ao fortalecimento do estado democrático de direito, fundamentado em procedimentos racionais ao invés de subjetivos.

⁵⁸ O ato discricionário, no setor público, remete-se à ação escolhida dentre as várias hipóteses previstas pela lei e Constituição sobre determinado assunto, cabendo ao agente público a tomada de decisão/escolha.

O próximo tópico apresenta os dados categorizados/codificados dos requerimentos recebidos pela SEE/MG.

7.2. Documentos: dados categorizados/codificados a partir dos requerimentos

Os dados categorizados foram construídos a partir das legislações, estaduais e federais, e especialmente das bases de dados dos pedidos e recursos dos requerentes por informações à Secretaria de Estado de Minas Gerais.

Para tanto, utilizou-se do software de análise qualitativa/quantitativa NVIVO⁵⁹. Foi realizada uma **leitura flutuante dos documentos**, os quais:

- Legislações:
 1. Constituição Federal do Brasil de 1988
 2. Decreto Estadual_45969_Regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo
 3. Decreto Estadual_46398_gestão de documentos no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo
 4. Legislação Internacional EUROPA_GDPR
 5. Lei Estadual_19420_Estabelece a política estadual de arquivos
 6. Lei Estadual_8159_política nacional de arquivos públicos e privados
 7. Lei Federal 9307_arbitragem
 8. Lei Federal_12527_estebece o acesso a informação
 9. Lei Federal_12965_marco_civi_internet2ed
 10. Lei Federal_13709_Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
 11. Lei Federal_9507_habeas data
- Bases de Pedidos e Recursos de Informações:
 1. Pedidos e Recursos 2012;
 2. Pedidos e Recursos 2013;
 3. Pedidos e Recursos 2014;
 4. Pedidos 2015 – e-sic;
 5. Recursos 2015 – e-sic;
 6. Pedidos 2016;
 7. Recursos 2016;
 8. Pedidos 2017;
 9. Recursos 2017;

Neste tópico, foram consideradas as **hipóteses** apresentadas na Introdução da tese para início dos trabalhos analíticos. E, ainda, as seis **categorias analíticas** do campo de pesquisa, as quais: [1] o Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar; [2] o Calendário Escolar; [3] o Atendimento da Demanda, a Matrícula, a Frequência e a Permanência; [4] as Etapas e Modalidades; [5] a Organização Curricular; [6] a Avaliação da Aprendizagem e o Desempenho da Escola.

⁵⁹ O NVivo foi utilizado no Laboratório de Culturas e Humanidades Digitais (LABCULT), do Programa de Pós Graduação da Escola de Ciência da Informação (PPGCI), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Assim, o próximo subtópico apresenta a análise qualitativa dos dados, buscando compreender e contribuir para a interpretação do campo de pesquisa.

7.2.1. Perspectiva qualitativa: análise de evidências empíricas

Este subtópico possui como foco as bases de requerimentos realizadas pelos requerentes de informações públicas, em que se pretendeu compreender os perfis de requerentes e os tipos de requerimentos realizados.

Foram geradas consultas nas bases, que ainda remetem à uma análise quantitativa dos dados e que se fazem importantes ao início do processo de categorização/codificação dos tipos de requerimentos por informação pública, para a realização da análise qualitativa. Para Creswell e Plano Clark (2013, p. 186), “codificação é o processo de agrupamento de evidências e rotulação de ideias para que elas reflitam perspectivas cada vez mais amplas”, contribuindo para a representação da análise dos dados – categorias.

Na sequência, percorrendo toda a listagem com as **65.536** palavras da consulta às bases de dados, foram criados **798** nós com os tipos de requerimentos, para contribuir com a análise qualitativa das bases por meio do NVIVO. São termos utilizados pelos requerentes e que podem evidenciar o interesse deles relacionados à função educação, que já foi apresentada na Figura 3.

Para tanto, o que definiu a categorização e posterior identificação dos nós foi a correspondência deles com o contexto de análise. Esses termos dizem respeito ao dia a dia nas unidades escolares com relação à comunidade escolar⁶⁰. Eles correspondem ao campo de pesquisa e às ações realizadas pelos atores envolvidos. “Os nós proveem a pesquisa – a base no NVIVO, para referências aos códigos textuais, pois cada nó funciona como um armazenamento para tudo que é conhecido sobre um conceito ou categoria específica” (BAZELEY, JACKSON, 2013, p. 17).

Cabe dizer que a associação aparece no próprio pedido realizado pelo requerente da informação.

Desse modo, apresenta-se, a seguir, o quadro 6 com as **seis** categorias de análise do campo de pesquisa relacionadas aos **23** nós⁶¹:

⁶⁰ O termo “comunidade escolar” é utilizado com o entendimento que contempla os pais, os estudantes e os profissionais da educação na comunidade do entorno da escola.

⁶¹ O número de termos identificados na base é muito grande para ser totalmente listado na pesquisa, o que obriga a citação dos nós que remetem aos requerimentos realizados pela sociedade civil, movimentos sociais, comunidade escolar, etc.

QUADRO 6: CATEGORIAS E NÓS

ID	CATEGORIAS	NÓS
1	Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar	Assédio; Cultos; Indígena; Religiosa; Frequência
2	Calendário Escolar	Faltas
3	Atendimento da Demanda, a Matrícula, a Frequência e a Permanência	Adolescente; Alfabetização; Alimentação; Enturmação; Fiscalização; Matrícula; Negra; Ônibus; Rural; Obras;
4	Etapas e Modalidades	Integral; Quilombola
5	Organização Curricular	Informática; Reunião; Sexual
6	Avaliação da Aprendizagem e o Desempenho da Escola	Grêmio; IDEB

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir de categorias e termos (nós), analisou-se e classificou-se os pedidos realizados entre 2012 e 2017. Foram identificados os nós⁶² e, para cada categoria, foram relacionados pedidos de informações e a quais leis ou políticas se referem esses pedidos, conforme levantamento na base de dados.

O termo Assédio consta em um requerimento de informação, por parte de profissional da educação, para compor processo administrativo no Regimento Escolar. Esse nó está na base de Pedidos e Recursos SEE 2016:

REQUERIMENTO: Trabalhei no IEMG [...], quando pedi exoneração do cargo efetivo por motivo de assédio moral no trabalho, do qual fui vítima, mas também por motivo de atitudes e situações das quais fui testemunha. [...] estava acumulando dois cargos públicos, de professora e de secretária de escola, ao mesmo tempo trabalhando na sala dos professores nos dias úteis e na secretaria de alunos aos sábados e nos dias de greve, [...]. Eu preciso levar alguns fatos ao conhecimento do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Sind-Ute [...]. Peço por gentileza o nome do secretário escolar ou o nome da secretária escolar do IEMG.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, referente à solicitação de identificação da secretária do IEMG, seguem os dados: [...].

Este termo está vinculado a base de Pedidos e Recursos SEE 2016 e não tem vinculação a legislações analisadas na tese.

Já o termo Cultos consta em um requerimento por informação quanto à legislação que protege a liberdade de crença no Projeto Político Pedagógico. Há vinculação com a Constituição Federativa do Brasil de 1988. Este termo está na base de Pedidos SEE 2016:

⁶² Os diagramas dos nós identificados estão apresentados no apêndice da tese.

REQUERIMENTO: Tendo em vista o inciso I do art. 19 da Constituição Federal que se refere a proibição do Estado em estabelecer cultos religiosos e ao inciso VII do art. 5 também da CF que garante a liberdade de consciência e crença. Gostaria de saber se a Secretaria de Estado de Educação autoriza as escolas públicas a fazer orações com os/as alunos/as antes de começar as aulas e com os/as professores/as nas reuniões oficiais, dentro do recinto escolar. Se autoriza se baseia em qual Lei ou Resolução? Se não autoriza porque essa prática ainda acontece no estado?

RESPOSTA: Em resposta ao questionamento enviado a esta Diretoria de Funcionamento e Regularidade da Escola informamos que essa Secretaria de Estado de Educação zela pelo cumprimento das normas em vigor e por administrar interesses públicos zela pela laicidade das escolas. A Constituição Federal de 1988, no inciso I, do art. 19 prevê: [...]. Assim, situações como a informada na mensagem de V. Sa. não podem ser adotadas no âmbito das escolas públicas. Caso V. Sa. tenha conhecimento dessa prática a denúncia deverá ser encaminhada à Superintendência Regional de Ensino responsável pelo acompanhamento da escola para as providências cabíveis.

O termo Indígena consta no requerimento de informação por elaboração do Projeto Político Pedagógico da Educação Indígena, apresentando vinculação com a Constituição Federativa do Brasil de 1988 e com a Série Histórica Educação Minas Gerais. Esse nó está na base de Pedidos e Recursos SEE 2015. Cabe ressaltar que não obteve a Resposta de 2015:

REQUERIMENTO: Gostaria de saber se existe um Projeto Político Pedagógico feito pelos próprios indígenas de Minas Gerais para as escolas indígenas no estado?

RESPOSTA: Requerimento não encerrado.

Outro termo é Liberdade Religiosa que consta no requerimento por informação referente à laicidade no Estado, ou seja, liberdade religiosa no Projeto Político Pedagógico. Apresentou vinculação à Lei Federal nº 13.709, Lei Federal nº 8.159 e à Lei Estadual nº 19.420. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2013:

REQUERIMENTO: Solicita as seguintes informações: este órgão exerce atividade relativa à proteção dos princípios da laicidade e liberdade religiosa nas escolas? Com relação à proteção dos princípios [...], as informações referentes a esses temas encontram-se em documentos ou registros produzidos por este órgão? [...] Existe algum órgão responsável pela proteção da liberdade religiosa, promoção da Tolerância Religiosa da Laicidade? Existem registros de casos de violação ao princípio da laicidade, liberdade religiosa nas escolas? [...] A Secretaria de Estado de Educação possui um Conselho para Ensino Religioso? [...]

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a SEE encaminha a resposta para o e-mail acima cadastrado, por conter caracteres/arquivos não permitidos para este portal.

A Frequência é outro termo que tem relação com a obrigatoriedade do uso de uniforme no Regimento Escolar e possui vinculação à Lei Federal nº 8.159 e à Constituição Federativa do Brasil de 1988. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2013:

REQUERIMENTO: Estudo em escola estadual e os uniformes são obrigatórios e pagos. Gostaria de saber se o aluno é obrigado a usá-los. A escola pode exigir?

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que para as escolas públicas em Minas Gerais está em vigor a Resolução SEE nº 2.197/2012 que dispõe: art. 19 É vedado à escola pública estadual: inciso III – impedir a frequência às aulas ao aluno que não estiver usando uniforme ou não dispuser do material escolar; [...].

O termo Faltas consta no requerimento de informação quanto ao calendário escolar dos CESEC, trazendo uma preocupação quanto a reposição de aula. Apresentou vínculo com a Lei Federal nº 12.965 e Constituição Federativa do Brasil de 1988. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2012:

REQUERIMENTO: Gostaria de saber qual a verdadeira situação do CESEC. Pois está faltando professor para o ensino fundamental e ensino médio. É um programa que não pode ser extinguido pois ajuda muito as comunidades carentes e as pessoas que não tiveram oportunidade quando jovens. Peço informação junto a SEE para posicionamento se será sanada essas faltas.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em resposta à sua solicitação, a Secretaria de Estado de Educação informa que os centros estaduais de educação continuada – CESEC estão passando por uma avaliação institucional. Todas as SRE já foram orientadas quanto à necessidade de liberação de professores para estas unidades. Portanto, os CESEC devem procurar suas respectivas SRE para solução dos problemas apresentados.

Já o termo Adolescente consta no requerimento que expressa a preocupação quanto ao atendimento ao adolescente estudante na educação básica. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2014:

REQUERIMENTO: Qual o valor do orçamento total previsto pelo governo do estado para a Secretaria da Educação, ano a ano, por programa e ação destinados para a promoção da qualidade de vida, à proteção e/ou ao desenvolvimento da criança e do adolescente, no período de 2010 a 2014?

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação, a Secretaria de Estado de Educação informa que: em resposta ao Protocolo do Portal da Transparência segue anexo a planilha com os dados solicitados do período de 2010 a 2014 [...].

O interesse da sociedade civil quanto ao atendimento ao estudante também aparece associado ao termo Alfabetização, com vínculo na Série Histórica da Educação Minas Gerais. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2016:

REQUERIMENTO: Prezado, gostaria do valor gasto com o Programa de Alfabetização no Tempo Certo e o número de alunos atendidos pelo programa em 2014 ou o mais recente possível.

RESPOSTA: Prezada Cidadã, o Programa de Intervenção Pedagógica Alfabetização no Tempo Certo foi uma política pública que tinha como objetivo principal melhorar os níveis de alfabetização das crianças dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Segue abaixo o quantitativo de alunos envolvidos no programa no ano de 2014: 408.140 alunos do 1 ao 5 ano do ensino fundamental. [...] Valor gasto: R\$23.909.706,00 [...].

Outro termo que também é associado à preocupação para permanência na escola é o de Alimentação. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2014:

REQUERIMENTO: Sou cidadão e estudante mineiro, venho através dessa mensagem exigir a divulgação dos gastos com a merenda da Rede Estadual de Ensino. Mas precisamente da Escola Estadual Dr. João Batista Hermeto.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação, a Secretaria de Estado de Educação informa que: o repasse para a alimentação escolar da Escola Estadual Dr. João Batista Hermeto no ano de 2014 será de \$39.200,00, que serão pagos em 10 parcelas de R\$ 3.920,00, sendo as duas primeiras já foram efetivadas [...].

O termo Enturmação aparece associado à preocupação quanto ao atendimento da demanda dos estudantes nas escolas, em que o processo de Enturmação é imprescindível ao processo de início das aulas. Este termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2013. Cabe dizer que a Resposta de 2013 mostra-se inadequada:

REQUERIMENTO: Gostaria de saber o número de turmas de 2013 da Escola Estadual Sebastião Pereira Machado em Piranguinho, já que o prazo para a Enturmação terminou ontem dia 12/01/13.

RESPOSTA: Prezado cidadão, em atendimento à sua solicitação, a Secretaria de Estado de Educação informa que a Subsecretaria de Gestão de Recursos Humanos atua nas áreas de administração de pessoal e desenvolvimento de recursos humanos da Educação. As questões referentes à organização e funcionamento de escolas [...] são de responsabilidade da Subsecretaria de Desenvolvimento Educacional. O interessado poderá dirigir-se à Superintendência Regional de Ensino de Itajubá para obter a informação solicitada.

O monitoramento do serviço público de transporte escolar, para atender ao estudante, aparece associado ao termo Fiscalização. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2015:

REQUERIMENTO: No ano de 2014, a Prefeitura Municipal de Engenheiro Navarro recebeu, por meio da SEE o valor de R\$130.000,00 por meio de emenda parlamentar, para aquisição de Transporte Escolar. Gostaria de informações acerca da execução desse convênio, como Notas Fiscais comprovando a aquisição de transporte escolar, bem como nome do parlamentar, uma vez que o recurso foi de emenda parlamentar.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa para subsidiar a resposta ao pedido de acesso à informação recebida [...] aquisição do veículo para o transporte pela PM de Engenheiro Navarro. [...] houve devolução à SEE no valor de R\$6.941,70 referente ao saldo de recursos do convênio, bem como aos rendimentos de aplicação financeira. [...] realizada pelo Deputado Gil Pereira, [...].

A Matrícula em um determinado programa da SEE é um termo que contribui para a análise na tese ao apresentar o acompanhamento do site da SEE, sem encontrar as informações que necessita para realizar a matrícula. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2014:

REQUERIMENTO: Gostaria de que me informassem quando vai estar disponível no site as inscrições para os cursos oferecidos pelo PEPMINAS para o ano de 2014. Tenho acessado o site constantemente e não consigo localizar essa informação. Já estamos no mês de janeiro de 2014 e tenho receio de perder a data de inscrição.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que ainda não temos definido o cronograma do PEP 2014, com as datas de inscrições, provas e matrículas. Logo que as datas forem definidas divulgaremos as informações no site.

O termo Negra aparece associado à utilizar-se da nota do ENEM para admissão em escola pública, em que a requerente se declara de descendente negra, buscando informações para fazer valer o direito à educação. Este termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2013. Cabe ressaltar que a resposta de 2013 é inadequada:

REQUERIMENTO: Meu registro no Enem é [...]. Sou de descendência negra, classe humilde e gostaria de saber se poderia ser admitido nesta escola. Minha residência é [...].

RESPOSTA: Prezado cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que até o momento não recebemos do MEC/INEP [...] os referidos resultados dos candidatos do ENEM-2012. [...] Diante disso não podemos dar qualquer informação ao candidato do ENEM-2012 sobre seus resultados [...].

Outro requerimento que apresenta o interesse em buscar saber sobre serviço para atendimento da demanda pôde ser analisado por meio do termo Ônibus, em que a distância e o turno escolar impactam o direito à educação daqueles que necessitam do ônibus escolar. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2015:

REQUERIMENTO: Boa tarde, gostaria de pedir uma análise para os horários de escola da cidade de Senhora do Porto, o qual o segundo grau será noturno e muitas crianças moram na zona rural que ficam cerca de 20 km de distância e muitas vezes o ônibus escolar quebra ou não consegue chegar ao destino. [...] por isto queria saber como faço e onde posso registrar esse pedido de análise para criação de uma turma com horário diurno para alunos da zona rural.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que para registrar seu pedido o senhor deverá se dirigir à SRE de Guanhães [...].

Reforçando o interesse da sociedade civil em saber informações sobre transporte escolar, o termo Rural está associado à um requerimento referente ao acesso à educação pelos estudantes da zona rural de Buritizeiro. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2012, possuindo vínculo na Constituição Federal de 1988 e na Série Histórica Educação Minas Gerais:

REQUERIMENTO: Gostaria de saber se existe algum convênio de repasse para pagamento de transporte escolar entre o MG e o município de Buritizeiro. Em caso positivo saber os valores e datas dos repasses realizados neste ano de 2012.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que [...] o valor de R\$268.003,89 em três parcelas [...] Atendimento a 290 alunos da rede estadual de ensino, residentes em zona rural.

A infraestrutura⁶³ já foi tema de estudo por muitos pesquisadores que defendem que essa variável impacta a qualidade da educação, sendo também interesse da sociedade civil que usa dessa estrutura pública, exigindo, por vezes, manutenção predial para permanência do estudante na escola, como apresentado pelo termo Obras. É um tema que possui vínculos na Lei Federal nº 12.527; Lei Federal nº 12.965; Lei Federal nº 13.709; Lei Federal nº 8.159; Lei Estadual nº 45.969 e Constituição Federal de 1988. Este termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2015:

⁶³ Para saber mais sobre fatores escolares (infra-estrutura, ambiente, professores e relação família-escola), leia os trabalhos do pesquisador José Francisco Soares. Ver mais em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n2/07.pdf>>

REQUERIMENTO: Boa tarde, gostaria de saber quando a obra na Escola Estadual Barão de Macaúbas, localizada no Bairro Floresta será concluída e qual o motivo do atraso de mais de um ano na conclusão da obra.

RESPOSTA: Prezado cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que a reforma da Escola Estadual Barão de Macaúbas foi paralisada para que aguardassem a aprovação do orçamento estadual de 2015, que ocorreu em abril. [...] A previsão de conclusão da obra é de 120 dias após o seu reinício.

Já o termo Integral está associado ao interesse em saber informações sobre a oferta da modalidade do Ensino Médio Integrado nas escolas da rede estadual de ensino. Há vínculo desse termo na Lei Federal nº 12.527; Lei Federal nº 12.965; Lei Federal nº 13.709; Lei Federal nº 8.159; Lei Estadual nº 45.969 e Constituição Federal de 1988. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2014:

REQUERIMENTO: A respeito com o projeto Empregabilidade, queria saber o porque desse nome, se a matéria que foi imposta na rede estadual de ensino não é nenhum curso profissionalizante?

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que a respeito com o projeto Empregabilidade, [...] atenta às novas exigências do mundo contemporâneo, ressignificou o ensino médio. [...] O Reinventando o Ensino Médio acrescenta ao currículo dos alunos às áreas de empregabilidade. Estas áreas de empregabilidade não significam ensino médio profissionalizante que continuaria com o perfil e a oferta de hoje existentes. [...]

Buscando informações para a manutenção da modalidade de Educação Quilombola, esse requerente procura saber sobre a aplicação de recursos nas comunidades quilombolas de Carlos Chagas e Teófilo Otoni, conforme identificado no termo Quilombola. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2015:

REQUERIMENTO: Gostaria de saber quanto de recursos e quais ações estão sendo desenvolvidas (metas e produtos) nesse ano e estão previstas para os próximos anos para as comunidades quilombola no município de Carlos Chagas e Teófilo Otoni.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Saúde informa que [...] de acordo com a Portaria do Ministério da Saúde [...]. A Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais fez uma previsão orçamentária para 2016 de R\$100.000,00 para elaboração das políticas de equidade, onde está contemplada a discussão da saúde integral da população quilombola [...].

A busca por informações sobre o uso de tecnologias, previsto na base curricular, foi identificada no termo Informática, enquanto interesse em saber mais quanto à disponibilidade de equipamentos de informática aos estudantes da rede

pública, o que possui vínculo na Lei Federal nº 12.965 e Constituição Federal de 1988. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2014:

REQUERIMENTO: Navegando pelo portal da Secretaria de Estado da Educação li algumas matérias sobre os investimentos em tecnologia feitos pelo governo nas escolas estaduais. [...] Ocorre que na escola estadual que meu filho estuda em Uberlândia, e atualmente cursa o 1o ano do Ensino Médio, ele nunca teve aulas com esses equipamentos, ou seja, o tablete, a lousa digital e os computadores. E ao questionar os professores, recebeu a resposta que a escola não dispõe desses recursos. Neste caso, gostaria de questionar a Secretaria de Estado de Educação quando esses equipamentos chegaram as escolas, ou seja, um cronograma com todas as escolas estaduais em Uberlândia, [...] solicito o encaminhamento dessas informações.

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa [...] que a SEE vem se empenhando para que estas tecnologias sejam viabilizadas nas escolas garantindo seu uso de forma responsável e com potencialidades pedagógicas verdadeiras, não apenas como máquinas com programas divertidos e agradáveis. [...] Especificamente para o município de Uberlândia temos 67 escolas conectadas a internet, 962 tablets, 1461 computadores, 53 lousas digitais e 23 projetores multimídias.

Outro requerimento por informação que também remete ao currículo escolar é o requerimento referente ao material escolar orientado pela base curricular que foi identificado no termo Reunião. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2013:

REQUERIMENTO: Sou aluno beneficiado pelo PEP e informo que a instituição em que me encontro matriculado não irá fornecer a nenhum aluno da instituição nesse semestre o material escolar contrariando as regras do manual do aluno PEP. Quais providências a Secretaria de Estado de Educação tomará diante do caso?

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que entrou em contato com a referida instituição e o problema já foi solucionado. A instituição fornecerá o material impresso a todos os alunos do PEP. Segue abaixo resposta da instituição [...].

Também relacionado ao currículo escolar, este termo identifica o interesse da sociedade civil em saber mais quanto ao conteúdo sobre Educação Sexual, Gênero e Sexualidade na base curricular, conforme analisado no nó Sexual, que tem vínculos em Lei Federal nº 13.709; Lei Federal nº 12.965 e Constituição Federal de 1988. Esse termo está na base de Pedidos SEE 2016:

REQUERIMENTO: Gostaria de saber qual a política da SEE para se trabalhar com o tema Gênero e Sexualidade em sala de aula para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Em tempo, sou formado em História com especialização em Direitos Humanos da

Criança e do Adolescente e com ampla pesquisa no tema Gênero, Sexualidade e Educação Sexual. Gostaria de saber se existe alguma restrição pedagógica e legal para que eu possa trabalhar esse tema em forma de projeto e em paralelo com o conteúdo ministrado com os anos finais do ensino fundamental e ensino médio?

RESPOSTA: Prezado Cidadão, a resposta à sua solicitação segue anexa.

O que se pode analisar no termo Grêmios é o interesse da sociedade civil em saber mais sobre o acompanhamento social do desempenho da escola por meio dos grêmios. Esse termo está na base de Pedidos SEE 2016:

REQUERIMENTO: O Estado realiza alguma ação de acompanhamento social em escolas, conforme autorizado pela Lei 16.683/07? Se sim, quais são estas ações? Elas são periódicas ou esporádicas?

RESPOSTA: Prezado Cidadão, informamos que a Secretaria de Estado de Educação possui ações periódicas que correspondem a acompanhamento social, [...] Plano de Convivência Democrática; Sistema de Registro de Eventos de Violência; Virada Educação; Grêmios Estudantis; Saber para cuidar.

E, por último, mas não menos importante nessas análises, identificou-se o interesse em informações sobre o índice de desenvolvimento da educação básica no termo IDEB⁶⁴. Esse termo está na base de Pedidos e Recursos SEE 2014 e apresenta uma resposta inadequada:

REQUERIMENTO: Como o governo estadual explica a baixa correlação entre o gasto por aluno por município da ação Desenvolvimento do Ensino Fundamental de 2011 e a média das notas das escolas estaduais no município no IDEB em 2011, visto que essa ação representa cerca de 45% do recurso alocado na função educação?

RESPOSTA: Prezado Cidadão, em atendimento à sua solicitação a Secretaria de Estado de Educação informa que para subsidiar resposta ao pedido de acesso à informação, [...], encaminhamos anexa a execução orçamentária da Ação no exercício de 2011.

A partir da associação dos termos (nós) às seis categorias de análise, foi possível caminhar pelas conexões textuais entre os documentos (legislações, bases de pedidos e recursos), criando códigos sobre os dados. “Um código é uma representação abstrata de um objeto ou fenômeno, ou, mais prosaicamente, uma

⁶⁴ “O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.”. Acesso em: 22 fev 2019. Disponível em: <<http://inep.gov.br/ideb>>

maneira de identificar temas em um texto” (BAZELEY, JACKSON, 2013, p. 70). São referências diretas da localização das categorias analíticas nos documentos.⁶⁵

Assim, é possível analisar esses 23 requerimentos, apresentados acima, interpretando o perfil do requerente e o tipo de informação. Desses, doze são cidadãos comuns, oito são pesquisadores e três são servidores.

A análise qualitativa dos dados deteve o foco nos requerimentos que tratavam principalmente de assuntos relativos ao dia a dia da escola e que não retratavam requerimentos de servidores por informações sobre cargos vagos. O tipo de informação mais requerida foi sobre a categoria **Atendimento da Demanda, a Matrícula, a Frequência e Permanência**, com 10 requerimentos, sendo seguida pela categoria **PPP e Regimento Escolar**, com cinco requerimentos; a categoria **Organização Curricular e Avaliação da Aprendizagem e o Desempenho da Escola**, com dois requerimentos cada uma delas, e, por fim, a categoria **Calendário Escolar**, com um requerimento.

Desse modo, o que se compreende é um interesse, por parte desses requerentes, em acessar informações sobre as condições de acesso à educação (matrícula, transporte escolar etc.) e de manutenção da permanência nela (alimentação, obras etc.).

Cabe ressaltar que o maior número de demandas é realizada por servidores públicos que requerem informações sobre cargos vagos nas escolas, conforme o próximo subtópico apresenta por meio da análise quantitativa do campo de pesquisa.

O próximo subtópico, portanto, apresenta a análise quantitativa dos dados, em que aparece os requerimentos de informação por volume de frequência.

7.2.2. Perspectiva quantitativa: análise de conteúdo por frequência de aparição

Neste subtópico, seguiu-se com procedimentos exploratórios que subsidiassem a construção da análise em uma perspectiva quantitativa dos dados. Foram realizadas as primeiras análises temáticas nas bases de documentos, buscando núcleos de sentido, a partir da frequência de aparição, considerando as unidades de registro. São elas: objeto ou referente, personagem e documento,

⁶⁵ O NVIVO é capaz de, partindo de um termo de interesse, localizá-lo nos documentos e criar um nó dele com esses documentos, para depois se codificado.

sendo que o último é o ponto de interseção entre o personagem e o objeto. Ou seja, os pedidos são a interseção entre o requerente da informação e as respostas.

Associado às unidades de registro existem as unidades de contexto que auxiliam na análise das bases de documentos identificados. O contexto possui foco na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.

Para análise das bases, a regra de enumeração subsidia a frequência de aparição, uma vez que “[...] a aparição de um item de sentido ou de expressão será tanto mais significativa – em relação ao que procura atingir na descrição ou na interpretação da realidade visada – quanto mais esta frequência se repetir” (BARDIN, 2011, p. 139).

Desse modo, o que se identificou foi a maior frequência de aparição de determinado termo que remete ao contexto da pesquisa. E, também, a ordem de aparição dos demais termos. Retirados os termos que possuem maior aparição (2012@hotmail; não; mails), mas que não possuem correlação, o que se analisa são os seguintes termos em ordem de aparição:

**TABELA 22: PERCENTUAL PONDERADA DE APARIÇÕES
MINAS GERAIS
2018**

Classificação	Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
1	acesso	6	56855	001,21
2	respondido	10	55271	001,17
3	internet	8	53332	001,13
4	por	3	48767	001,04
5	concedido	9	46971	001,00
6	correspondência	15	44747	000,95
7	eletrônica	10	43946	000,93
8	pessoas	7	43547	000,93
9	brasil	6	39278	000,83
10	ministério	10	36365	000,77
11	físicas	7	36183	000,77
12	informações	11	35785	000,76
13	educação	8	34919	000,74
14	cargos	6	34680	000,74
15	enviadas	8	29113	000,62
16	com	3	27131	000,58
17	finanças	8	22852	000,49
18	sic	3	22538	000,48
19	ensino	6	21047	000,45
20	informação	10	20979	000,45

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos documentos

Dessas 20 palavras identificadas nas bases de pedidos da CGE e CGU, entre 2012 e 2017, algumas palavras chamam atenção, as quais: *Acesso* (1,21%), *Informações* (0,76%), *Educação* (0,74%), *Cargos* (0,74%).

Quando realizada a consulta apenas as bases de pedidos da CGE, entre 2012 e 2017, o que se analisa são as seguintes palavras: *Cargos* (2,41%), *Estado* (1,18%) e *Educação* (1,08%), ordenados, respectivamente, em 1º, 3º e 6º lugar.

**TABELA 23: PERCENTUAL PONDERADA DE APARIÇÕES
MINAS GERAIS
2018**

Classificação	Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
1	cargos	6	34680	002,41
2	que	3	17241	001,20
3	estado	6	17015	001,18
4	para	4	16007	001,11
5	com	3	15784	001,10
6	educação	8	15508	001,08
7	vagos"	7	13112	000,91
8	por	3	10480	000,73
9	respostas	9	10401	000,72
10	municípios	10	10314	000,72

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Base de Pedidos e Recursos da CGE.

A consulta feita apenas a base da CGU apresenta, retiradas a palavras *2012*, *não* e *mail*, a palavra *acesso* (1,68%) em 5º lugar na ordem de frequência.

**TABELA 24: PERCENTUAL PONDERADO DE APARIÇÕES
MINAS GERAIS
2018**

Classificação	Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
1	2012	4	158977	004,87
2	não	3	112262	003,44
3	mail	4	70923	002,17
4	respondido	10	55210	001,69
5	acesso	6	54883	001,68
6	internet	8	53251	001,63
7	concedido	9	46962	001,44
8	correspondência	15	43182	001,32
9	pessoa	6	42967	001,32
10	eletrônica	10	42375	001,30

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Base de Pedidos e Recursos da CGU.

Outra consulta realizada na base de legislações, retiradas aquelas palavras que não possuem referência direta com o contexto de pesquisa, retornou as seguintes palavras: *Estado* (7º posição com 0,53%); *Público* (9º posição com 0,48%), e *Acesso* (28º posição com 0,23%).

**TABELA 25: PERCENTUAL PONDERADO DE APARIÇÕES
MINAS GERAIS
2018**

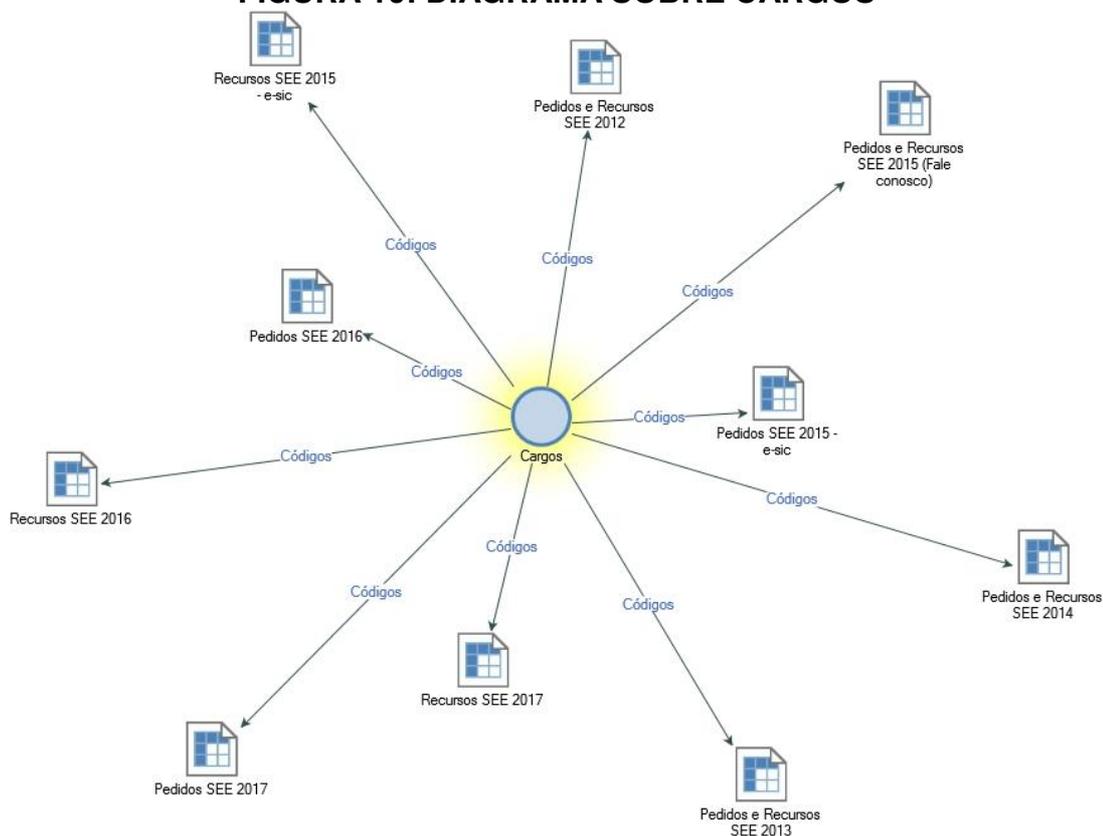
Classificação	Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
1	arts	4	1407	001,15
2	emendas	7	1305	001,07
3	constitucional	14	1290	001,06
4	leis	4	1137	000,93
5	incluído	8	772	000,63
6	federal	7	691	000,57
7	estado	6	642	000,53
8	não	3	622	000,51
9	público	7	587	000,48
10	dada	4	441	000,36
11	redação	7	427	000,35
12	sobre	5	401	000,33
13	nacional	8	376	000,31
14	ser	3	357	000,29
15	direitos	8	341	000,28
16	poder	5	340	000,28
17	será	4	332	000,27
18	constituição	12	330	000,27
19	formas	6	327	000,27
20	dados	5	326	000,27
21	inciso	6	313	000,26
22	tribunal	8	312	000,26
23	artigo	6	307	000,25
24	união	5	300	000,25
25	como	4	295	000,24
26	pública	7	294	000,24
27	serviços	8	287	000,24
28	acesso	6	279	000,23
29	anos	4	277	000,23
30	distrito	8	276	000,23

Fonte: elaborado pelo autor a partir das legislações nacionais (estaduais e federais).

A consulta realizada em todas as bases de dados (planilhas de pedidos e recursos, legislações e artigos), em 26 de novembro de 2018, retornou as 100

Assim, o termo *Cargos* foi identificado como nó, uma vez que apresentou maior percentual de frequência na base de pedidos da SEE/MG, com aparição em todos os anos analisados. A pretensão foi conseguir analisar sua relação com os pedidos feitos pelos requerentes.

FIGURA 10: DIAGRAMA SOBRE CARGOS



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Base de Pedidos e Recursos da CGE.

Para Lawrence Bardin (2011, p. 147), “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos. O critério de categorização pode ser semântico, sintático, léxico e expressivo”.

A análise em questão utilizou dos critérios semântico e expressivo, respectivamente, os temas *requerentes* e *pedidos de informação* e a perturbação da linguagem *Cargos*.

O termo *Cargos* é o que mais tem aparição dentre as palavras que possuem interação com o objeto da pesquisa. E, especialmente, os pedidos realizados em 2016 apresentam o termo *Cargos* mais vezes que os demais anos. Assim, esse termo merece atenção no processo de análise, cabendo compreensão sobre os

cargos existentes na Secretaria de Estado de Educação. Por exemplo, os cargos dos profissionais da educação aparecem na base de pedidos conforme a tabela 26, em que o cargo de Professor da Educação Básica – PEB tem 67% de aparição.

**TABELA 26: CONTAGEM DE APARIÇÃO DAS PALAVRAS
MINAS GERAIS
2012 A 2017**

CARGOS DA SEE	%	CONTAGEM DE PALAVRAS
PEB	67%	8.579
ATB/ATE	8%	1.068
AEB/ANE	6%	815
ASB	6%	741
EEB	13%	1.672
SUBTOTAL	100%	12.875

Fonte: Elaboração a partir da base de pedidos de informação da CGE.

Desse modo, a categorização, enquanto um processo de passagem de dados brutos a dados organizados, é fundamental a condição analítica da pesquisa, em que se parte das 2ª e 3ª hipóteses que trazem o controle da informação, como ponto central, pelos agentes e que remetem ao controle da informação sobre os cargos públicos vagos para designação.

Para mais bem compreender o processo de categorização, faz-se necessário recuperar a dinâmica legal das carreiras dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Minas Gerais, pois “classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com outros” (BARDIN, 2011, p. 148).

Categorizar as carreiras da SEE pode contribuir para mais bem compreender quem são os requerentes por informação, pois algumas características ajudam o processo de categorização:

[1] cada elemento não pode existir em mais de uma divisão; [2] um único princípio de classificação deve governar a sua organização; [3] uma categoria é considerada pertinente quando está adaptada ao material de análise escolhido, e quando pertence ao quadro teórico definido; [4] as distorções devidas à subjetividade dos codificadores e à variação dos juízos não ocorrem se a escolha e a definição das categorias forem bem estabelecidas; [5] um conjunto de categorias é produtivo se fornece resultados férteis: em índices de inferências, em hipóteses novas e em dados exatos (BARDIN, 2011, p. 149-150).

Assim, a categorização dos dados, em uma perspectiva qualitativa, conjuntamente com a perspectiva quantitativa, pode contribuir para a análise integrada dos dados no próximo tópico.

7.3. Resultados: análise integrada dos dados categorizados/codificados

A análise dos dados permitiu apurar algumas conclusões sobre o perfil dos requerentes e os tipos de requerimentos; sobre o fluxo informacional e sobre a relação entre Estado, sociedade civil e mercado. E, ainda, que o caso brasileiro do Estado de Minas Gerais apresenta um tipo ideal de requerente de informação, com perfil de servidor público das carreiras de profissionais da educação.

Desse modo, o quadro geral apresenta a maioria (87%) dos requerentes de informações com curso superior completo, ou seja, instrução formal. Isso associado ao conhecimento sobre o aparelho do estado, pois são servidores públicos.

Cabe ressaltar que esses requerentes estão entre os 12% da população, do Estado de Minas Gerais, que possuem curso superior completo. Esta taxa ainda é um percentual que precisa ser ampliado na sociedade, para que se fortaleça a participação e o debate nas esferas públicas.

O poder comunicativo da sociedade civil pode ampliar o controle social exercido sobre o Estado por meio da manipulação das bases informacionais dos poderes instrumental, simbólico e estrutural.

[...] os discursos só encontram ressonância na medida em que se difundem, portanto sob condições de uma participação ampla, ativa e difusora. Esta, por sua vez, exige o pano de fundo de uma cultura política igualitária, destituída de todos os privilégios oriundos da formação e amplamente intelectualizada (HABERMAS, 2011, p. 277).

O perfil dos demandantes expressa uma relação entre grau de escolaridade (curso superior) e profissão (servidor público), ou seja, uma relação entre duas variáveis importantes, uma vez que servidores públicos com curso superior é o perfil que mais demanda informação pública ao Estado de Minas Gerais.

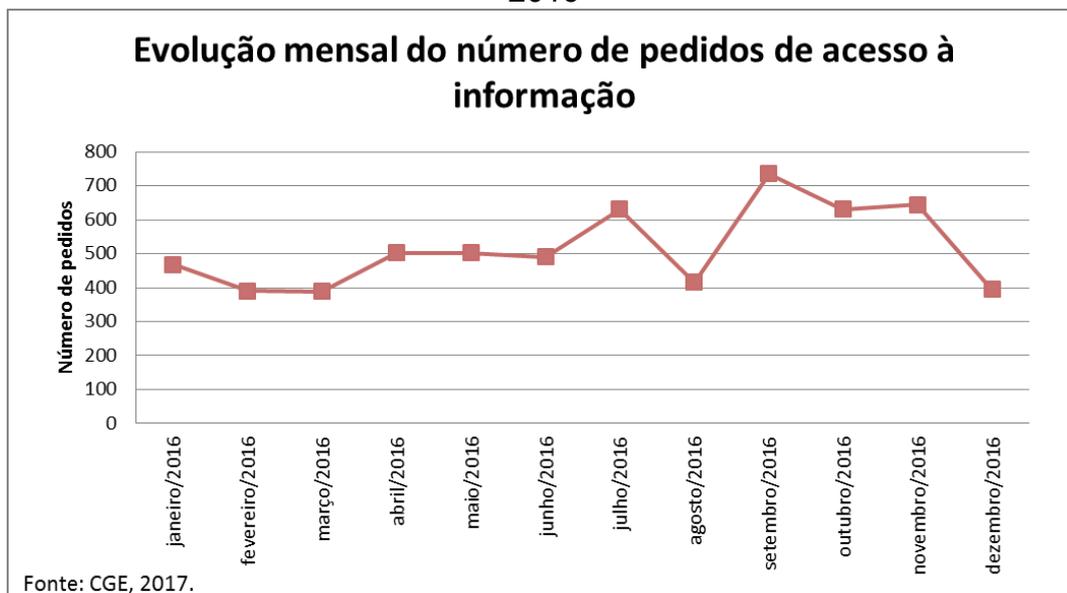
As evidências apontam para um perfil de demandante, que é o servidor público com grau de instrução superior que pede informações sobre os direitos dele – informações pessoais.

Assim, os dados foram analisados sob a ótica do regime informacional, levando-se em consideração os mecanismos de poder/conhecimento e controle da

informação trabalhados por Gonzalez de Gomez e Sandra Braman, realizando uma adaptação do quadro teórico e considerando o contexto dos dados de análise.

Cabe ênfase ao ano de 2016, quando foram realizados 6.196 requerimentos de informação ao Poder Executivo de Minas Gerais, sendo que a média mensal foi de 516 pedidos, conforme *Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes* emitido pela Controladoria Geral do Estado (CGE). A evolução mensal dos pedidos nesse período exige atenção para os meses de setembro a novembro, após uma queda no mês de agosto (GRÁFICO 1), devido à mudança no processo de designação.

**GRÁFICO 1: PEDIDOS DE INFORMAÇÃO
MINAS GERAIS
2016**



Fonte: Elaborado pelo autor

Os registros, tanto no site⁶⁷ do Governo quanto no site da Secretaria de Estado de Educação⁶⁸, apontam a realização de nomeação de novos servidores no mês de setembro, para atuarem na Secretaria de Estado de Educação, o que exigiu análise e compreensão do impacto dessa ação na demanda por informação por parte dos profissionais da educação designados.

⁶⁷ Ver mais em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-mineiro-publicara-nova-lista-de-nomeacoes-na-educacao-no-sabado-10-9>>

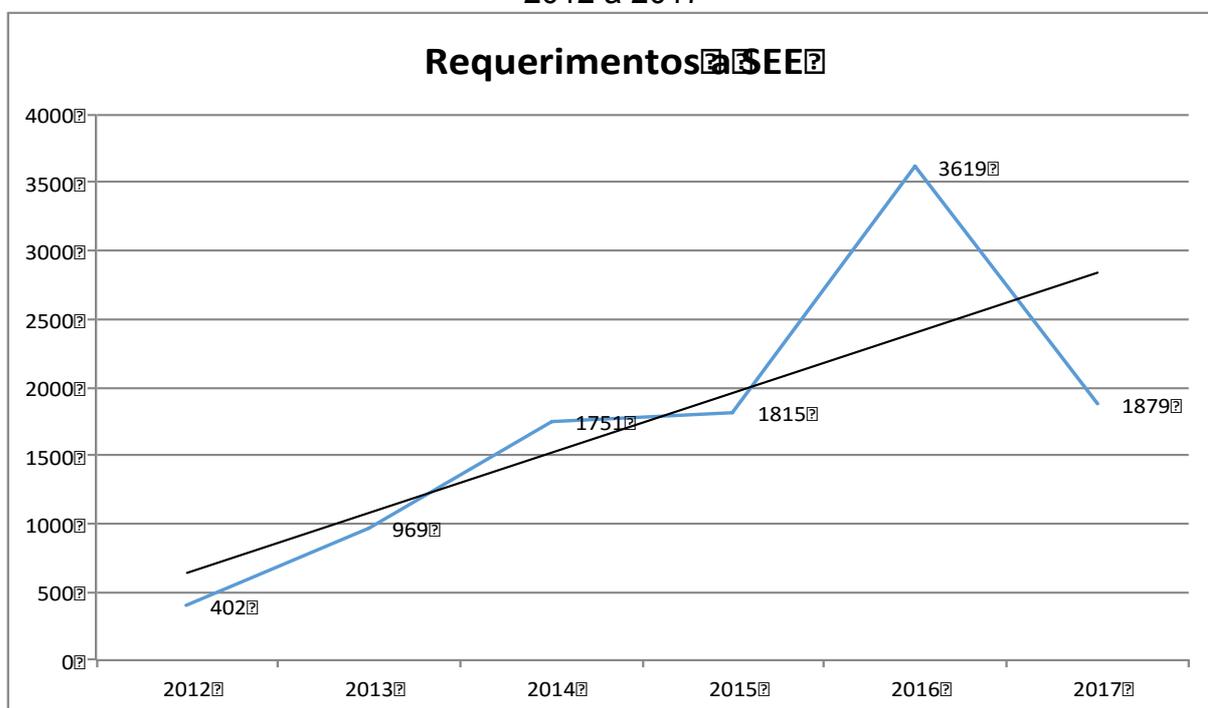
⁶⁸ Ver mais em: <<https://www.educacao.mg.gov.br/leis/story/8299-estado-nomeia-mais-2-500-servidores-no-proximo-sabado-24-09>>

Cabe ressaltar que 8.171 perguntas (10.435 pedidos de informação) foram realizadas por 3.233 solicitantes, sendo que 65% desses entraram com um único pedido, e um solicitante realizou 72 pedidos de informação.

Desses pedidos realizados, o número de 3.651 pedidos de informação foi feito na categoria e assunto: Profissionais da Educação – Educação, equivalendo-se a 58,93% (Gráfico 2) do total de pedidos realizados ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Desse modo, o Gráfico 2 apresenta a evolução dos pedidos realizados à Secretaria de Estado de Educação, durante o período de 2012 a 2017. Identifica-se um crescimento considerável, com pico em 2016 acima da linha de tendência. Este crescimento pode caracterizar um maior conhecimento sobre o processo de requerimento de informações públicas por meio da Lei de Acesso à Informação, principalmente pelo servidor público que é, em número, o maior requerente.

GRÁFICO 2: PEDIDOS DE INFORMAÇÃO À SEE
MINAS GERAIS
2012 a 2017



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados junto a Controladoria Geral do Estado – CGE.

Por um lado, o grande volume de demandas está relacionado ao poder estrutural, que possui relação direta com questões de ordem econômica, ou seja, pagamento, férias, indenizações e cargos vagos dos profissionais da educação.

Por outro lado, o que se percebe é a existência, mesmo baixa, de demandas que possuem correlação com o poder instrumental e simbólico, como questões relativas à direito de acesso à educação (matrícula), direito à liberdade religiosa e projetos políticos pedagógicos específicos (indígena e quilombola). Do volume de demandas analisadas, foi identificado um percentual de 3,3% relacionadas ao poder instrumental.

Assim, uma análise integrada (qualitativa e quantitativa) dos dados categorizados/codificados foi realizada nesta pesquisa, procurando “integrar todos os dados em um todo coerente”, conforme Creswell e Plano Clark (2013, p. 190).

Primeiro, os dados gerais apresentaram variáveis analíticas (município, profissão, escolaridade, gênero e assunto) que correlacionadas formaram um tipo ideal para o perfil do requerente: Professora da Educação Básica com Ensino Superior e residente em municípios de grande porte, levando-se em consideração os índices identificados entre os anos de 2012 e 2017.

Depois, os outros dados sobre as legislações e as bases de pedidos e recursos de informações corroboraram com a compreensão do perfil do requerente e do tipo de requerimento.

Quando identificadas as palavras com mais aparições (acesso, informações, educação, cargos e professor) e essas correlacionadas às seis categorias analíticas, somadas as análises dos dados gerais, o que se interpretou foi a relação entre o perfil de requerente e o tipo de pedidos de informação.

Por um lado, a partir dos pedidos e recursos de informações, os requerentes que mais pediram informações (professoras) apresentam correlação direta com a base de pedidos e recursos de informações (acesso à informações sobre cargos vagos na educação), criando uma estrutura que compõe a esfera pública e confirma as 2ª e 4ª hipóteses, apresentadas na Introdução, de democratização do acesso à informação.

Por outro lado, o modelo analítico apresenta a teoria do regime informacional utilizada para analisar as políticas de informação que podem potencializar os canais comunicativos entre a sociedade civil e o Estado. Canais em que cidadãos civis requerem informações sobre acesso à educação, alimentação e transporte escolar. Um regime informacional que também apresenta dialeticamente os poderes instrumental, estrutural, simbólico e informacional.

Os processos da pesquisa utilizaram dos dados empíricos e dos pedidos e recursos de informações, para validar a teoria do regime informacional com a consolidação dos perfis de requerentes e tipos de pedidos e recursos.

Assim, o controle de informações sobre as carreiras dos profissionais da educação e a não publicização do número de cargos vagos e a localização deles, em anos anteriores a 2016, pôde levar os professores (carreira profissional com maior volume de aparições nas consultas realizadas nas bases de pedidos e recursos) e os demais servidores públicos da educação (especialistas, analistas, assistentes técnicos e auxiliares da educação) a pedirem informações sobre seus direitos profissionais, por meio da Lei de Acesso à Informação, para o processo de designação. Como ainda, o controle de informações sobre recursos aplicados à alimentação, transporte escolar, obras e o funcionamento pedagógico das escolas pôde levar a sociedade civil a, também, fazerem uso do direito de acesso à informação pública.

O termo *Cargos* possui mais de 30 mil contagens na base, apresentando uma frequência considerável de aparições. Todos os termos possuem a sua relevância, independente da quantidade de aparições, e, metodologicamente, o que se pretendeu foi verificar as correlações entre todas as categorias. Assim, outros requerimentos, não menos importantes, apareceram na base, como o termo *Alunos* (311 contagens com 0,02%), que apareceu relacionado aos requerimentos de informações sobre estes junto às escolas.

Uma consequência da busca de informações sobre cargos vagos pelos profissionais da educação, por meio da LAI e outras esferas de debate, pode ter sido a instituição do processo de designação de forma *online*, em que muitas informações passaram a ser disponibilizadas no endereço eletrônico da SEE⁶⁹. Mas, ainda existem informações que são fornecidas sob demanda e não de forma ativa para os professores e demais profissionais/servidores públicos da educação e sociedade civil.

⁶⁹ O endereço eletrônico da SEE, para designação (<http://www.designaeducacao.mg.gov.br/>), fornece a possibilidade de inscrição e acompanhamento da classificação, como também de vagas, de maneira ativa aos interessados nesse processo.

No endereço eletrônico da SEE/MG⁷⁰, a aba *Servidor* apresenta as possibilidades de acesso para:

- I. Portal do Servidor
- II. Concursos
- III. Requerimentos e Formulários
- IV. Comissão de Ética
- V. Escola de Formação

Já a aba *Transparência* apresenta direcionamentos para o Portal da Transparência⁷¹. Nele estão disponíveis informações quanto a lotação e o valor de salário dos servidores efetivos e designados, respectivamente, nomeados e contratados pela SEE/MG.

Há ainda a aba *Escolas* que apresenta dados gerais sobre as unidades escolares, como também informações sobre Educação Profissional, Alimentação Escolar e Editais da Agricultura Familiar.

No entanto, existe a necessidade de transparência ativa de informações, tanto sobre as carreiras dos profissionais da educação quanto ao atendimento aos estudantes, que ainda não foram disponibilizadas no endereço eletrônico da SEE/MG, levando os profissionais da educação e a sociedade civil a realizarem novas demandas por informação.

No momento em que esses requerentes por informação utilizam da estrutura comunicativa, existente entre eles e o Estado, constitui-se, então, a esfera pública necessária ao processo deliberativo/participativo, conforme Habermas. O poder comunicativo da sociedade civil pode levar o Estado a se movimentar em direção à transparência ativa.

O que se analisou, nos últimos cinco anos (2012 a 2017), foi um processo de transformação procedimental de um Estado opaco para um mais transparente, em que a publicidade das informações começa a compor a racionalidade comunicativa. Essa mudança possui equivalência à teoria de Habermas, apresentada inicialmente em *Mudança Estrutural da Esfera Pública (1962)*, que enxerga uma burocracia forte e opaca, como “a resistência mais eficaz contra o princípio da publicidade” (HABERMAS, 2003, p. 104). Mas, 30 anos depois, em *Direito e Democracia (1992)*,

⁷⁰ A consulta ao endereço eletrônico da SEE/MG foi realizada em 2018.

⁷¹ Mais informações disponíveis em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/remuneracao-dos-servidores>> Acesso em: 28 jul. 2018.

aponta a existência de esferas públicas que tornam possível uma publicidade das informações públicas, provocando a racionalização procedimental do Estado. Cabe recuperar a passagem em que, para Habermas (2011b, p. 23),

[...] as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes. A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode dominar por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo.

Assim, no momento em que os profissionais da educação e sociedade civil provocam o próprio Estado a dar publicidade às informações públicas, eles problematizam uma situação de opacidade da Secretaria de Estado de Educação. Eles mobilizam a opinião pública, por meio de sindicato, organizações, movimentos sociais etc. e levam (direcionando) o Estado a fazer uso do poder administrativo para mudar os procedimentos burocráticos, tornando-os mais transparentes.

As informações, não disponibilizadas previamente, associadas à argumentos legais que subsidiam os pedidos e recursos por informações nos canais comunicativos e à novas opiniões públicas podem promover uma racionalização procedimental no Estado.

Os requerentes (mais de 70% deles são servidores públicos da SEE) explicitam um problema implícito ao processo de designação e que se faz presente em outros processos burocráticos do Estado – o controle da informação pela autoridade pública. E, cabe ressaltar que somente foi possível essa mobilização devido a existência de canais comunicativos⁷² com o sistema político, tornando possível a publicização das informações públicas.

Desse modo, os procedimentos, métodos e processos burocráticos do Estado são afetados positivamente pelos movimentos realizados por requerentes, o que pode gerar uma racionalidade comunicativa entre sociedade civil e Estado. As transformações nos processos, tornando-os cada vez mais racionalizados, pode corresponder à teoria habermasiana do agir comunicativo, em que a esfera pública é capaz de influenciar as ações dos demais pontos da rede: o mercado e os aparelhos burocráticos de estado.

⁷² O termo canais comunicativos é desenvolvido por Habermas em seus trabalhos: *Teoria da Ação Comunicativa e Direito e Democracia*.

A partir da transformação do poder comunicativo em poder administrativo pode-se formar um Regime de Informação entre pontos da esfera pública, em que agendas são construídas quando são absorvidas pelas legislações estatais.

Por fim, as análises, qualitativa e quantitativa, validaram as hipóteses e corroboraram com a teoria do regime informacional e a teoria do agir comunicativo.

O capítulo a seguir apresenta as conclusões construídas, sob à ótica do quadro teórico desta pesquisa, sobre os resultados das análises dos dados.

8. CONCLUSÕES

A proposição apresentada e defendida nesta tese é a de que existem qualidades distintas de requerimentos de informações, as quais têm relação com os perfis diferentes de requerentes, partindo-se das 1ª e 2ª hipóteses, respectivamente, apresentadas na Introdução e retomadas neste capítulo final.

Para responder e validar a primeira hipótese, o modelo relacional proposto apresentou a dinâmica de funcionamento do processo de requerimento da informação constituído a partir da implementação da LAI em 2011, afetado pelo regime informacional, tendo os requerentes o recebimento de respostas/informações controladas pelo aparato burocrático do estado.

Deste modo, os distintos perfis de requerentes apresentam demandas diferenciadas de informação pública, utilizando-se do aparato de implementação das políticas relativas ao acesso à informação. Assim dois tipos distintos de perfis/demandas foram delineados a partir da análise dos dados da pesquisa empírica:

a) o servidor público da secretaria de educação que demanda principalmente informações sobre os cargos vagos, destacando-se nessa modalidade servidores com contratos de trabalho provisório e b) o cidadão comum (pais, alunos, pesquisadores no campo da política pública) que busca informação pública sobre transporte escolar, calendário escolar, projeto político pedagógico para a educação indígena, alimentação escolar entre outras.

Assim, a partir da análise dos dados, a segunda e a terceira hipóteses foram validadas com a identificação de uma cultura de democratização da informação que se constrói por meio da mobilização de cidadãos, que buscam acessar e obter informações públicas relativas a viabilização do direito à educação.

Ainda que consista em um número pequeno de requerimentos encontrados, esses são significativos em termos qualitativos e representam um indício de que a LAI pode ser um elemento impulsionador de demandas no campo da implementação de políticas públicas e da participação do cidadão nesse processo.

O quadro teórico sobre democracia enfatizou o código administrativo, com o dever de liberdade de informação de todos os quadros do governo e o entendimento esclarecido, que exige “[...] oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas”. Ambos sendo identificados nas relações informação-poder entre estado e

sociedade, ou seja, dos processos de demanda e de transparência das informações públicas sobre a política social de educação. Afinal, “o regime de informação remete às relações informação-poder” (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 2012, p 44).

Portanto, a política de informação do Estado Informacional pode ser caracterizada pelo poder informacional de controle da criação, do processamento, do fluxo e do uso da informação (BRAMAN, 2009, p. 1).

Esse poder informacional é o que Pierre Bourdieu definiu de metacapital, ou seja, aquele poder capaz de manipular as bases informacionais dos demais poderes. Um controle, conforme Foucault, sobre os sistemas simbólicos da estrutura estatal.

Habermas chama a atenção para o poder subjetivante presente na comunicação cotidiana identificado por Foucault.

A quarta hipótese está presente no processo de designação que passa a desenvolver a transparência ativa com as informações sobre cargos vagos na SEE.

As conclusões nos orientam para duas relações: uma entre Estado e profissionais da educação e a segunda entre Estado e sociedade civil (estudantes, pais de estudantes e atores de movimentos sociais), sendo que a primeira apresenta 72% das demandas recebidas e a segunda apresenta 28% das demandas recebidas pela SEE.

Nessa primeira relação, por um lado, o Estado possui controle sobre o poder informacional ou metacapital, manipulando as bases de informação dos demais poderes/capitais e promovendo a transparência ativa da informação que julgar pertinente. Por outro lado, o perfil de requerentes identificado confirma a importância do critério de entendimento esclarecido sobre o processo burocrático, demonstrando que este perfil passa a exigir informações públicas qualificadas.

Assim, a relação entre Estado e profissionais da educação apresenta, por um lado, o controle da informação sobre cargos vagos e, por outro lado, o interesse em saber detalhes sobre esses cargos na SEE/MG.

O quadro profissional de 96 mil servidores designados em 2007 praticamente se manteve até 2016, quando ocorreu a mudança nos procedimentos do processo de designação, levando esses profissionais a demandarem informações públicas sobre cargos na SEE/MG. O que caracteriza um regime de informação nas relações de informação-poder entre a SEE/MG e os profissionais da educação.

Desse modo, conclui-se que, **primeiro**, a partir dos pedidos e recursos de informações, os requerentes que apresentam um entendimento esclarecido dos processos burocráticos do Estado são aquelas professoras que mais demandaram informações e apresentaram correlação direta com a base de pedidos e recursos de informações – acesso à informações sobre cargos vagos na educação. **Há um tipo ideal de perfil de requerentes por informação pública constatado na pesquisa que são aqueles que conhecem o Regime Informacional: Governo, Governança e Governamentalidade**, sendo eles servidores públicos que possuem graduação.

Assim, eles possuem formação e conhecem o funcionamento do aparelho do Estado, usando desse conhecimento para buscar informações sobre direitos e deveres dos servidores públicos estaduais.

Esse tipo ideal representa 87% dos requerentes por informação pública, apesar deste número de requerentes ser baixo quando considerado parcela dos 12% de cidadãos eleitores.

O acesso à informação pública tornou-se imprescindível ao processo democrático de um estado nacional. Ou seja, cada cidadão precisa ter igualdade de oportunidades para acessar as informações que lhes é importante para tomar decisões, pois mensurar o acesso à informação é um dos cinco critérios para se saber o quão democrático é o estado brasileiro. E, cabe dizer que, tem como consequência o fortalecimento dos direitos fundamentais: liberdade de expressão e de se informar.

Os indicadores de democracia, concentrados na participação da sociedade e no controle social, tornam-se imprescindíveis ao processo democratização da informação pública. No entanto, a relação entre os poderes judiciário e executivo ainda exigem ações de mudança para um estado democrático mais transparente. Afinal, o Brasil apresenta um tipo de regime democrático “híbrido” que precisa ampliar a publicidade dos atos do Estado.

O controle de informações sobre as carreiras dos profissionais da educação e a não publicização do número de cargos vagos e a localização deles, em anos anteriores a 2016, pôde levar os professores (carreira profissional com maior volume de aparições nas consultas realizadas nas bases de pedidos e recursos) e os demais servidores públicos da educação (especialistas, analistas, assistentes técnicos e auxiliares da educação) a pedirem informações sobre seus direitos profissionais por meio da Lei de Acesso à Informação, para o processo de

designação. Como ainda, o controle de informações sobre recursos aplicados à alimentação, transporte escolar, obras e o funcionamento pedagógico das escolas pôde levar a sociedade civil a, também, fazer uso do direito de acesso à informação pública.

A democratização do acesso à informação é condição necessária para que a sociedade se informe, participe das esferas de debate e seja responsável pelas próprias escolhas. Ou seja, o governo democrático promove a liberdade de informação de todos os quadros do Estado ao cidadão, que passa a ter condições de procurar saber, participar e decidir sobre os interesses coletivos.

Este processo de transformação procedimental de um Estado opaco para um mais transparente pode ser identificado principalmente a partir de 2016, em que a publicidade das informações quanto a cargos vagos começa a compor a racionalidade comunicativa na SEE/MG.

Assim, no momento em que os profissionais da educação e sociedade civil provocam o próprio Estado a dar publicidade às informações públicas, eles problematizam uma situação de opacidade da Secretaria de Estado de Educação.

Portanto, esse contexto histórico e as variáveis identificadas foram consideradas no momento de análise do objeto de pesquisa: a democratização do acesso à informação pública. Afinal, grande parte da luta pela construção do acesso à informação pública foi possível devido à luta pela volta ao regime democrático – direito à constituição democrática e sistema eleitoral, eleições diretas e partidos políticos, entre outros pontos favoráveis à democracia deliberativa.

A **segunda** conclusão é que, a partir do controle das informações públicas, **existe um processo de reformulação do Estado burocrático para o Estado informacional**, estruturando um regime informacional de governança. Governança enquanto dimensão de governo do Estado sobre as informações públicas – sistêmica, ao mesmo tempo em que a sociedade civil busca acessá-las – no mundo da vida.

Assim, a racionalidade orientada pelo direito positivo, por meio da implementação de legislações como a LAI, pôde flexibilizar a relação entre Estado e sociedade civil, devido à complexidade social presente nas relações informação-poder entre o requerente e o respondente, o Estado.

Cabe ressaltar que o Estado, com o uso de novas tecnologias, passou a identificar e organizar mais as informações sobre a sociedade civil, o que pôde

contribuir para o processo de governar. É a ação do Estado de Governamentalidade sobre a população. O Estado, eletronicamente, reforçado nos últimos 10 anos, pode estruturar uma vigilância sem vigilantes, em que o próprio cidadão é o panóptico dele mesmo – sinóptico.

Esses pontos identificados podem apresentar como essas relações de informação-poder são feitas e mantidas, afetando a estabilidade e a vulnerabilidade de um regime informacional, desequilibrando/equilibrando a disputa entre os atores: Estado e profissionais da educação.

Já a relação entre Estado e sociedade civil, apesar de possuir um percentual menor de demandas, apresenta, por um lado, o controle da informação sobre a execução da política educacional e, por outro lado, o interesse em saber detalhes sobre a realização de matrícula; enturmação dos estudantes nas salas de aula; currículo para a educação quilombola, elaboração de projetos políticos pedagógicos para as escolas indígenas dentre outros nós nas seis categorias analíticas.

O **terceiro** ponto da conclusão é **o momento composto pelas esferas públicas, em que a sociedade civil participa, sendo um espaço também de formação do cidadão e fortalecimento da cidadania**. Este ponto pode confirmar a necessidade de ampliação da participação popular nas esferas públicas, promovendo a construção social do acesso à informação pública.

Cabe ressaltar que nas respostas aos requerentes adota-se como padrão o tratamento *Prezado Cidadão*, o que pode caracterizar o reconhecimento pelos órgãos públicos da cidadania ao invés de utilizar-se de pronomes de tratamento como senhor ou senhora.

Ao apresentar na conclusão o perfil do requerente, com uma análise sobre o tipo ideal e a formação do cidadão, o **quarto** ponto interpreta os requerimentos e as respostas. O **tipo de informação requerida pode ser dividida entre informações mais elaboradas, com citação de legislações e solicitações de dados estatísticos e informações menos elaboradas e diretas**. O primeiro tipo é elaborado por servidores e pesquisadores e o segundo tipo é elaborado por cidadãos civis, em que o segundo tipo emite a opinião e a vontade pública. Para ambos os requerimentos o padrão de resposta do Estado apresenta uma interação limitada pela racionalidade sistêmica – a burocratização do aparelho estatal.

Os tipos de informações requeridas pela sociedade civil, analisados em 798 nós, propiciaram a identificação de 23 nós que foram agrupadas em seis categorias

analíticas. São categorias que remetem ao direito à educação, previsto enquanto direito social, na Constituição Federal de 1988, sendo possível compreender o movimento da sociedade civil em proteção do direito à educação por meio do controle social das ações do Estado.

Por fim, as análises, qualitativa e quantitativa, validaram as hipóteses e corroboraram a teoria do regime informacional e a teoria do agir comunicativo.

É preciso dizer que esta tese de doutorado proporcionou inquietações que geraram novas perguntas ao campo de pesquisa, contribuindo tanto para a Ciência da Informação quanto para a sociedade civil, com um movimento que procura articular a teoria à prática.

O que se compreendeu foi a necessidade de ampliação do número de cidadãos que busquem saber informações públicas, participem das esferas públicas e façam escolhas na elaboração de políticas pública.

9. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUZZESE, Alberto. Novos media: além da política e da arte. In: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes: a comunicação digital e as novas formas de participação social**. 1 ed. São Caetano do Sul, Difusão, 2008.

ANDRADE, Camila Cardoso de, CARDOSO, Ana Maria Pereira. O acesso à informação pública no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

ANDRADE, Maria Eugênio Albino. Governança Informacional e políticas públicas de informação: pressupostos teóricos e inter-relações. **ENANCIB**. 2015. Disponível em: <<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/venancib/paper/viewFile/2120/1255>>. Acesso em: 07 Jul. 2017.

ALVARENGA, Lídia. **Bibliometria e arqueologia do saber de Michel Foucault – traços de identidade teórico-metodológica**. Ci. Inf. v.27 n.3 Brasília Set. 1998.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: EDUSC, 2005.

ARAUJO, Carlos Alberto Ávila. Correntes teóricas da ciência da informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v.38, n.3, p.192-204, dez. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652009000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 26 mar. 2016.

ARAUJO, Carlos Alberto Ávila. A ciência da informação como ciência social. **Ci. Inf.**, Brasília, v.32, n.3, p.21-27, dez. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652003000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 26 mar. 2016.

ARTICLE 19. **The Public's Right to Know**. London, 1999.

AVELINO, Nildo. **Governamentalidade e Anarqueologia em Michel Foucault**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 25, n. 74, p. 139-157, out. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092010000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 25 jun. 2017.

AVELINO, Nildo. **Foucault e a racionalidade (neo)liberal**. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 21, p. 227-284, dez. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522016000300227&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 25 jun. 2017.

AVRITZER, Leonardo, COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703 a 728. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/269576267_Teoria_critica_democracia_e_esfera_publica_concepcoes_e_usos_na_America_Latina> Acesso em: 20 dez. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

AZEVEDO, Janete M Lins de. **A educação como política pública**. 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BAUMAN, Zigmunt. **Vigilância líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAZELEY, Patricia; JACKSON, Kristi. **Qualitative data analysis with NVivo**. 2nd ed. Los Angeles, CA: SAGE, 2013.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**. (Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo). São Paulo: UNESP, 2003.

BEETHAM, David. Key Principles and Indices for a Democratic Audit. In: BEETHAM, David. **Defining and measuring democracy**. Londres: Sage Publications, 1994.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. (Tradução de Marco Aurélio Nogueira). 11 Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto, LAFER, Celso. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: UNESP, 2015.

BOURDIEU, Pierre **A economia das trocas linguísticas**. In: ORTIZ, R.(org). Sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk; São Paulo: EDUSP, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 9. ed. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRAMAN, Sandra. **The emergent global information policy regime**. Hampshire, Palgrave, 2004.

BRAMAN, Sandra. **Change of state**: information, policy, and power. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2009.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
Acesso em: 01 out. 2012.

BRASIL. Casa Civil. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Nº 9.394.** 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Nº 12.527.** 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 01 out. 2012.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Nº 4.341.** 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4341.htm> Acesso em: 20 de fev. 2019.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório 1º da Comissão Nacional da Verdade.** Brasília: CNV, 2014.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527.** Brasília: Casa Civil, 2011.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória.** Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.111.** Brasília: Casa Civil, 2005.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.559.** Brasília: Casa Civil, 2002.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.683.** Brasília: Casa Civil, 1979.

BRITO, Vladimir de Paula. **O papel informacional dos serviços secretos (Dissertação de Mestrado).** Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação, 2011.

CAREY, J. **Communication as Culture: Essays on Media and Society.** Boston: Unwin Hyman, 1985; repr. London/New York, Routledge, 1992. Disponível em: <<http://faculty.georgetown.edu/irvinem/CCTP748/Carey-summary-comm-culture.html>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

CASTEL, Robert. **As armadilhas da exclusão.** In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela, BÓGUS, Lucia, YAZBEK, Maria Carmelita. *Desigualdade e a questão social.* São Paulo: EDUC, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY (CLD). **A Truly World-Wide Web: Assessing the Internet from the Perspective of Human Rights.** 2012.

CGI. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil**: TIC Domicílios e TIC Empresas 2011. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012.

COLLIER, Stephen J. **Topologias de poder**: a análise de Foucault sobre o governo político para além da "governamentalidade". Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 5, p. 245-284, jul. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000100010&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 25 jun. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 dez. 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. Capitalismo: civilização e poder. **Estud. av.**, São Paulo, v. 25, n. 72, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000200020&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 dez. 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. **Estud. av.**, São Paulo, v. 11, n. 31, dez. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 dez. 2011.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, n. 53, 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/26361654_Democracia_cosmopolita_deficits_conceituais_e_equivocos_politicos/download> Acesso em: 20 dez. 2018.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COSTA, Sérgio. Redes sociais e integração transnacional: problemas conceituais e um estudo de caso. Revista de Sociologia Política: **Política e Sociedade**. Vol. 2. N.2, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/4957/4316>> Acesso em: 20 dez. 2018.

CRESWELL, John W.; PLANO CLARK, Vicki L. **Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CUNHA, Claudia Silveira da. Os serviços eletrônicos de implementação da Lei de Acesso à Informação pública e os serviços de informação ao cidadão. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

DAGNINO, Renato et al. **Gestão Estratégica da Inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté, Cabral Universitária, 2002.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

DANTAS, Marcos. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

DI FELICE, Massimo. Das tecnologias da democracia para as tecnologias da colaboração. In: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes**: a comunicação digital e as novas formas de participação social. 1 ed. São Caetano do Sul, Difusão, 2008.

DINIZ, Eli. Governabilidade democracia e reforma do Estado: os desafios de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio (ORG.) **Reforma do Estado e democracia no Brasil**, Brasília. UNB/ENAP, 1997.

DOSSE, François. **História do estruturalismo**. v.2. São Paulo: UNICAMP, 1994.

DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na Sociedade da Informação**: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. 2 ed. São Paulo: UNESP, 2001.

FICO, Carlos. **Como eles agiam**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 16 ed. São Paulo: Loyola, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 42 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: *saberes necessários a prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

GAPI. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. São Paulo: UNICAMP, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GONZÁLEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Regime de Informação: construção de um conceito. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v.22, n.3, p. 43-60, set./dez. 2012.

Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/ies/article/view/14376/8576> Acesso em: 07 Jul. 2017.

GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 60-76, abr. 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652003000100007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07 jul. 2017.

GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652002000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07 jul. 2017.

GORDON, Colin. Governamentalidade e a genealogia da política. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 1049-1065, dez. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022013000400015&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 25 jun. 2017.

GUERRA, Fernando, MASSENSINI, Rogério Luís. Políticas de informação em tempos de governo eletrônico: um estudo preliminar sobre a governança informacional no estado de Minas Gerais. **InCID: R. Ci. Inf. e Doc.**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 1, p. 105-124, jan./jun. 2012.

GUIMARAES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 01-18, Dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 Jul. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011b.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. v. I. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012a.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. v. II. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A Nova Obscuridade: pequenos escritos políticos V. 1 ed.** São Paulo: Unesp, 2015.

HOBBSAWM, E. J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N° 30, ano 11, fev. de 1996.

IMMERGUT, Ellen M. Institutional constraints on policy. In: GOODIN, R.E.; REIN, M.; MORAN, M. (Edi.). **The Oxford handbook of Public Policy**. Oxford University Press, 2007.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo Institucionalismo. In: SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspect. ciênc. inf.**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, abr. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362009000100002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 jul. 2015.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspect. ciênc. inf.**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, Apr. 2009.

JOFFILY, Mariana. O aparato repressivo: da arquitetura ao desmantelamento. In: REIS FILHO, Aarão, RIDENTI, Marcelo, MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

KEELEY, James F. **Toward a Foucauldian analysis of international regimes**. MIT, 1990. Disponível em: <<https://prism.ucalgary.ca/handle/1880/44994>> Acesso em 16 jun. 2017.

KERCKHOVE, Derrick de. Da democracia para a ciberdemocracia. In: In: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes: a comunicação digital e as novas formas de participação social**. 1 ed. São Caetano do Sul, Difusão, 2008.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. **A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

LAVILLE, Christian, DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução: Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LIMA, Marcia H. T. de Figueiredo, CORDEIRO, Helena Cristina Duarte, GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

LÖWY, Michael. **Ideologias e Ciência Social**: elementos para uma análise marxista. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. **Opin. Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, maio 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762006000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 nov. 2012.

MARTINS, Ana Amélia Lage, REIS, Alcenir Soares dos. A informação pública como direito e acesso ao poder. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

MARTINS, Luiz Alberto Moreira; PEIXOTO JUNIOR, Carlos Augusto. Genealogia do biopoder. **Psicol. Soc.**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 157-165, ago. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822009000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 25 jun. 2017.

MASSENSINI, Rogério Luís. **Inclusão digital no Centro Vocacional Tecnológico Henfil**: uma leitura sob a ótica do capitalismo informacional. (Dissertação de Mestrado). UFMG, 2010.

MASSENSINI, Rogério Luís. Inclusão digital: sob a ótica da cidadania plena. **DataGramZero** - Revista de Ciência da Informação - v.12 n.2 abr, 2011.

MASSENSINI, Rogério Luís. Os desafios para a implementação da lei de acesso à informação pública no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **Distensão no Brasil**: o projeto militar (1973-1979). Campinas: Papyrus, 1995.

MATTELART, Armand. **História da sociedade da informação**. São Paulo: Loyola, 2002.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MICONI, Andrea. Ponto de virada: a teoria da sociedade em rede. In: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes**: a comunicação digital e as novas formas de participação social. 1 ed. São Caetano do Sul, Difusão, 2008.

MINAS GERAIS. **Solicitar informação pública**. 2018. Acesso 20 dez 2018. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/servico/solicitar-informacao-publica>>

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Decreto Nº 45.969**. 2012. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45969&ano=2012&aba=js_textoAtualizado>. Acesso em: 01 out. 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Decreto Nº 45.743**. 2011. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT7=LINKON&p=1&r=1&l=1&f=G&s1=decreto+45743+2011.norm.> Acesso em: 01 out. 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Decreto No 15.293**. 2004. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=15293&ano=2004&texto=original>>. Acesso em: 01 out. 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Decreto Nº 2.877**. 1963.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução Nº 2.197**. 2012. Disponível em: <<http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/2197-12-r.pdf>> Acesso em: 28 fev. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução Nº 3.118**. 2016. Disponível em: <<http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/3118-16-r%20-%20republicação.pdf>> Acesso em: 28 fev. 2019.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. **Relatórios Estatísticos**. 2018. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoainformacao>> Acesso em: 02 fev. 2018.

MIRANDA, José Bragança. O fim da distância: a emergência da cultura telemática. In: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes**: a comunicação digital e as novas formas de participação social. 1 ed. São Caetano do Sul, Difusão, 2008.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Seminário Internacional Ditaduras Militares em Enfoque Comparado. **Ditaduras militares**: Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso de Julia Gomes Lund y Otros** (Guerrilha do Araguaia). Washington, D.C., 2009.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública**. 2010. Disponível em:

<http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf> Acesso em: 30 abril 2019.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Programa Interamericano sobre Acesso à Informação Pública**. 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_programa_interamericano.pdf> Acesso em: 30 Abril 2019.

OXFORD UNIVERSITY. **PESTEL analysis of the macro-environment**. Oxford, 2007. Disponível em: <http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199296378/01student/additional/page_12.htm> Acesso em: 25 nov. 2012.

PAULA, Lorena Tavares de. MORAES, Bruno Moreira de, WAETE, Ranito Zambo. Repositórios digitais: dispositivos de acesso aberto no processo de democratização do conhecimento. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

PECHEUX, Michel. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. 3 ed. Campinas: UNICAMP, 1997.

PEREIRA, Anthony. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad. Patricia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. O processo de construção de políticas de informação. In: **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. MOURA, Maria Aparecida (Org.). Belo Horizonte: UFMG, 2014.

PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão. Prefácio. In: **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. MOURA, Maria Aparecida (Org.). Belo Horizonte: UFMG, 2014.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment.**: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, Paul y SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 17 N°1 - ICP - Montevideo**, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RAGIN, Charles C. **Constructing social research**: the unity and diversity of method. Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press, 1994.

REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura no Brasil entre memória e história. In: MOTTA, Rodrigo Patto Sá; Seminário Internacional Ditaduras Militares em Enfoque

Comparado. **Ditaduras militares**: Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

REIS, Alcenir Soares, SILVA, Alberth Sant'ana, MASSENSINI, Rogério Luís. Informação e cidadania: conceitos e saberes necessários à ação. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **Cultura informacional e liderança comunitária**: concepções e práticas. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

RIBEIRO, João Ubaldo. **Política**. 9ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

RODRIGUES, Izabela França. **Contribuições e potenciais da governança eletrônica para a democracia**: transparência, controle público e participação cidadã. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2009.

RONDON FILHO, Edson Benedito. **Segurança, território, população**. Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 370-380, dez. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 25 jun. 2017.

SALDOMBIDE, Silvia Carolina Geneyro. Libertad vigilada: un estudio sobre las tecnologías de gobierno. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte, v. 25, n. 2, p. 362-371, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822013000200013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 25 jun. 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4 ed. São Paulo: USP, 2008.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: USP, 2007.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SAWARD, Michael. Democratic Theory and Indices of Democratization. In: BEETHAM, David. **Defining and measuring democracy**. Londres: Sage Publications, 1994.

SCHMITTER, Philippe. **Interest conflict and political change in Brazil**. Stanford, California, 1971.

SILVA, Adailton da, SILVA, Josenilton da, ROSA, Waldemir. Juventude Negra e Educação. In: CASTRO, Jorge Abrahão, AQUINO, Luseni Maria C de, ANDRADE, Carla Coelho. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. NEPP/UNICAMP, *Caderno* n° 48, 2000.

SILVA, Shirlene Linny da. Transição política e a construção do direito de acesso aos arquivos da/sobre a repressão. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo e Tancredo, 1964-1985**. (Tradução Mario Salviano Silva). 8 Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SKOCPOL, T.. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SORJ, Bernardo. **Brasil@povo.com**. UNESCO, Jorge Zahar, 2004.

SOUZA, Jessé. **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**. Belo Horizonte, UFMG, 2010.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in Government. In: WORLD BANK. **The Right to Tell**. Washington, 2002.

THELEN, Kathlen e STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathlen e LONSTRETH, Frank (edit.). **Structuring Politics – historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press: 1994.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TORRES, Juliana Cutolo. Cyborgcracia: entre gestão digital dos territórios e redes sociais digitais. In: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes: a comunicação digital e as novas formas de participação social**. 1 ed. São Caetano do Sul, Difusão, 2008.

WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e inclusão social: a exclusão digital em debate**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Editora Senac, 2006.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Brasília: Conselho Federal de Administração, s.d. Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=Aq3qln5DSG5VnhwkeVITtLEWM9pOvQmhUH E9ldwZk,&dl>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. II Brasília: UNB, 1999.

APÊNDICE

FIGURA 11: DIAGRAMA DO NÓ DE ASSÉDIO

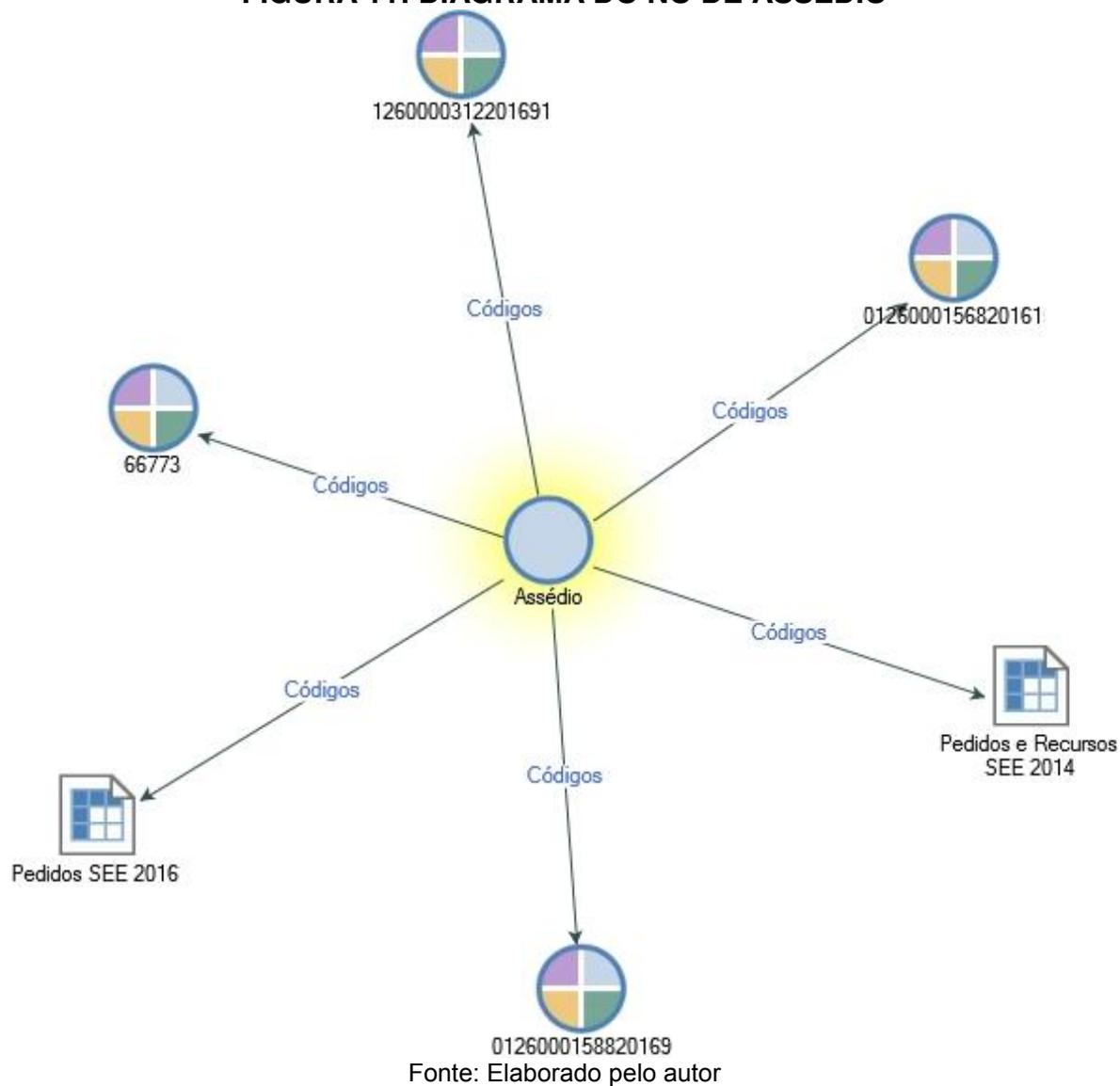
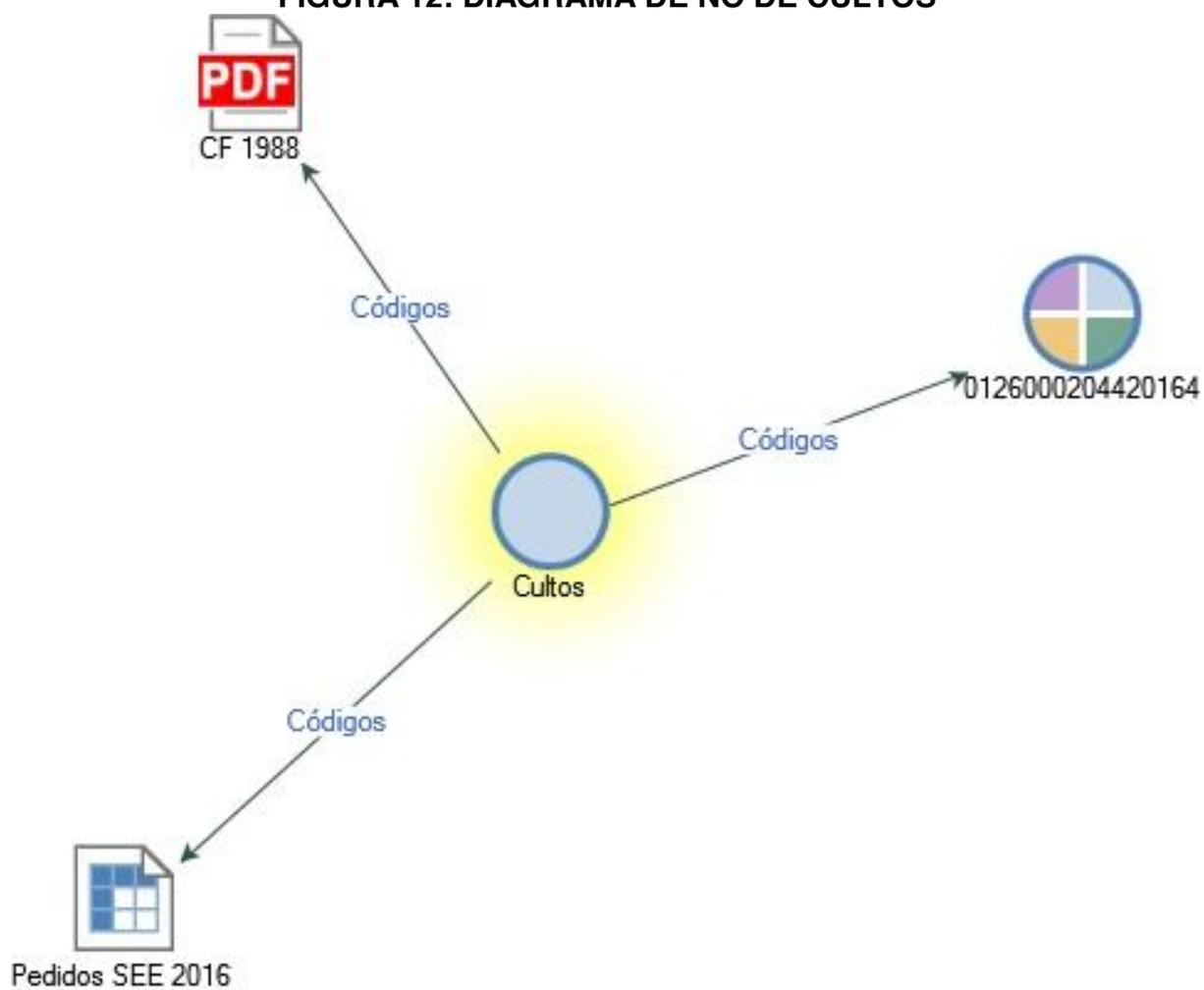
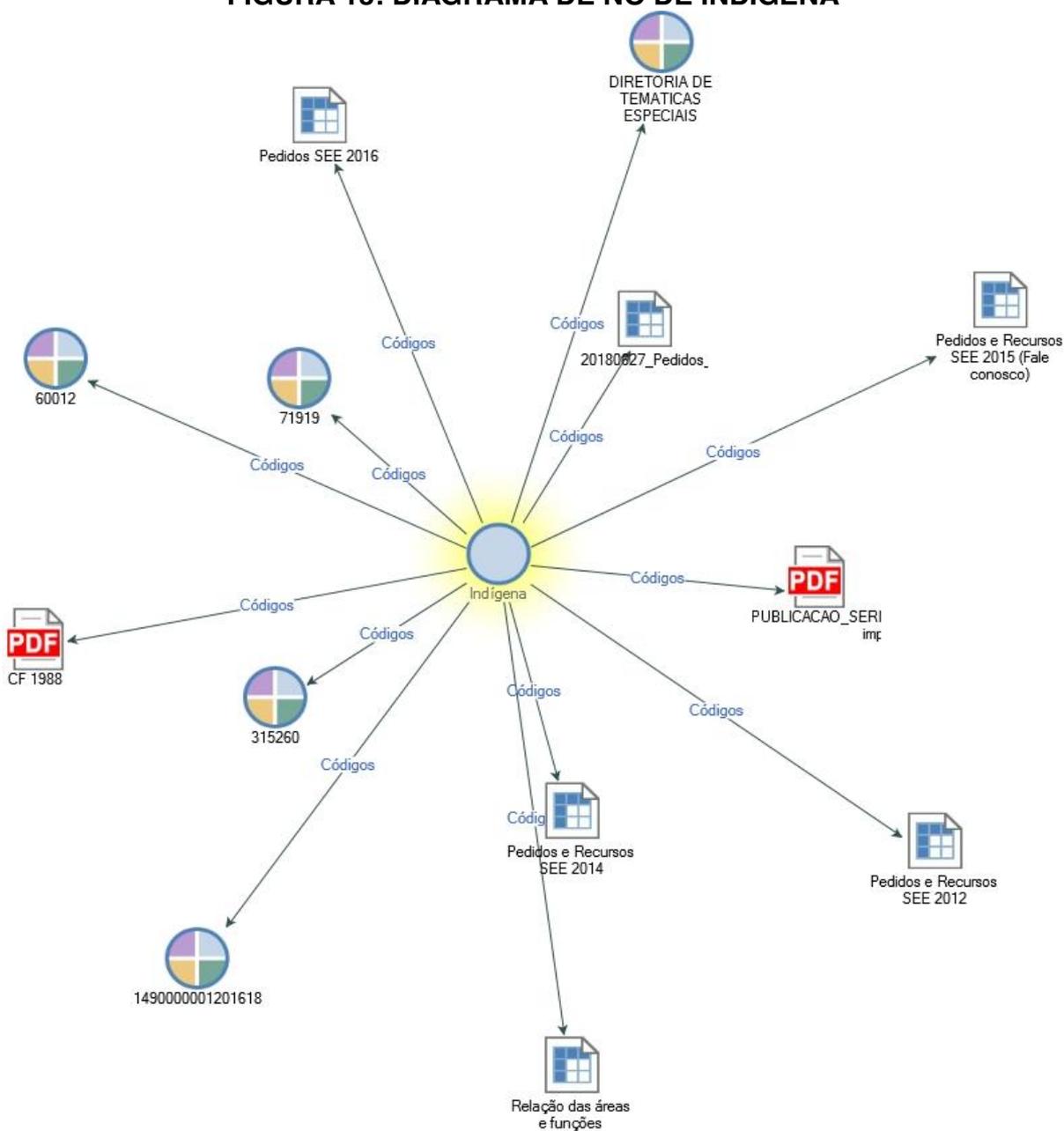


FIGURA 12: DIAGRAMA DE NÓ DE CULTOS



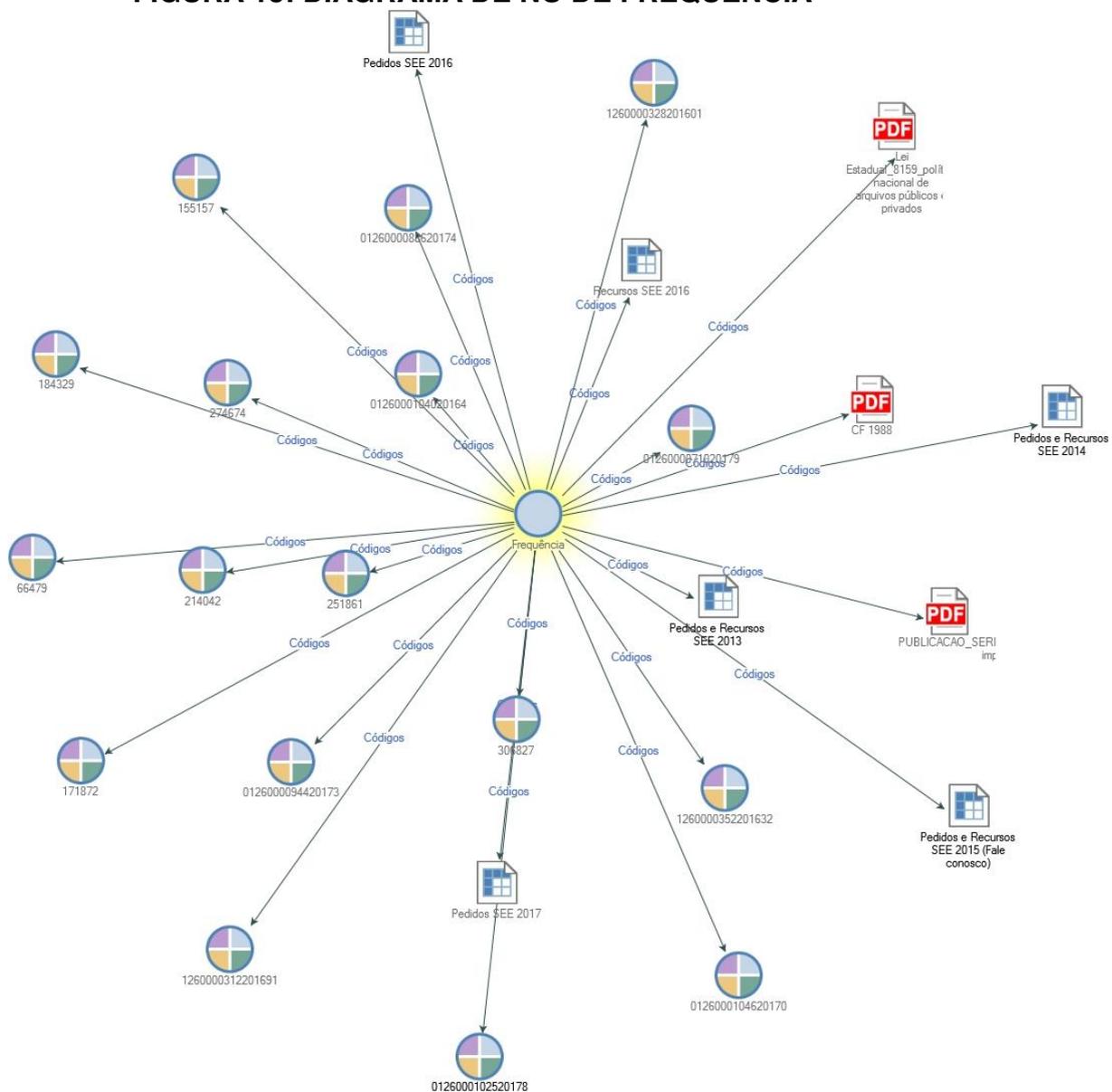
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 13: DIAGRAMA DE NÓ DE INDÍGENA



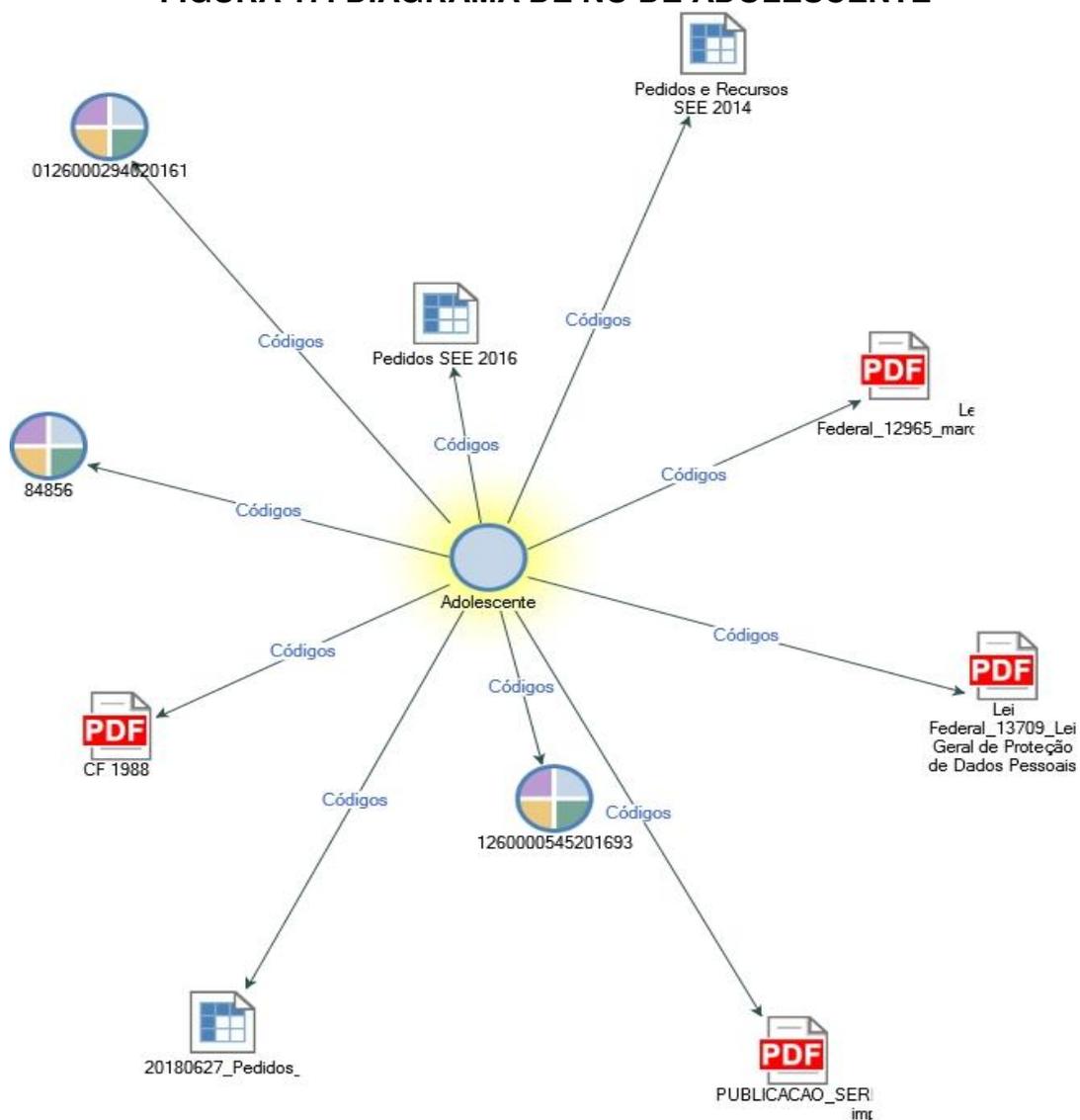
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 15: DIAGRAMA DE NÓ DE FREQUÊNCIA



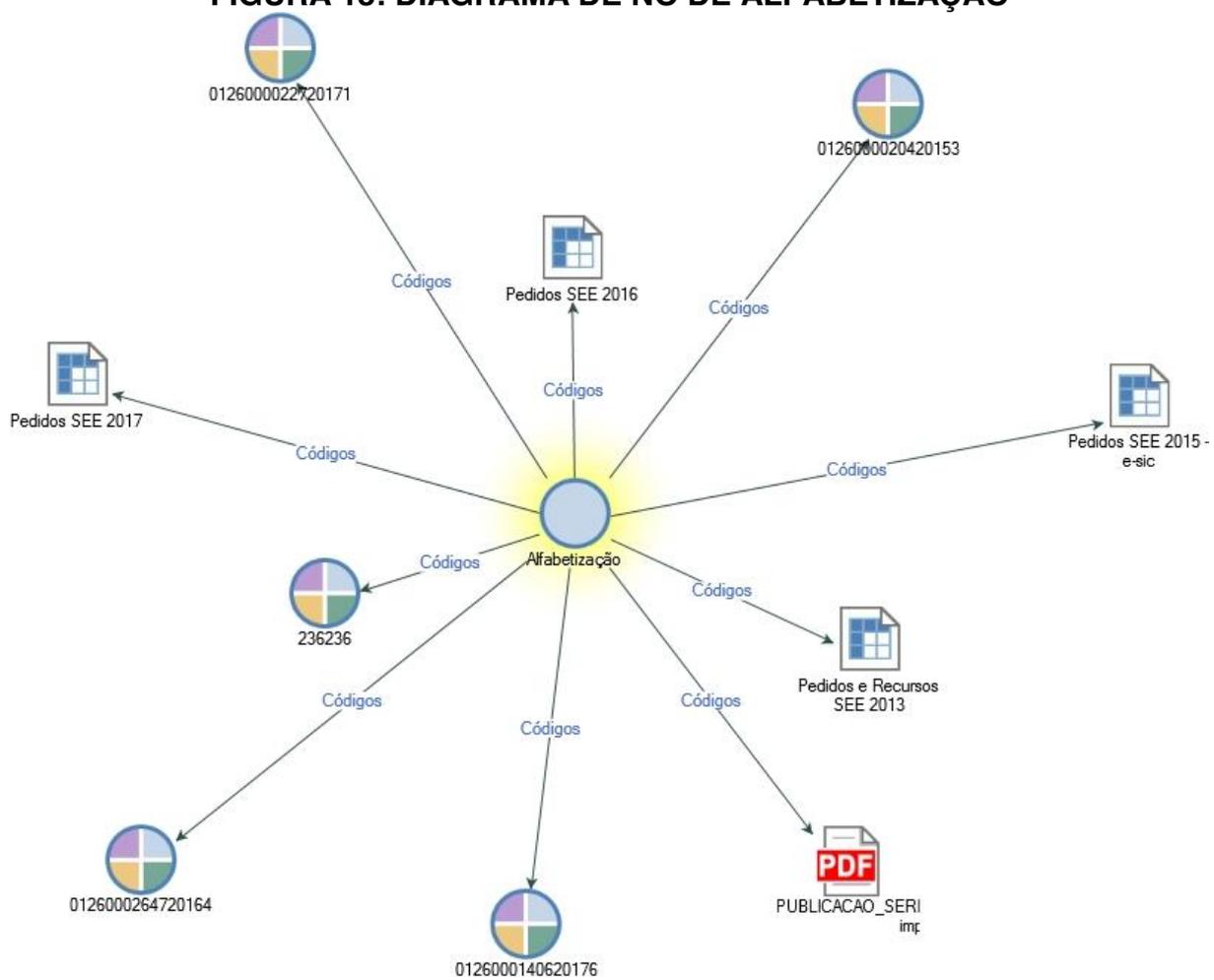
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 17: DIAGRAMA DE NÓ DE ADOLESCENTE



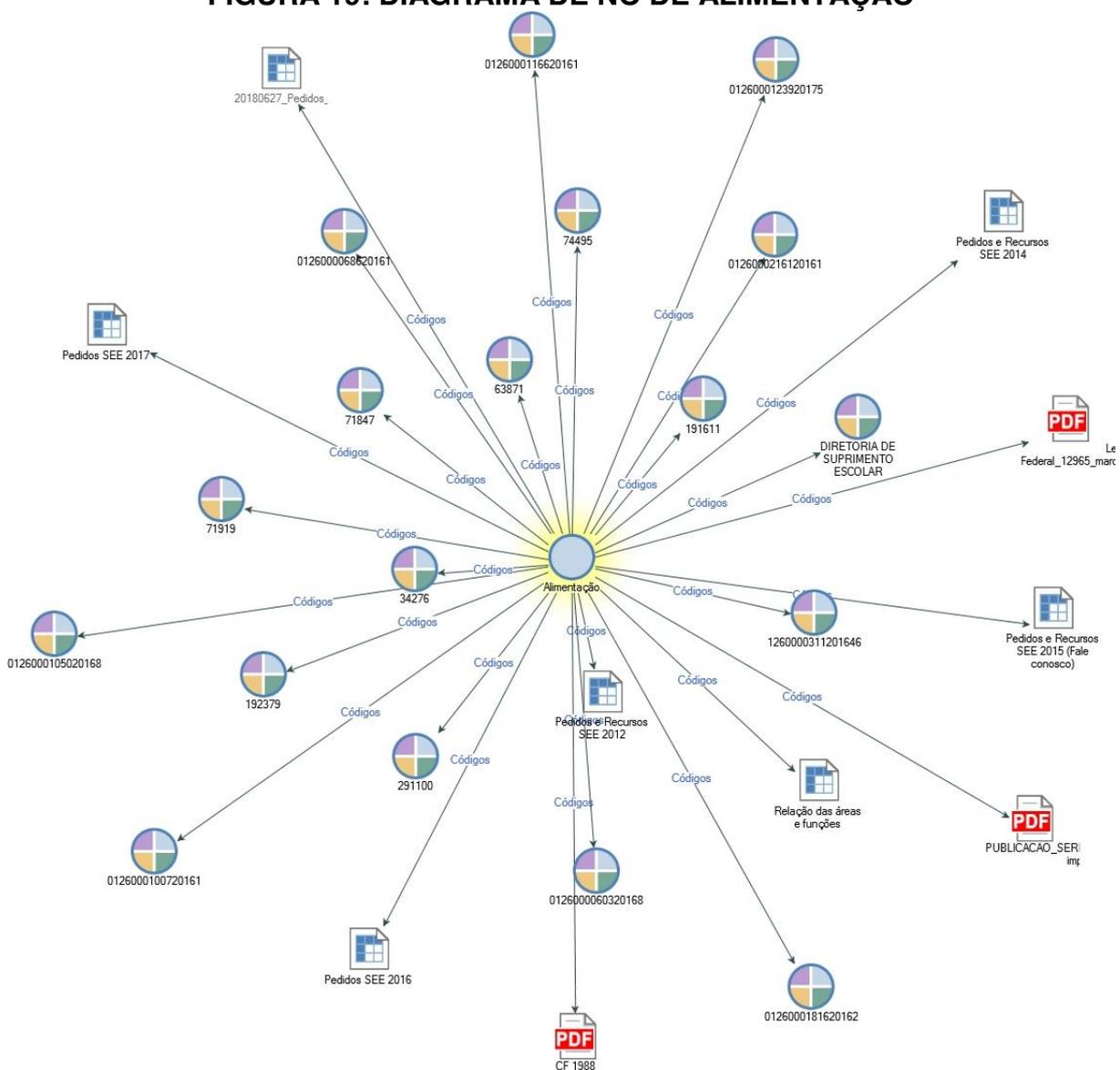
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 18: DIAGRAMA DE NÓ DE ALFABETIZAÇÃO



Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 19: DIAGRAMA DE NÓ DE ALIMENTAÇÃO



Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 20: DIAGRAMA DE NÓ DE ENTURMAÇÃO

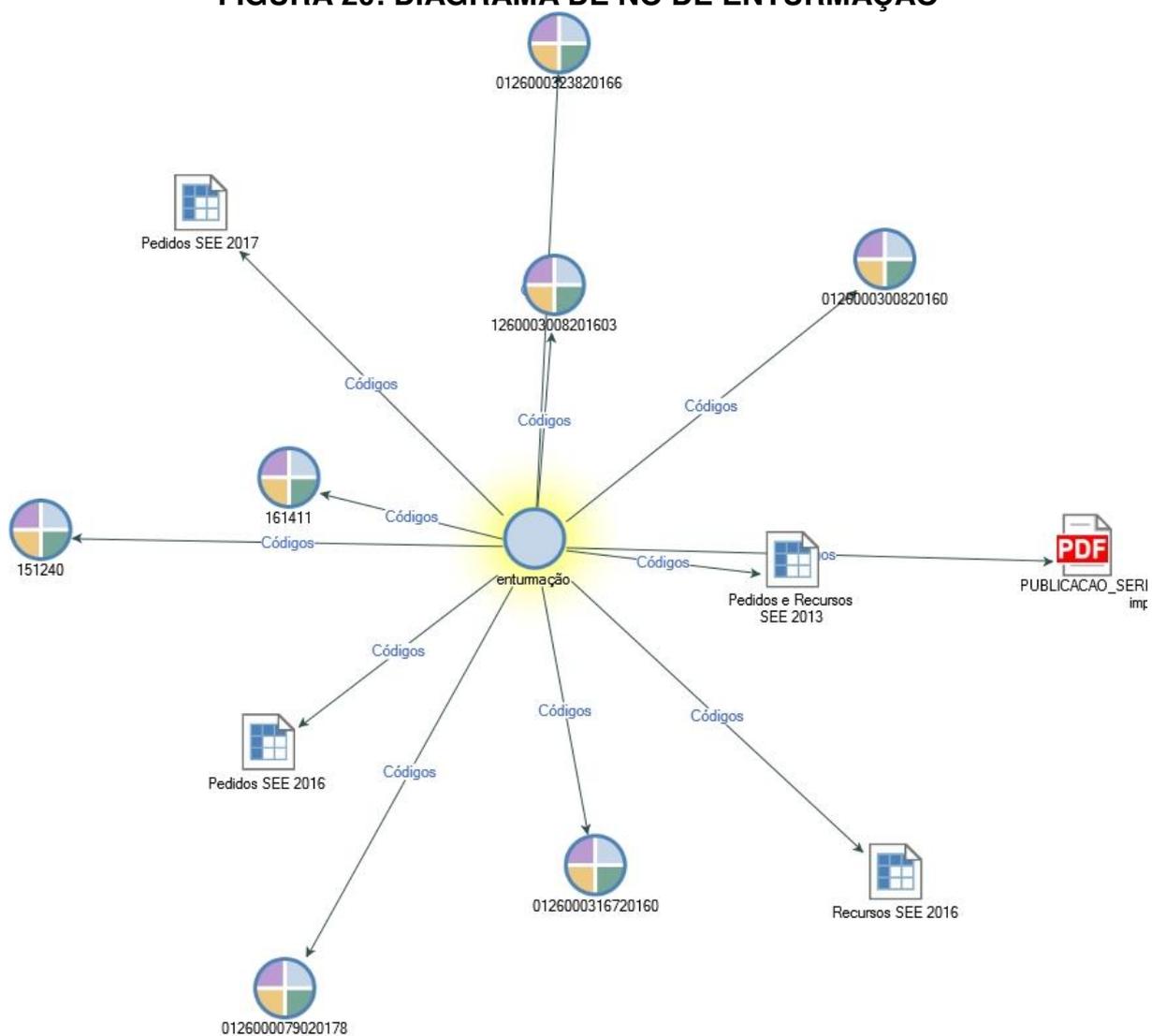
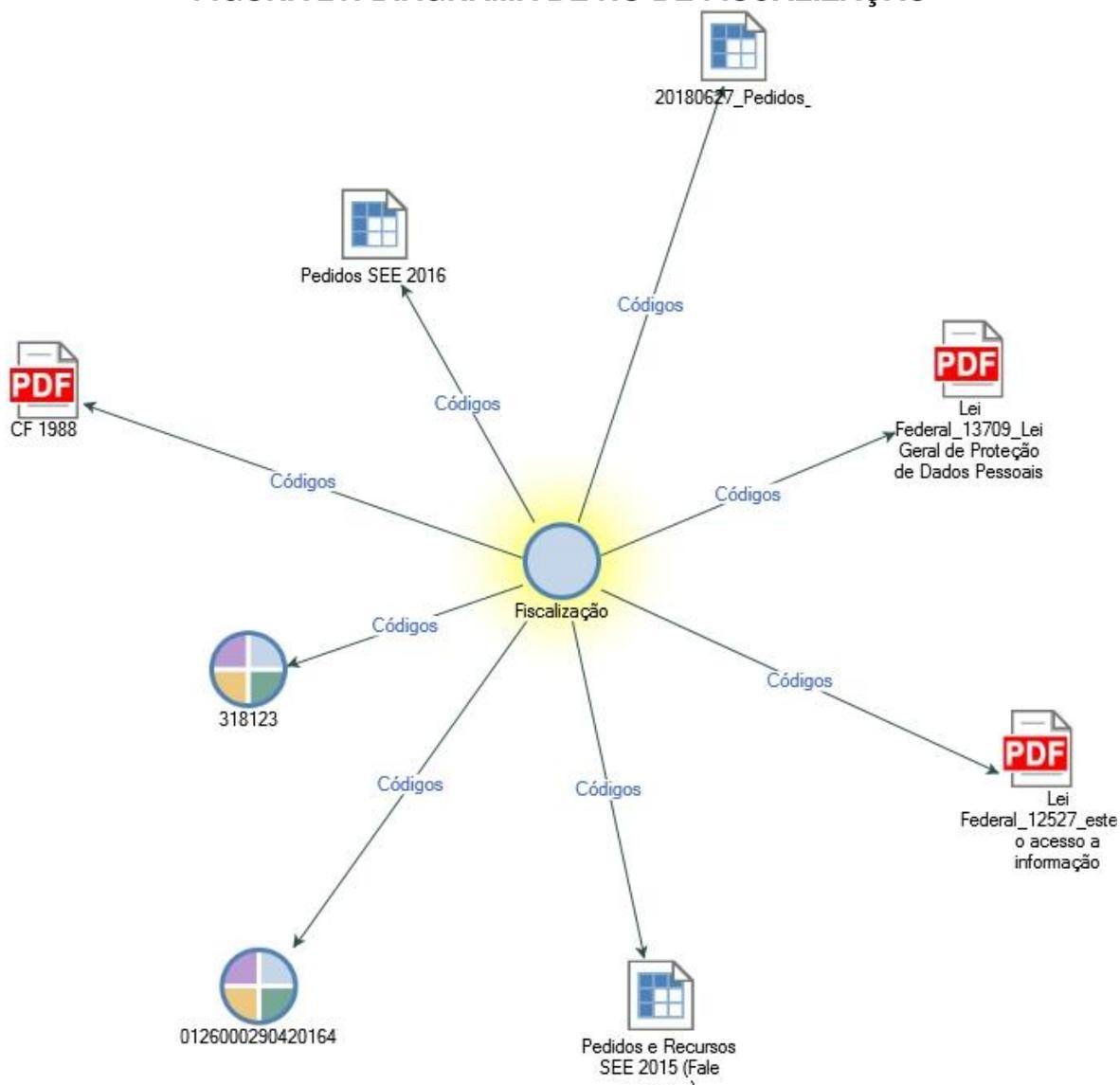
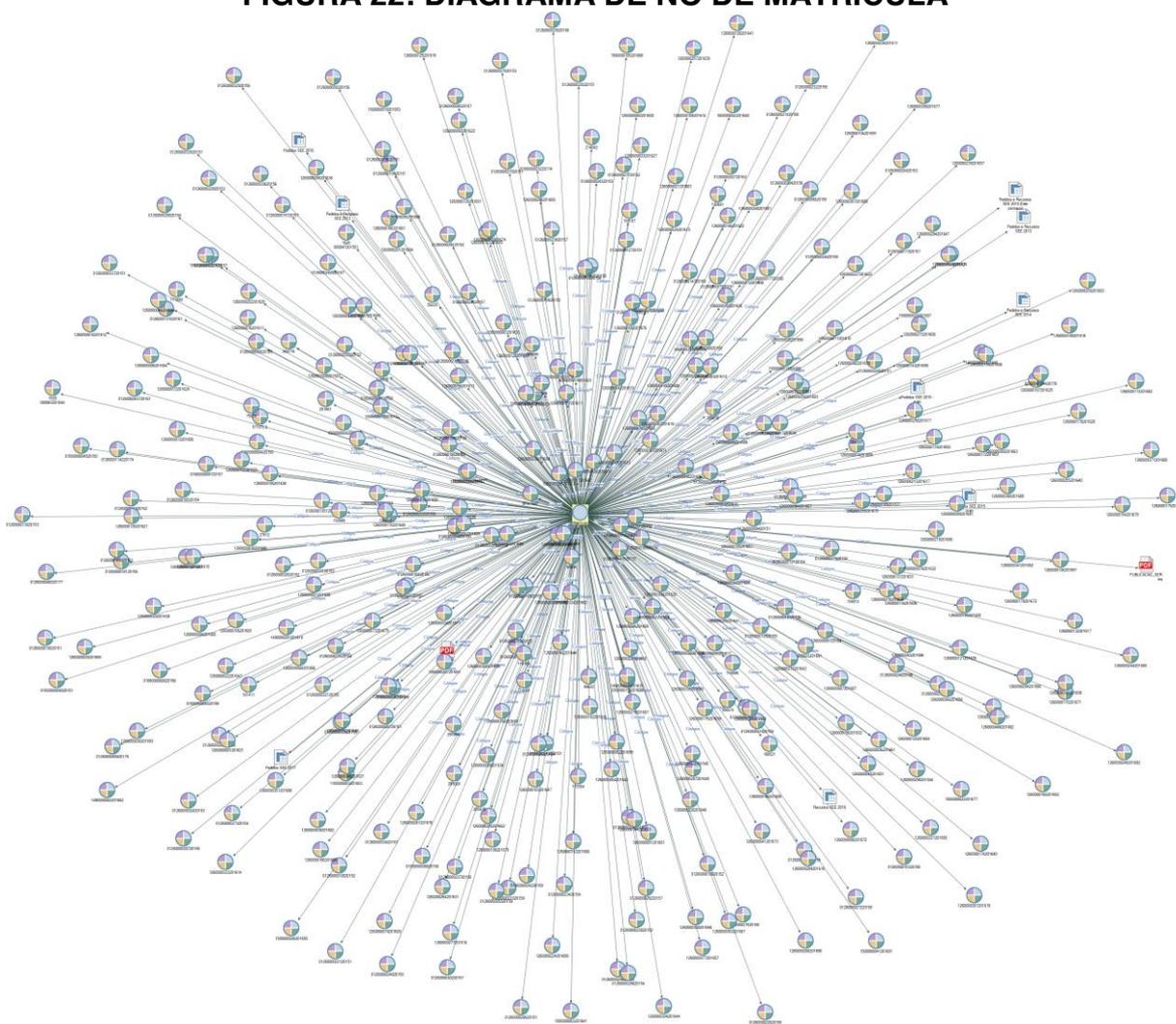


FIGURA 21: DIAGRAMA DE NÓ DE FISCALIZAÇÃO

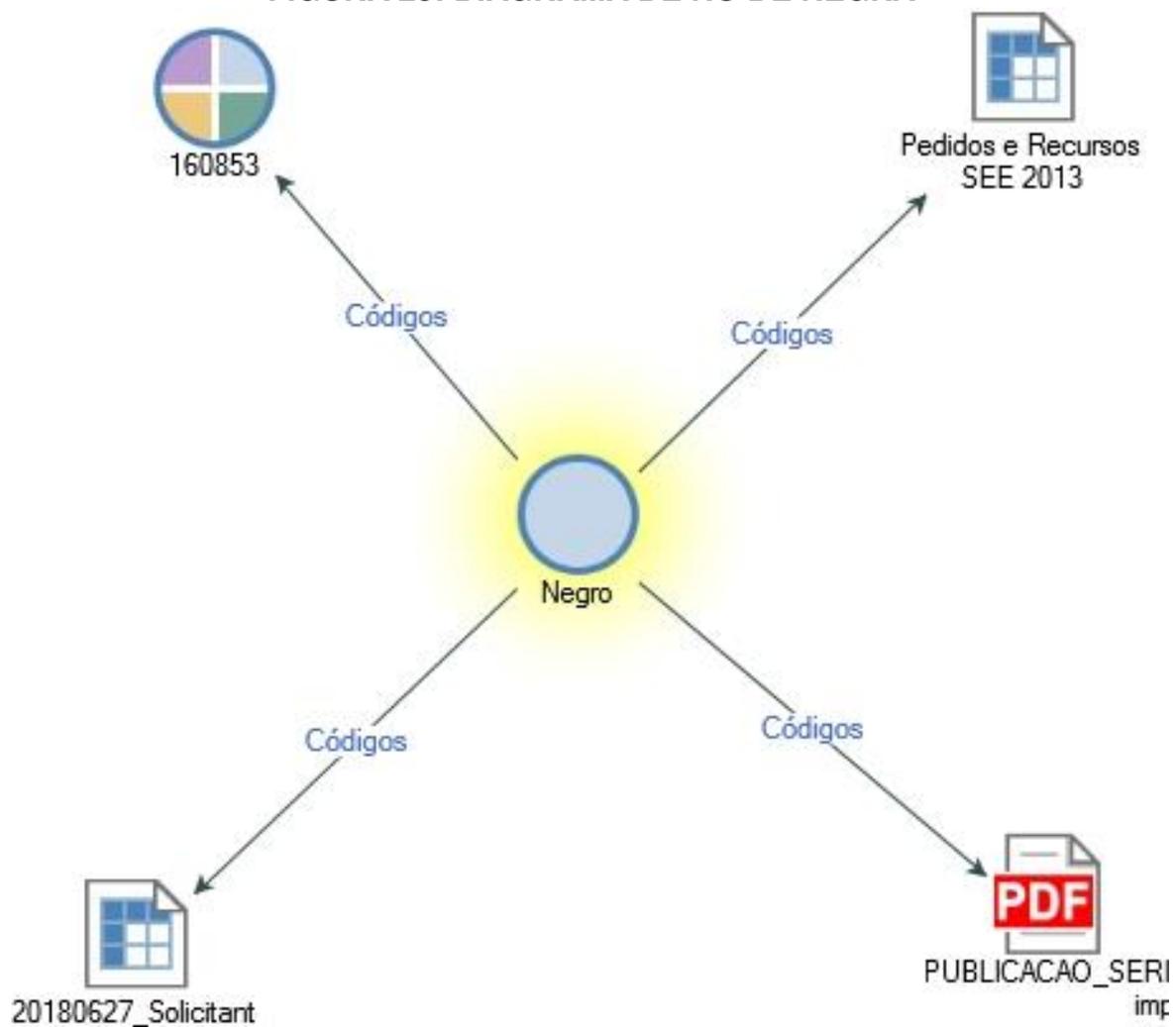


Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 22: DIAGRAMA DE NÓ DE MATRÍCULA

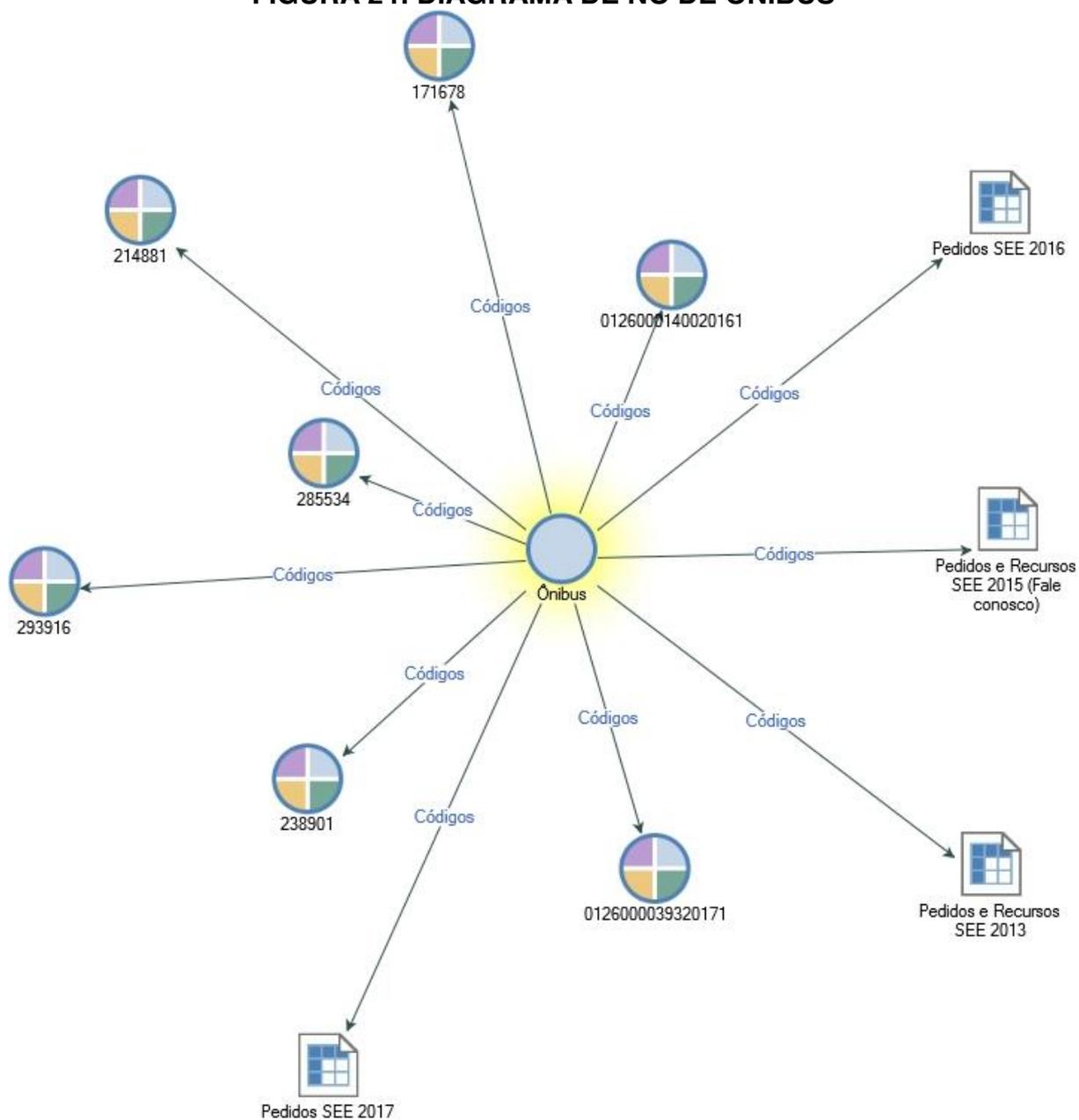
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 23: DIAGRAMA DE NÓ DE NEGRA



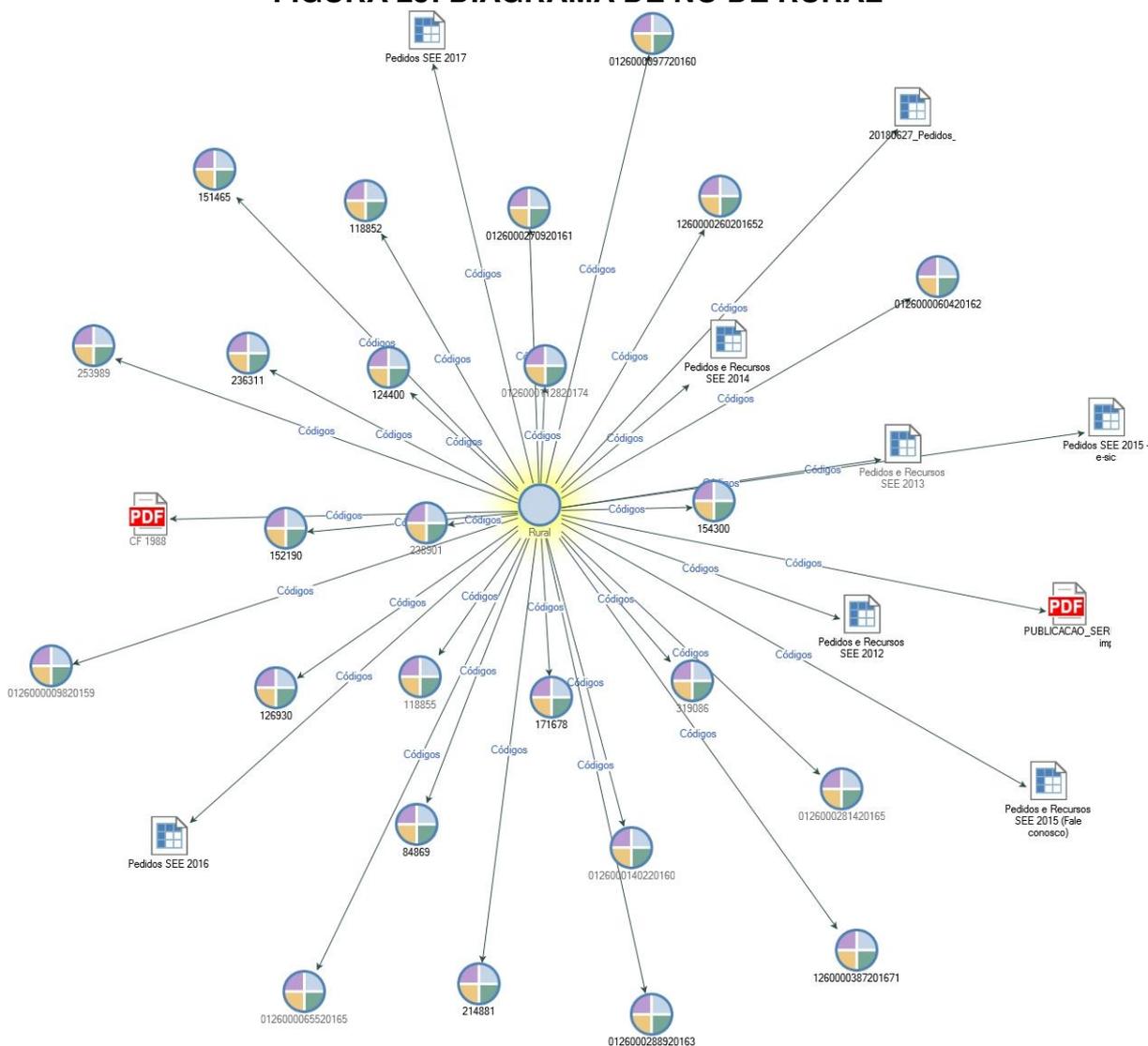
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 24: DIAGRAMA DE NÓ DE ÔNIBUS



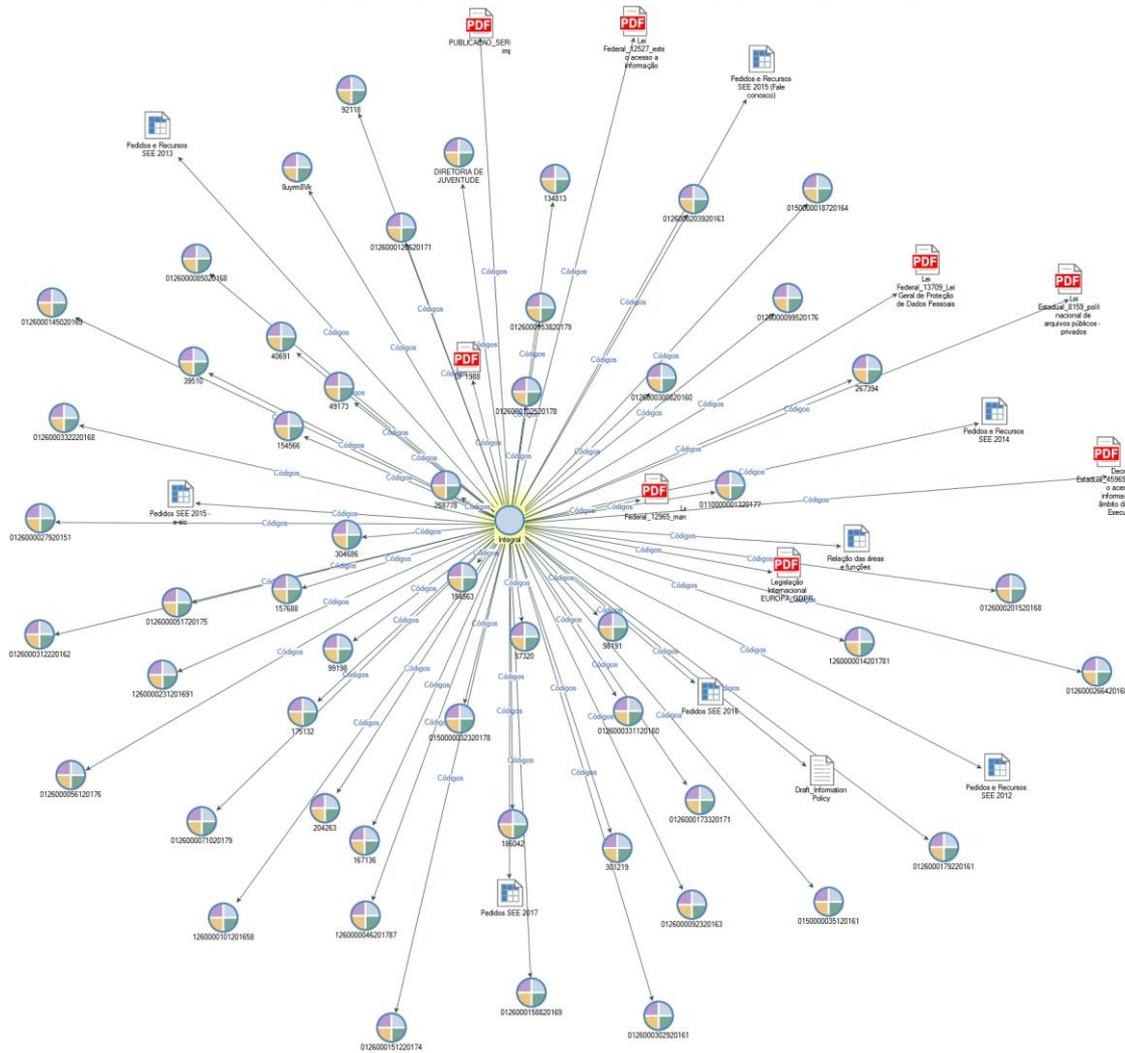
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 25: DIAGRAMA DE NÓ DE RURAL



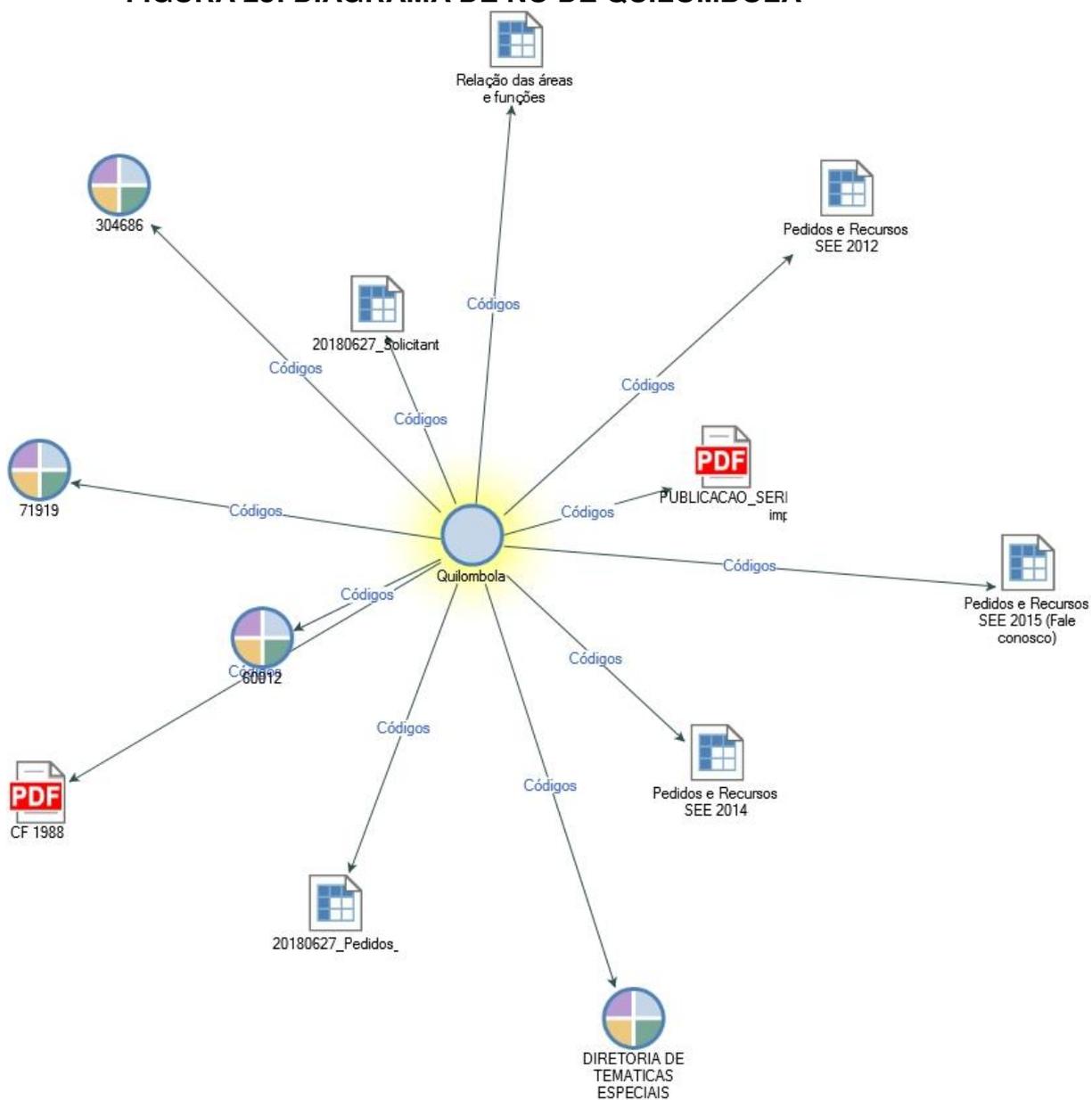
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 27: DIAGRAMA DE NÓ DE INTEGRAL



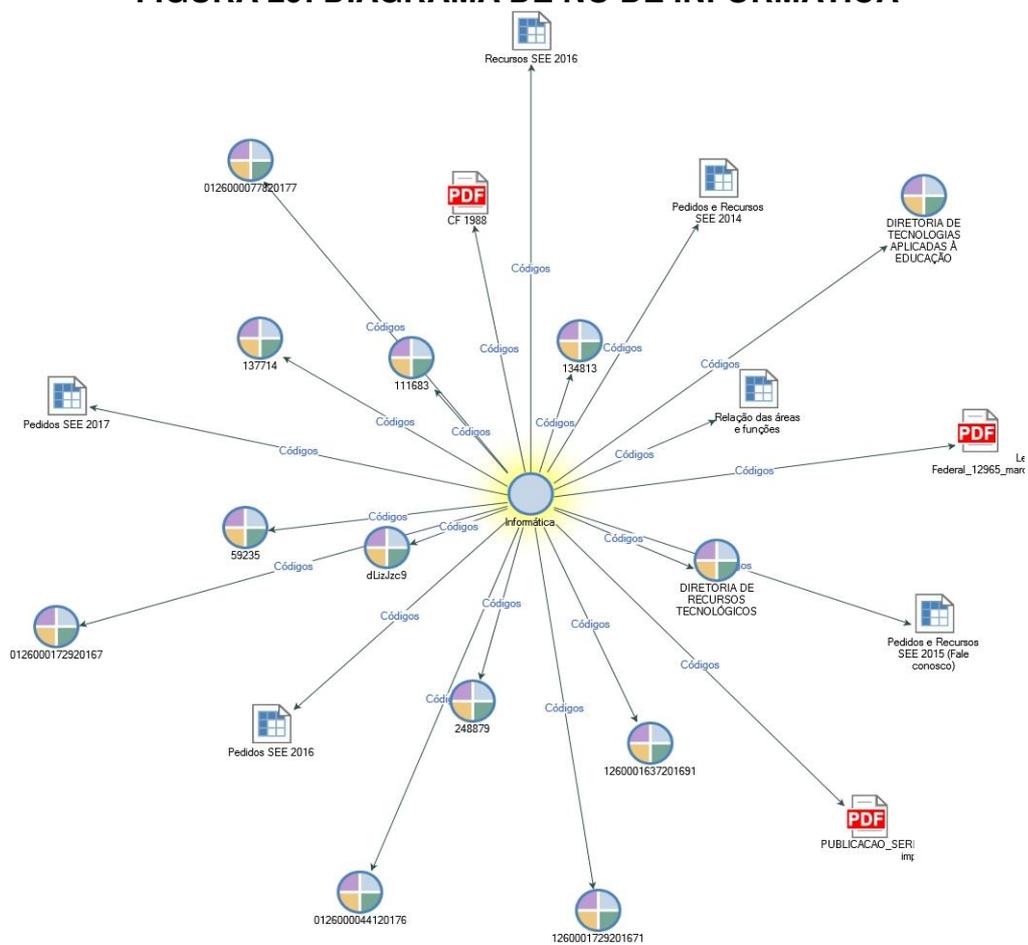
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 28: DIAGRAMA DE NÓ DE QUILOMBOLA



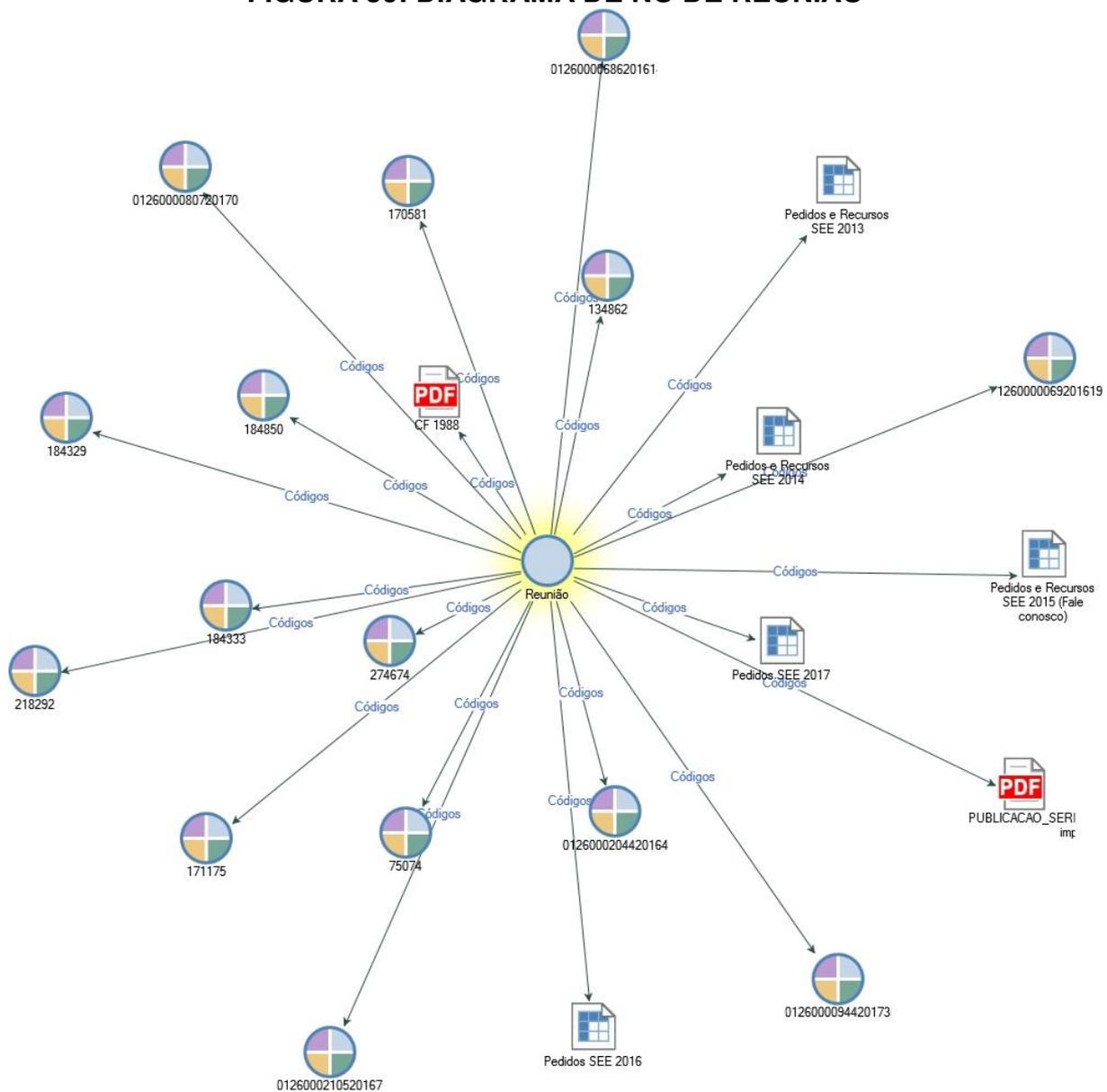
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 29: DIAGRAMA DE NÓ DE INFORMÁTICA



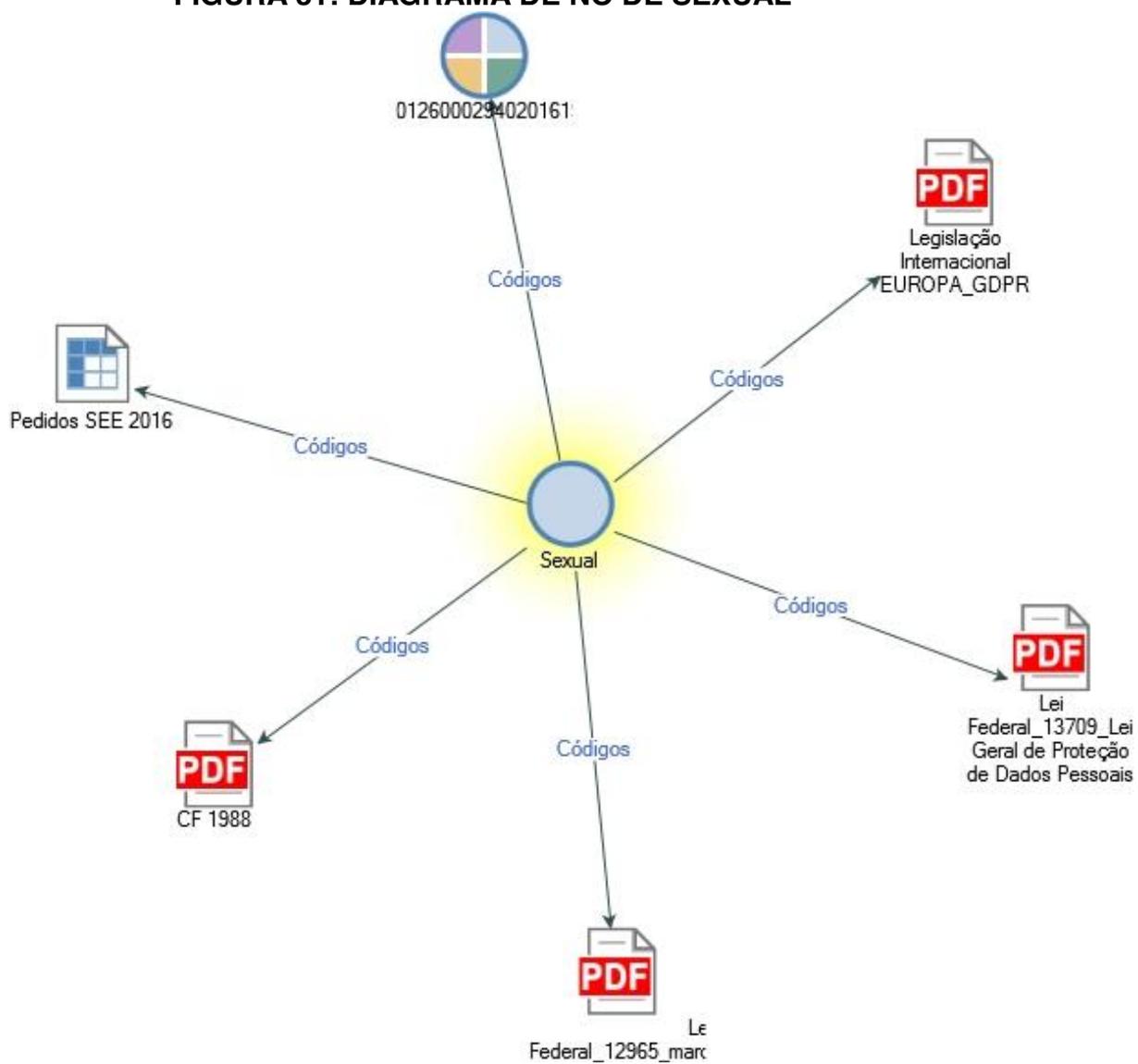
Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 30: DIAGRAMA DE NÓ DE REUNIÃO



Fonte: Elaborado pelo autor

FIGURA 31: DIAGRAMA DE NÓ DE SEXUAL



Fonte: Elaborado pelo autor

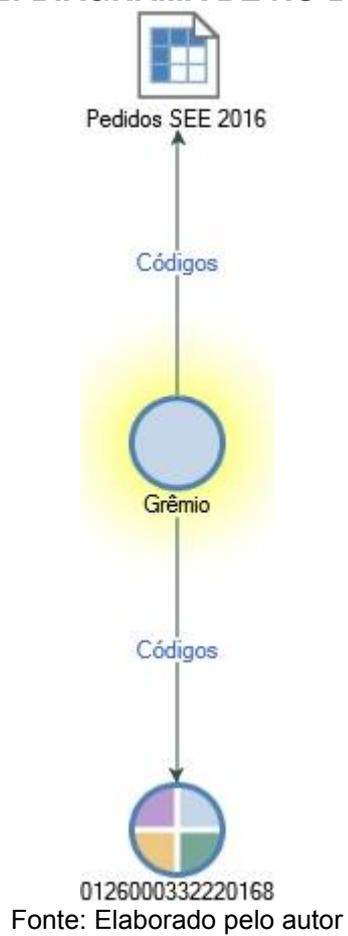
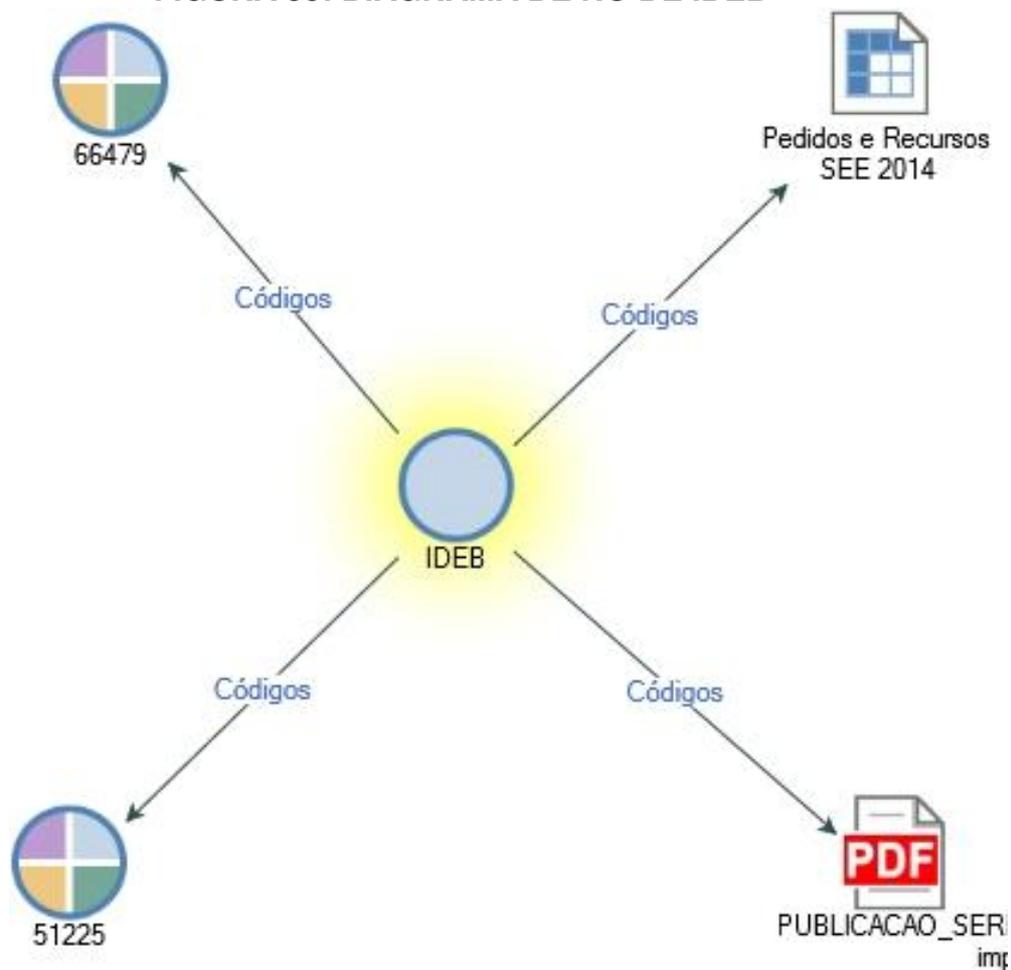
FIGURA 32: DIAGRAMA DE NÓ DE GRÊMIO

FIGURA 33: DIAGRAMA DE NÓ DE IDEB



Fonte: Elaborado pelo autor

Laboratório De Culturas e Humanidades Digitais (LABCULT)

Formulário de autorização para utilização do laboratório com a especificação dos termos e condições de uso.

O LABCULT é um espaço para o desenvolvimento de pesquisas no eixo Culturas e Humanidades Digitais. O laboratório é coordenado pela profa. Maria Aparecida Moura e a equipe responsável é composta pelos professores: Maria Guiomar da Cunha Frota, Alcenir Soares dos Reis e Fabrício Silveira. Para utilizar o LABCULT o pesquisador deve preencher esse formulário indicando as demandas e concordando com o termo de uso e condições e registrar uma senha na seção de ensino.

SEÇÃO I – DADOS DO PROJETO

Nome do Projeto de pesquisa a ser desenvolvido: INFORMAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS: PROCESSOS DE CONTROLE SOCIAL E DE DEMOCRATIZAÇÃO

Nome do pesquisador responsável (Professor do PPGCI): Maria Guiomar da Cunha Frota

Demanda em termos de equipamento e de softwares do LABCULT: Um computador com o software NVivo.

Contrapartida do projeto em termos de equipamentos e softwares: Não há.

SEÇÃO II – DEMANDAS DE USO

- a) horário de utilização (dias da semana, turno e horário): Segunda, quarta e sexta pela manhã e tarde.
- b) nome do pesquisador que utilizará o espaço: Rogério Luís Massensini
- c) computadores e softwares para serem instalados: Um computador com o software NVivo.

SEÇÃO III – TERMOS E CONDIÇÕES

Declaro que estou de acordo com os termos e condições estabelecidos a seguir:

- 1) Utilização do espaço apenas por pesquisadores autorizados.
- 2) Seção dos dados da pesquisa para o Portal de Dados do LABCULT, viabilizando assim a sua divulgação e utilização por outros pesquisadores do programa (não serão disponibilizados no portal dados que forem considerados restritos pelo Comitê).
- 3) Utilização apenas das máquinas destinadas pela coordenação do LABCULT.
- 4) O pesquisador se responsabiliza pela conservação do LABCULT, com as máquinas e softwares utilizados.
- 5) Solicitação para reuniões devem ser feitas à coordenação, de acordo com a disponibilidade de horário.

Nome: Rogério Luís Massensini

Assinatura: 

Data: Janeiro de 2018