

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

A LAI É PARA TODOS?

Uma análise dos riscos de (re)produção de desigualdades pela Política Brasileira de Acesso à Informação Pública, com base nos dados do Sistema e-SIC

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARCELO LEVY PERRUCCI

BRASÍLIA-DF

2019

MARCELO LEVY PERRUCCI

A LAI É PARA TODOS?

Uma análise dos riscos de (re)produção de desigualdades pela Política Brasileira de Acesso à Informação Pública, com base nos dados do Sistema e-SIC

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

BRASÍLIA-DF
2019
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Perrucci, Marcelo Levy
P4611 A LAI é para todos? : uma análise dos riscos de (re)produção de desigualdades pela Política Brasileira de Acesso à Informação Pública, com base nos dados do Sistema e-SIC / Marcelo Levy Perrucci – Brasília : IPEA, 2019.
82 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Roberto Rocha Coelho Pires
Inclui Bibliografia.

1. Acesso à Informação. 2. Políticas Públicas. 3. Controle Social. 4. Direito à Informação. 5. Brasil. [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011] I. Pires, Roberto Rocha Coelho. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 342.810662

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

MARCELO LEVY PERRUCCI

A LAI É PARA TODOS?

Uma análise dos riscos de (re)produção de desigualdades pela Política Brasileira de Acesso à Informação Pública, com base nos dados do Sistema e-SIC

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 27 de setembro de 2019

COMISSÃO JULGADORA

Dra. Beatriz Bernardes Ribeiro – CGU

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez Júnior – IPEA

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – IPEA

BRASÍLIA-DF

2019

À minha esposa, Patty, por completar minha vida,
e
à minha filha, Yuna, e ao meu filho William, por darem razão à minha existência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente:

à minha esposa, Patty, pela paciência descomunal durante essa empreitada, e por tudo mais que ela acrescenta em minha vida;

aos meus filhos, Yuna e William, por entenderem quando o papai precisou se ausentar de algumas aventuras para fazer esse trabalho, e pelas tantas outras nas quais pude participar;

ao meu avô, Mayer Levy (*in memoriam*), pelas valiosas lições de vida que ainda regem minhas decisões;

ao meu orientador, Roberto Pires, por me guiar por esse trajeto, contribuindo com o desenvolvimento fluído desse trabalho;

aos meus colegas de mestrado, por, ao trazerem descontração e companheirismo, aliviarem a carga ao longo do curso;

aos *Aguaclarianos* Sergio, Marcelo e Cristiano, ao lado dos quais superei diversos obstáculos ao longo desse mestrado;

aos meus amigos e colegas da CGU, em especial aqueles que compartilharam comigo seus conhecimentos, permitindo a produção desse trabalho: Hermann Biagi, Beatriz Ribeiro, Leodelma Felix, Roberto Kodama, Marcos Lindenmayer, Tamara Bakuzis, Camila Alves, Otavio Neves, Renata Figueiredo, Camila Colares, Claudia Taya, Elizabeth Cosmo e Marcio Sobral; e

ao restante de minha família e amigos, pelo conjunto de momentos vividos que compõe minha história.

*São as perguntas que não sabemos responder que mais nos ensinam.
Elas nos ensinam a pensar.
Se você dá uma resposta a um homem, tudo o que ele ganha é um fato qualquer.
Mas, se você lhe der uma pergunta, ele procurará suas próprias respostas.*

(Patrick Rothfuss – O Temor do Sábio)

Lista de Símbolos e Abreviaturas

CGU – Controladoria-Geral da União

CTPCC – Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção

EBT – Escala Brasil Transparente

E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei. 12.527/2011)

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Distribuição de solicitantes por tipo de pessoa (física ou jurídica)	25
Gráfico 2 - Distribuição de solicitantes por sexo.....	25
Gráfico 3 - Distribuição de solicitantes por escolaridade	26
Gráfico 4 - Distribuição de pedidos (2012-2018) versus Nível de escolaridade da população adulta (Brasil 2018).....	26
Gráfico 5 - Distribuição de solicitantes por canal de atendimento	27
Gráfico 6 - Distribuição dos pedidos por origem	28
Gráfico 7 - Correlação de Pedidos por Mil Habitantes por IVS em municípios de Médio Porte	38
Gráfico 8 - Correlação de Pedidos por Mil Habitantes por IVS em municípios de Grande Porte.....	40
Gráfico 9 - Correlação de Pedidos por Mil Habitantes por IVS em Metrôpoles.....	42
Gráfico 10 - Número de municípios por faixa de prosperidade	44
Gráfico 11 - Distribuição de pedidos por Prosperidade Social do município	45
Gráfico 12 - Distribuição de pedidos por escolaridade do solicitante	48
Gráfico 13 - Percentual de Pedidos Inefetivos por Nível de Escolaridade do Solicitante.....	49

Lista de Tabelas

Quadro 1 - Dimensões e Mecanismos de análise das (re)produções de desigualdades.....	15
Quadro 2 - Dimensões do Índice de Vulnerabilidade Social - IVS	21
Quadro 3 - Distribuição de pedidos por município por classificação do município	36
Quadro 4 - Distribuição de pedidos por Prosperidade Social do município	36

Lista de Mapas

Mapa 1 - Pedidos por município.....	29
Mapa 2 - Pedidos por município em intervalos	30
Mapa 3 - Concentração demográfica brasileira.....	31
Mapa 4 - Pedidos por mil habitantes por município	32
Mapa 5 - Prosperidade Social.....	44

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar o modelo de implementação da Política Brasileira de Acesso à Informação Pública no âmbito do Poder Executivo Federal com o objetivo de verificar se a operacionalização dessa política pública está, mesmo que não-intencionalmente, reproduzindo desigualdades entre cidadãos brasileiros pertencentes a diferentes estratos sociais. Considerando a importância do acesso a informações públicas para a democracia representativa, enquanto forma de controle social, participação pública e avaliação de políticas públicas implementadas, esta dissertação busca verificar se, ao definir a forma de instrumentalização da política de acesso, o governo federal considerou diferentes as realidades dos cidadãos brasileiros ao invés de criar mecanismos que atuam como barreiras para que determinados estratos mais vulneráveis da sociedade consigam exercer seu direito de solicitar informações públicas, reproduzindo desigualdades de oportunidades já existentes. Para tal, foi feito um levantamento do número de solicitações de informações públicas a órgãos federais por intermédio do sistema e-SIC, administrado pela CGU, oriundos de cada município nacional, para, em seguida, agregar à análise informações de vulnerabilidade social de cada município, usando como referência o Índice de Vulnerabilidade Social desenvolvido pelo IPEA. Buscou-se analisar também se o nível de escolaridade do solicitante guarda relação com a probabilidade de que o pedido feito seja inefetivo, assim considerados aqueles que não dizem respeito ao órgão demandado ou a uma solicitação de informação pública, e aqueles considerados incompreensíveis pela administração pública. Observou-se uma distribuição heterogênea dos pedidos de informação ao governo federal pelo território nacional, com uma concentração de solicitações de acesso em metrópoles e municípios de grande porte. Pode-se notar também um uso mais intensivo e efetivo da política por parte de cidadãos com maior escolaridade. Por fim, verificou-se uma correlação negativa de moderada a forte, a depender do porte dos municípios analisados, entre a vulnerabilidade social do município e a quantidade de solicitações de acesso por mil habitantes daquele município, de forma que municípios mais vulneráveis exercem menos seu direito de solicitar informações públicas ao poder executivo federal.

Palavras-Chave: Transparência, Acesso à Informação, Reprodução de desigualdades, Políticas Públicas

Abstract

This paper aims to analyze the implementation of the Brazilian Policy regarding Access to Public Information within the federal executive branch to verify if its operationalization is, even if unintentionally, reproducing inequalities amongst Brazilian citizens from different social strata. Considering the importance of access to public information for a representative democracy, as a tool for social control, public participation and evaluation of implemented public policies, this paper seeks to verify if, by defining the instrumentalization of the access to information policy, the federal government considered all different realities of the Brazilian society instead of creating mechanisms that act as barriers that will prevent more vulnerable groups from exercising their right to request and access public information, reproducing existing inequalities. To that effect, the number of public information requests from each municipality within the federal e-SIC system, run by CGU, was gathered to, afterwards, aggregate information concerning the social vulnerability of each municipality, using the Social Vulnerability Index (IVS) developed by the Brazilian Institute of Applied Economic Research (IPEA). This paper also tried to analyze if there is a relation between the education level of the citizen requesting the information and the probability that this request will be ineffective, considering as ineffective those requests that don't concern the recipient entity or the Access to Information Act, and those deemed incomprehensible by the public administration. A heterogeneous distribution of information requests throughout the national territory was observed, with a considerable concentration of requests in metropolises and larger cities. It was also possible to note a more intensive and effective use of the public information policy by citizens with higher educational degree. Lastly, a moderate to strong negative correlation was observed, according to the size of the municipality, between the municipality's social vulnerability and the number of public information requests per 1,000 inhabitants, so that more vulnerable municipalities exercise less frequently their right to request public information to the federal executive branch.

Keywords: Transparency, Access to Information, Reproduction of Inequalities, Public Policies

Sumário

AGRADECIMENTOS	i
Lista de Símbolos e Abreviaturas.....	iii
Lista de Gráficos	iv
Lista de Tabelas.....	iv
Lista de Mapas.....	iv
Resumo.....	v
Abstract	vi
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA DA SITUAÇÃO-PROBLEMA: RISCOS DE DESIGUALDADES NO ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	4
2.1 DA <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO BASE PARA A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	4
2.2 DA INFORMAÇÃO COMO BASE PARA A <i>ACCOUNTABILITY</i>	4
2.3 DO ACESSO À INFORMAÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA ..	7
2.4 DOS PROCEDIMENTOS PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO	9
2.4.1 Requisição presencial	9
2.4.2 Requisição via internet.....	10
2.5 PERGUNTA DE PESQUISA	10
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
3.1 DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO POSSÍVEL (RE)PRODUTORA DE DESIGUALDADE	12
3.2 DA MATRIZ DE RISCOS DE (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES.....	14
4 METODOLOGIA	19
4.1 DESENHO DA PESQUISA	19
4.2 HIPÓTESES.....	19
4.2.1 Hipótese 1.....	19
4.2.2 Hipótese 2.....	19

4.2.3	Hipótese 3.....	19
4.2.4	Hipótese 4.....	19
4.3	FONTE DOS DADOS.....	20
4.3.1	A base de dados do Sistema e-SIC (CGU).....	20
4.3.2	A base de dados do Atlas de Vulnerabilidade social (IPEA)	20
4.4	MODELO DE ANÁLISE.....	22
4.4.1	Dos cruzamentos propostos.....	22
5	ANÁLISE E RESULTADOS	25
5.1	ANÁLISE EXPLORATÓRIA	25
5.2	DISTRIBUIÇÃO GEOPOLÍTICA	28
5.2.1	Abrangência.....	28
5.3	VULNERABILIDADE SOCIAL E TERRITÓRIO	32
5.3.1	DISTRIBUIÇÃO POR PORTE DO MUNICÍPIO	35
5.4	CLASSIFICAÇÃO DE RESPOSTA POR VULNERABILIDADE SOCIAL DO MUNICÍPIO.....	43
5.4.1	Distribuição de respostas por IVS municipal.....	43
5.4.2	Distribuição de respostas por solicitante por perfil do solicitante (escolaridade e profissão).....	47
5.5	RESULTADOS CONSOLIDADOS	50
6	CONCLUSÃO	52
	REFERÊNCIAS.....	56
	ANEXO A — Teste usando o Modelo de Poisson.....	62
	ANEXO B — Quadro de previsões legais sobre o direito de acesso no Brasil.....	73

1. INTRODUÇÃO

A democracia representativa, enquanto forma de organização de uma sociedade, permite uma otimização de esforços ao possibilitar que uma pequena parcela da sociedade atue em nome da coletividade, seja como servidores ocupantes de cargos eletivos, como congressista, presidente ou governador, responsáveis pela definição das políticas públicas que serão implementadas, ou como servidores públicos concursados, responsáveis pela operacionalização e avaliação das políticas públicas e demais serviços à população, enquanto o restante da população se ocupa com os demais aspectos da vida cotidiana, incluindo os diferentes estágios da cadeia de produção e de consumo.

O exercício desse papel de representante, contudo, não é livre de mecanismos de controle. Servidores públicos concursados estão sujeitos aos princípios que regem a administração pública, especialmente o princípio da legalidade, onde estão permitidos a operar apenas nos limites estabelecidos pela lei. Representantes eleitos, por outro lado, estão sujeitos não apenas ao controle da legalidade (interno, externo e social), mas também ao sucesso percebido e a aderência das políticas públicas aos anseios da sociedade. Dessa forma, representantes eleitos que não estão agindo de acordo com as expectativas da sociedade, ou cujas políticas públicas não estão em sintonia com a vontade popular, poderão perder seus cargos ao não serem reeleitos no próximo processo eleitoral.

Desse vínculo representativo surge uma obrigação de prestar contas, de atender aos anseios populares, e de agir em conformidade com as normas legais. Essa obrigação é comumente denominada de *accountability*.

A *accountability*, por sua vez, pressupõe que a sociedade tenha acesso àquilo que está ocorrendo no âmbito governamental, seja para analisar os resultados das políticas públicas, seja para verificar a legalidade ou conveniência dos atos praticados, ou mesmo para acompanhar o andamento dos assuntos de seu interesse, qualificando-a para atuar em instâncias governamentais participativas sobre o tema. Assim, verifica-se que existe uma relação direta entre *accountability* e transparência, aqui compreendida como a transparência ativa, na qual o poder público publica suas informações, e transparência passiva, na qual o governo responde a pedidos de acesso à informação feitos pela sociedade.

No Brasil, a transparência passiva foi regulamentada pela Lei 12.517 – também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) – que define as regras para o exercício do direito de ter acesso às informações públicas. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto 7.724 regulamenta os procedimentos para que um cidadão possa fazer um pedido de acesso ao governo federal, colocando a Controladoria-Geral da União (CGU) como responsável pela implementação e pelo monitoramento do acesso à informação no Poder Executivo Federal.

As solicitações podem ser feitas presencialmente, na sede do órgão em questão, no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do órgão, ou através da internet. Em portaria interministerial com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a CGU definiu que o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) seria a porta unificada de entrada e saída de pedidos de informação e suas respostas. Dessa forma, um cidadão que deseje obter alguma informação dos órgãos do poder executivo federal pode se deslocar até a sede do órgão ou podem efetuar uma solicitação online através do sistema e-SIC.

Considerando a vasta abrangência territorial brasileira e os elevados níveis de desigualdade social no país (expressos não apenas em termos de renda, mas também em índices de analfabetismo, analfabetismo funcional e de exclusão digital), surge um questionamento quanto a eficácia do modelo implementado na democratização do direito de fazer solicitações de informação ao poder público. Será que pode dizer-se que um habitante de uma zona rural sem acesso à internet ou que pessoas com poucos recursos econômicos e com pouca escolaridade estão abrangidos na atual política de acesso à informação? Ou será que a forma de operacionalização e instrumentalização dessa política os excluí do rol de possíveis solicitantes, ofertando uma opção para o exercício desse direito apenas a alguns grupos privilegiados, e, destarte, contribuindo para o acúmulo de desvantagens por parte de grupos sociais já marginalizados?

A dissertação buscará responder essa pergunta a partir da verificação do alcance da atual política de acesso à informação com base nos dados do sistema e-SIC, contrastando-o com dados territoriais e socioeconômicos brasileiros, a fim de analisar se a operacionalização da política está gerando resultados homogêneos, ou concentrados em grupos privilegiados.

Assim, após verificar a distribuição na divisão dos pedidos efetuados pelos dois canais disponíveis (tratados adiante), será levantada a quantidade de pedidos de informação feitos ao Poder Executivo Federal por habitantes de cada município brasileiro, acompanhado dos dados de

vulnerabilidade social do município. Por fim, será feita uma análise da efetividade da solicitação a partir da escolaridade do solicitante.

Finalizada essa sessão introdutória, o próximo capítulo (2. Contextualização e relevância da situação-problema: riscos de desigualdades no acesso à informação pública) busca fornecer a contextualização necessária para a leitura desse trabalho, discorrendo acerca do papel do acesso à informação para a democracia. O capítulo 3. Referencial Teórico traz uma exposição acerca da forma como a implementação de políticas públicas pode resultar em uma reprodução de desigualdades entre diferentes estratos sociais. O Capítulo 4. Metodologia apresenta o desenho da pesquisa, bem como as fontes dos dados utilizados e o modelo de análise adotado. Em seguida, o Capítulo 5. Análise e Resultados apresenta as descobertas feitas ao aplicar o modelo de análise adotado, interpretando as informações à luz dos objetivos da pesquisa. Por fim, o capítulo final traz as conclusões e considerações finais do trabalho.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA DA SITUAÇÃO-PROBLEMA: RISCOS DE DESIGUALDADES NO ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA

2.1 DA *ACCOUNTABILITY* COMO BASE PARA A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Para garantir segurança, possibilitando o desenvolvimento social, indivíduos se unem sob a proteção de leis comuns a todos, sustentadas por um Estado maior. Ao tomar parte nessa construção, contudo, o cidadão abre mão de parte de sua liberdade, agora limitada pelas leis e regras do Estado ao qual pertence. (HOBBS, 1651)

Em qualquer aglomeração humana maior do que um clã ou uma tribo, a participação direta de todos os indivíduos na gestão da comunidade se torna inviável. Como solução, surge a participação representativa, onde um indivíduo é indicado para representar os interesses dos demais. No Estado brasileiro, essa representação se dá por meio das eleições que elegem os representantes da população no âmbito dos poderes executivo e legislativo, em todas as esferas. (BOBBIO, 2009)

O indivíduo eleito para representar a população, ou parte dela, como no caso de deputados federais, recebeu de seus eleitores uma autorização, através do voto, de agir em seu nome, defendendo seus interesses. Dessa autorização nasce a necessidade de prestação de contas do eleito para com o eleitor, possibilitando que este controle as ações daquele, certificando-se que elas estão de acordo com aquilo pactuado inicialmente.

Bairral e colaboradores (2015) vão além da representação direta, considerando também gestores e servidores públicos como passíveis de controle pela sociedade, visto que eles gerem os recursos públicos arrecadados para alcançar o bem comum previsto no contrato social tácito (ROUSSEAU, 2003).

2.2 DA INFORMAÇÃO COMO BASE PARA A *ACCOUNTABILITY*

Giordano da Silva Rossetto (2007) afirma que a publicidade é princípio informador do próprio Estado Democrático. De forma complementar, Celso Antônio Bandeira de Mello (2003) explica que o princípio da publicidade advém da indisponibilidade do interesse público, mais especificamente a necessidade de conferência, pela sociedade, das ações do poder público.

É intrínseco ao exercício desse controle e participação o conhecimento acerca das ações governamentais, perpassando pela transparência e pelo direito ao acesso à informação (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Percebe-se que aquele que se encontra gerindo recursos de terceiros deve-lhes uma prestação de contas, visto que é responsável não somente pelo recurso, bem como pelo cumprimento ou não dos objetivos almejados, visto que era também o responsável pelas decisões de gestão e utilização dos recursos (BOVENS, 2007). Tal processo de responsabilização e prestação de contas é conhecido como *accountability*, termo de origem na língua inglesa sem uma tradução direta para o português (CAMPOS, 1990).

Peruzzotti e Smulovitz (2002) entendem que existem três diferentes tipos de *accountability*: a vertical e a horizontal, seguindo a classificação utilizada por O'Donnel (1999), acrescentando a *accountability* social. Explicam que a *accountability* horizontal é o controle feito pelo próprio governo de forma legal e institucional, seja o controle interno, seja o externo. Exemplo clássico dessa prestação de contas é a atuação de órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União-CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU.

Já a *accountability* vertical, também chamada de eleitoral, é o controle feito pela sociedade no momento de eleição de seus representantes. É através desse controle que o cidadão demonstra seu apreço ou frustração pelo trabalho realizado por seus representantes, definindo se deve continuar ou não, nesse último caso sendo substituídos por novos representantes eleitos que ocuparão o cargo do não eleito. A expressão mais usual dessa cobrança é a indignação social em relação ao não cumprimento de uma promessa eleitoral, que acaba culminando na não reeleição do candidato responsável pela promessa não cumprida. (ARBELÁEZ, 2014).

Para O'Donnel (1994), conforme citado por Peruzzotti e Smulovitz (2002), as democracias latino-americanas carecem de *accountability* vertical. Ele usa o termo Democracias Delegativas, explicando que a população desses países não costuma acompanhar as ações de seus eleitos ou cobrar posicionamentos defendidos durante as campanhas. Quando contrastada a realidade brasileira com aquela percebida por Peruzzotti e Smulovitz (2002), percebe-se que o Brasil, diferentemente de outras nações latino-americanas, possui um sistema de *accountability* horizontal bastante atuante, com crescente preocupação com transparência e fomento ao controle social, apesar de também possuir uma *accountability* vertical bastante deficiente.

A terceira forma é chamada de *accountability* social, e pode ser entendida como o esforço da sociedade em garantir o bom uso dos recursos públicos por gestores e servidores, bem como garantir que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas (PERUZZOTTI; e SMULOVITZ, 2002). Percebe-se que é na *accountability* social que a transparência e o acesso à informação ganham maior relevância, sendo cruciais para seu funcionamento.

Informações acerca da atuação da Administração Pública, aqui englobando as ações de todos os ocupantes de cargos públicos, sejam efetivos, temporários ou eletivos, são primordiais para o exercício do controle social e da participação pública, visto que, sem tais informações, o cidadão não consegue contrastar a realidade com suas expectativas. (UHLIR, 2008)

A divulgação de tais informações pode ocorrer de ofício, atendendo a exigências legais, denominada transparência ativa, ou mediante provocação da sociedade, através de solicitações de acesso enviadas aos órgãos públicos embasadas na Lei de Acesso à Informação, denominada transparência passiva. Já a divulgação espontânea de informações de interesse geral ou coletivo por órgãos públicos não resultantes de determinações legais é chamada de transparência proativa (CGU, 2013, 2015).

Matias-Pereira (2010) explica que o acesso a informações públicas empodera a sociedade e permite-lhe fazer escolhas mais conscientes e mais embasadas no momento de escolher seus representantes políticos ou fazer denúncias aos órgãos responsáveis, porém, pondera que, apesar de importante para atenuar assimetrias informacionais¹, a transparência não resolve parte do problema, que é a não utilização/compreensão da informação disponibilizada ou a inércia para buscar essas informações. Acrescenta-se ainda que parte significativa do problema pode estar relacionada ao desinteresse ou desconhecimento que o cidadão tem de seu direito em exigir informações públicas ou de limitações para exercício de seu direito, como o analfabetismo, o analfabetismo digital, ou até mesmo a falta de clareza em relação aos papéis e obrigações de cada órgão público.

¹ Na área econômica, considera-se uma assimetria informacional quando uma parte possui acesso a mais informação ou a informação mais qualificada do que a(s) demais, fazendo com que exista um desequilíbrio entre o poder de cada parte no momento de escolha. No contexto estudado, tal assimetria se manifesta em diferentes classes sociais, em diferentes municípios e mesmo entre sociedade e administração pública.

2.3 DO ACESSO À INFORMAÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Desde o século passado, o Brasil vem constantemente evoluindo no quesito transparência pública, consolidando-se como uma república democrática de direito (FILGUEIRAS, 2015), onde o poder emana do povo, que o exerce por representantes eleitos, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

Em 2004, por iniciativa da Controladoria-Geral da União – CGU, o Poder Executivo Federal lançou o Portal da Transparência, disponibilizando uma visão detalhada das receitas e despesas do governo federal. Ao longo dos anos, o Portal passou a agregar um número cada vez maior de informações, como: listagem de servidores públicos, com respectivos cargos, funções e remunerações mensais; lista de empresas proibidas de licitar com a União; lista de entidades impedidas de firmar convênios com órgãos públicos; gastos com cartões corporativos do governo federal por portador; lista nominal de beneficiários de programas sociais, como o Bolsa-Família; informações sobre localização e utilização de imóveis funcionais; entre outras informações que foram adicionada nos últimos anos.

Normatizando o modelo já em construção, a Lei Complementar nº 131/2009 definiu parâmetros mínimos de transparência que deveriam ser observados por todas as esferas e poderes públicos. Também em 2009, a CGU apresentava à Casa Civil uma minuta criada no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção do que viria a se tornar a Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI.

Com a entrada em vigor da LAI, a Presidência emitiu o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal. Junto com o decreto, foi criado o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC, criado e gerido pela CGU, como porta de entrada para os pedidos de acesso à informação no âmbito do projeto de cooperação internacional entre a CGU e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO “*Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã*”.

Posteriormente, o sistema e-SIC foi oficializado como sistema único para recebimento, tratamento e resposta de solicitações de acesso através de portaria² conjunta da CGU e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Com o intuito de diminuir os esforços necessários no recebimento, tratamento e resposta aos pedidos de acesso repetidos, bem como de possibilitar ao cidadão o acesso imediato a uma informação já fornecida anteriormente, a CGU passou a disponibilizar consulta aos pedidos de informação já feitos, com suas respectivas respostas. Isso permite que o solicitante busque a informação em outros pedidos instantaneamente, ao invés de esperar pelo prazo estipulado pela LAI, além de reduzir a quantidade de pedidos repetidos recebidos pelos órgãos.

Tal informação estará prontamente disponível em casos onde algum outro solicitante já tenha requerido essa informação do órgão, seja presencialmente na sede do órgão ou pela internet no sistema e-SIC. De toda forma, tal modelo necessita que um cidadão faça o pedido original para que sua resposta fique disponível para consulta pelos demais. Assim, verifica-se a importância dos procedimentos para tal solicitação, visto que eles têm o condão de definir quem conseguirá utilizar-se de seu direito de acesso, seja por questões geográficas que podem impedir parte da população de se deslocar até a sede do órgão federal do qual desejam informações, seja por não ter acesso à internet ou por não ter conhecimentos necessários para utilizar-se do sistema e-SIC, o que resulta em oportunidade de acesso diferentes de acordo com a desigualdade observada.

Muito relevante para esse contexto, La Palombara (1982) cuida apontar que entre as sociedades, a desigualdade mais comum e da qual resulta muitas das discrepâncias que a definem diz respeito a problemas no acesso à informação:

"Não estou querendo dizer com isso apenas que a burocracia tende a favorecer o sigilo, que os meios de comunicação em massa podem ser rigidamente controlados por autoridades burocráticas públicas e privadas, ou que informações politicamente relevantes estão assumindo, cada vez mais, uma natureza altamente complexa. Refiro-me também, ao controle das instituições educacionais pelos estratos privilegiados da sociedade, ao monopólio de que gozam esses estratos sociais na determinação de quem conseguirá (ou será privado de) livros e currículos acadêmicos, bem como à prolongada falta de acesso da maioria das pessoas à experiência educacional superior. Todos esses fatores se reúnem para provocar o fenômeno da desigualdade que se autoperpetua. Tal condição, contudo, é

² Portaria Interministerial CGU-MP nº 1.254, de 19 de maio de 2015. *Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal.*

justificada em praticamente todas as partes do mundo, em virtude da alegação, aparentemente irresponsável, de que, onde reina o mérito, a situação de privilégio é um resultado aceitável, ou até mesmo desejável."

2.4 DOS PROCEDIMENTOS PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme definido na Lei de Acesso à Informação e no Decreto 7.724, o pedido de acesso à informação *“será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades.”*

2.4.1 Requisição presencial

A LAI cria aos órgãos públicos a obrigação de criação de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), conforme em seu disposto no artigo 9º:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;

O Decreto 7.724, que regulamenta a LAI no poder executivo federal, vai adiante, e define que:

Art. 9º Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de:

- I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação;
- II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e
- III - receber e registrar pedidos de acesso à informação.

Parágrafo único. Compete ao SIC:

- I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação;
- II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e
- III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.

Art. 10. O SIC será instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público.

§ 1º Nas unidades descentralizadas em que não houver SIC será oferecido serviço de recebimento e registro dos pedidos de acesso à informação.

Cria-se, assim, um espaço físico nas sedes dos órgãos públicos para que os cidadãos possam ser recebidos e possam apresentar seu pedido de acesso à informação pública. Tal solicitação, ainda que recebida de forma física na sede do órgão, será registrada no sistema eletrônico pelos servidores responsáveis pelo SIC.

2.4.2 Requisição via internet

Com advento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o direito constitucional de acesso a informações, constante do inciso XXXIII do art. 5º, do inciso II do §3º do art. 37 e do §2º do art. 216 da Carta Magna, a Presidência da República editou sua regulamentação na forma do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Pelo aludido Decreto, foi criado o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao (e-SIC), gerido pela Controladoria-Geral da União - CGU, para que qualquer pessoa, física ou jurídica, possa encaminhar pedidos de acesso à informação ao poder executivo federal, acompanhar o prazo e receber a resposta de sua solicitação sem a necessidade de motivar seu pedido.

O acesso ao sistema e-SIC depende de um cadastro que solicita alguns dados obrigatórios, como nome, CPF, e-mail e senha, e alguns dados facultativos, como sexo, escolaridade, profissão, endereço e telefone, para pessoas físicas, e outro conjunto de informações para pessoas jurídicas.

Após esse cadastro, o solicitante tem acesso ao sistema, onde poderá selecionar um órgão federal e enviar seu pedido de forma online. No mesmo sistema, o solicitante poderá acompanhar seus pedidos, visualizar as respostas e recorrer das respostas recebidas, tudo de forma online.

2.5 PERGUNTA DE PESQUISA

Verifica-se, portanto, que o acesso à informações públicas é basilar na própria essência da democracia representativa brasileira, pois além de permitir que o cidadão exerça o controle social, não apenas através do controle da legalidade dos atos públicos, mas também um controle finalístico, com eventual ajuste no plano de governo a ser seguido através do voto nas eleições subsequentes, o acesso à informação também possibilita ao cidadão uma participação pública mais qualificada ao diminuir as assimetrias de informação entre agentes públicos e sociedade.

Contudo, apesar da relevância da política brasileira de acesso a informações públicas, diferentes distribuições demográficas e socioeconômicas podem se mostrar intransponíveis ou de difícil superação para uma parcela da população brasileira considerando os dois procedimentos disponíveis para que um cidadão faça um pedido de acesso à informação.

O primeiro potencial obstáculo diz respeito às solicitações presenciais que devem ser feitas nas dependências físicas do órgão do poder executivo federal do qual se deseja informações. Considerando que inexistem postos físicos de todos os órgãos federais em todos os municípios brasileiros, cria-se, de cara, um impedimento para que um cidadão habitante de um município onde inexistia uma repartição de determinado órgão federal efetue uma solicitação presencial de acesso à informação pública.

O segundo instrumento disponibilizado na implementação da política de acesso à informação no poder executivo federal consiste no sistema eletrônico e-SIC. Por ser acessível de qualquer lugar do país e do mundo através da internet, o e-SIC permite àqueles cidadãos com acesso à internet efetuar solicitações independentemente de existir ou não uma unidade do órgão a ser demandado em seu município. Tal possibilidade certamente traz um grande aumento no rol de possíveis solicitantes em comparação com as unidades físicas (SICs), contudo, é possível que, ao presumir que qualquer cidadão tenha acesso à internet e ao sistema e-SIC, o governo federal, ao implementar sua política de acesso tenha, de forma não intencional, reproduzido desigualdades de oportunidades já existentes, onde parcelas mais vulneráveis continuam sem acesso ou com pouco acesso à internet, e, portanto, ainda distantes de conseguir exercer seu direito de solicitar informações públicas, seja para exercer o controle social, seja por almejar uma maior participação pública.

Destarte, surge a questão aqui abordada: diante da importância da garantia do acesso à informação na democracia brasileira, enquanto ferramenta de *accountability* que permite um maior controle social e fomenta uma participação pública mais efetiva, na atual operacionalização da política brasileira de acesso à informação, diferentes cidadãos e grupos da sociedade estão demandando de forma semelhante acesso a informações públicas? Ou apenas parcelas mais privilegiadas da sociedade estão exercendo seu direito de acesso, evidenciando que a forma atual de operacionalização pode estar atuando como um reforço institucional de desigualdades já existentes?

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO POSSÍVEL (RE)PRODUTORA DE DESIGUALDADE

Conforme comentado acima, ao aceitar a proteção do Estado, o indivíduo abre mão de parte de sua liberdade para o Leviatã (Hobbes), que irá agir em seu interesse. Na democracia, tal cessão possui limites fixos bem definidos, além de uma grande área flexível, onde o indivíduo poderá, através de seus representantes eleitos, moldar a atuação do Estado aos seus interesses e convicções.

É exatamente nesse espaço que o cidadão exerce seu direito ao voto, elegendo candidatos e (idealmente) planos de governo cujos objetivos e métodos sejam compatíveis com as convicções individuais do eleitor. Para colocar em prática o plano de governo aprovado pela população, o governo eleito se utiliza das políticas públicas, termo cuja definição foge ao consenso, mas que nesse trabalho deve ser entendido como uma ação governamental estruturada (e não procedimental) com objetivos definidos pelo governo eleito.

Políticas Públicas dizem respeito ao que os governos fazem, por que eles o fazem, e que diferença isso faz. Trata-se de uma ciência política (e social) e da habilidade desse campo de estudo de descrever, analisar e explicar políticas públicas (...) As Políticas Públicas são aquilo que o governo decidiu fazer ou não fazer.³ (Thomas Dye, 2005 – Tradução nossa)

Os objetos das políticas públicas variam de proteção à flora e fauna, a defesa dos direitos humanos, passando ainda por aumento na produção industrial e na geração de empregos. Da mesma forma, sua operacionalização também ocorre com diferentes instrumentos e com diferentes níveis de interação com a sociedade.

Invariavelmente, contudo, a política pública ocorre no âmbito do governo nacional e tem como objeto direto ou indireto a população brasileira. Essa, por sua vez, apresenta um alto grau de heterogeneidade nas mais diversas formas de classificação: religião, orientação sexual, classe social, nível de escolaridade, local de habitação etc. Essa desigualdade, portanto, faz parte do ambiente no qual se inserem as políticas públicas, no qual elas são criadas, e no qual elas pretendem

³ Public Policy is concerned with what governments do, why they do it, and what difference it makes. It is about political (/social) science(s) and the ability of this discipline to describe, analyze, and explain public policy (...) Public policy is whatever government choose to do or not to do. (Thomas Dye, 2005)

fazer efeitos. Destarte, a desigualdades permeiam as políticas públicas mesmo quando seu objetivo é o de eliminar as desigualdades.

A acumulação ou potencialização simultânea de desigualdades relacionadas com a classe social (ou com o nível socioeconômico), o gênero, a raça ou etnia, o território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais com discriminações múltiplas que se manifestam como desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, bem como com marcadas diferenças no exercício de direitos e oportunidades, nas capacidades e no tratamento.⁴ (Cepal, 2016, p. 20 – Tradução nossa)

Long (1999) chama esse complexo emaranhado de relações e intenções de interface. Para ele, a análise da interface entre cidadão e estado é crucial para o desenho, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Ele salienta, ainda, que o desenho e a implementação das políticas públicas se relacionam com discursos dominantes da interface atual.

A análise das interfaces nos permite compreender como discursos dominantes são endossados, transformados ou desafiados. Discursos dominantes são caracteristicamente repletos de reificação (geralmente do tipo “naturalística”) que pressupõe a existência e significância de certos traços sociais e agrupamentos, pertencentes, por exemplo, a estruturas “comunitárias”, “hierárquicas” ou “igualitárias”, e de construções culturais de etnicidade, gênero e classe. Tais discursos servem para promover determinados preceitos políticos, culturais e morais, e são comumente mobilizados em disputas sobre significados sociais e recursos estratégicos.⁵ (Long, 1999 – Tradução nossa)

Temos, portanto, uma situação onde a instrumentalização de uma política será desenhada por grupos dominantes a partir de percepções adotadas com base nas relações de interface já

⁴ La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y trato. (Cepal, 2016, p. 20).

⁵ Interface analysis enables us to comprehend how ‘dominant’ discourses are endorsed, transformed or challenged. Dominant discourses are characteristically replete with reifications (often of a ‘naturalistic’ kind) that assume the existence and significance of certain social traits and groupings, pertaining, for example, to ‘communities’, ‘hierarchical’ or ‘egalitarian’ structures, and cultural constructions of ethnicity, gender, and class. Such discourses serve to promote particular political, cultural or moral standpoints, and they are often mobilised in struggles over social meanings and strategic resources. (Long, 1999)

existentes, cujos instrumentos resultantes, em muitos casos, resultam em uma reprodução de mecanismos de exclusão já encontrados em outros aspectos da vida político-social.

Essas formas e mecanismos de discriminação se baseiam também nos estereótipos que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão de seu sexo, etnia, raça ou cor da pele, orientação sexual, situação socioeconômica ou outra condição presente em diversos âmbitos da vida social e que, assim como as discriminações, permeiam as próprias instituições e são reproduzidas por estas.⁶ (Cepal, 2016, p. 20 – Tradução nossa).

Pires complementa o trecho anterior da seguinte forma:

A natureza reprodutora desse processo impõe-nos o desafio de questionar e avaliar em que medida a implementação de políticas públicas não seria também um *locus* importante de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades. Até que ponto e por meio de que processos a operação cotidiana dos serviços públicos, a atuação dos agentes executores e as interações entre estes e os destinatários das políticas não estariam contribuindo para uma distribuição desigual de oportunidades e para a continuidade e a consolidação de formas de exclusão já existentes? (Pires, 2017)

3.2 DA MATRIZ DE RISCOS DE (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

Segundo Pires (2018), o processo de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas pode ocorrer em duas dimensões distintas, através de mecanismos próprios, conforme a matriz a seguir:

⁶ Esas formas y mecanismos de discriminación se asientan también em los estereotipos, que jerarquizan y descalifican a determinados grupos sociales en razón de su sexo, etnia, raza o color de la piel, orientación sexual, situación socioeconómica u otra condición, que están presentes en diversos ámbitos de la vida social y que, así como la discriminación, permean las propias instituciones y son reproducidos por estas. (Cepal, 2016, p. 20).

Quadro 1 - Dimensões e Mecanismos de análise das (re)produções de desigualdades

Dimensão da análise	Mecanismos
Desenho institucional e governança	a. Desigualdade de poder e de representação b. Instrumentalização e fixação de significados
Práticas e interações dos burocratas de rua	a. Resistência b. Julgamento e classificação c. Regulação moral - Por agentes públicos - Por beneficiários ou comunidade

Fonte: Pires, 2018. Tradução nossa.

Pires define a dimensão de desenho institucional e governança da seguinte forma:

Portanto, a atenção ao arranjo institucional para implementação levanta dois conjuntos de questões: (a) quem é intitulado (ou não) a participar e a ter seus interesses e pontos de vista representados institucionalmente? E, dado que a distribuição de poder, recursos e papéis entre os diferentes atores envolvidos é geralmente desigual, quais são as implicações dos diferentes níveis de capacidade dos diferentes atores em interferir em decisões críticas acerca de implementações estratégicas e de cursos de ação? (b) No processo de estabelecer relacionamentos entre múltiplos fatores envolvidos no arranjo de desenvolvimento de instrumentos (procedimentos formais, protocolos, sistemas de informação, formulários etc.), quais visões, valores e preconceções sobre os usuários do serviço/programa são fixadas? Quais são as implicações desses instrumentos para os usuários? (...) esses dois aspectos de design institucional e de governança do processo de implementação introduz riscos potenciais que podem resultar em efeitos materiais e simbólicos que podem contribuir para a perpetuação de desvantagem e de vulnerabilidade de certos grupos da população.⁷ (Pires, 2018 – Tradução nossa)

⁷ Therefore, attention to the institutional arrangements for implementation brings about two key sets of questions: (a) who is entitled (or not) to participate and have their interests and points of view institutionally represented? And, given that the distribution of power, resources, and roles among the different actors involved is often unequal, what are the implications for the capacity of the different actors to intervene in critical decisions regarding implementation strategies and courses of action? (b) In the process of stabilizing the relationships among the multiple actors involved in the arrangement through the development of instruments (formal procedures, protocols, information systems, forms, etc.), what visions, values, and preconceptions about the users of service/program get fixed? What are the implications of these instruments for the users? (...) these two aspects of the institutional design and governance of the implementation process introduce potential risks leading to material and symbolic effects that may contribute to the perpetuation of disadvantages and vulnerabilities by certain groups of the population. (Pires, 2018)

Nota-se, portanto, que o autor desenha uma diferenciação entre problemas provenientes da conceituação do instrumento (desenho institucional) daqueles provenientes das práticas e interações envolvidas na execução cotidiana dos serviços por agentes de implementação (burocratas de rua). Tal classificação instiga uma melhor reflexão sobre as causas e possíveis soluções dos problemas de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas, indo além do enfoque de analisar as interações entre cidadão e governo, por intermédio dos burocratas de rua.

No mesmo sentido, Long (1999), fazendo referência a um de seus trabalhos anteriores, ensina que:

(...) interfaces contêm dentro de si muitos níveis e formas de relações e descontinuidades sociais. O estudo das interfaces, portanto, não deve se restringir a observar o que ocorre em encontros face-a-face, visto que tais interações são em parte afetadas pelos atores, instituições e panorama cultural, além de recursos que podem ou não estar física ou diretamente envolvidos. Assim, apesar da metodologia de estudo de interfaces focar em processos de interação social específicos, a análise deve se situar nesses limites mais institucionais e de campos de poder.⁸ (Long 1989 em Long, 1999 – Tradução nossa)

Conforme discutido anteriormente, a implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da política brasileira de acesso à informação pública se deu, no âmbito do poder executivo federal, através da criação do sistema eletrônico e-SIC e de unidades físicas de atendimento ao cidadão (SICs) nas sedes dos órgãos federais.

Conforme consta nas atas das reuniões do Conselho de Transparência Pública e Combate da Corrupção – CTPCC, o CTPCC teve um papel importante na elaboração e aprovação da LAI. Contudo, tal protagonismo de um órgão colegiado composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil não mitiga o risco indicado por Pires no momento de desenho institucional e governança, pois o CTPCC se limitou a debater os dispositivos jurídicos, deixando a implementação a cargo da Controladoria-Geral da União.

⁸ (...) interfaces contain within them many levels and forms of social linkage and discontinuity. Studies of interface should not therefore be restricted to observing what goes on during face-to-face encounters, since these interactions are in part affected by actors, institutional and cultural frameworks, and resources that may not actually be physically or directly present. Hence, although the methodology of interface studies focuses upon specific social interactional processes, the analysis should situate these within broader institutional and power fields (Long 1989 in Long, 1999)

Tendo como premissa a primazia pela isenção e pela elaboração de trabalhos técnicos por parte do corpo funcional da CGU, descarta-se a possibilidade de que grupos de interesse teriam influenciado no processo de definição de procedimentos para implementação da LAI. Contudo, não é possível, sem análise prévia, verificar em que grau a interface (Long, 1999) já existente contribuiu para o desenho institucional dado a operacionalização da política de acesso a informação.

Processos de intervenção são embutidos em, e geram, processos sociais que resultam na reafirmação de aspectos de poder, autoridade e legitimidade, e são mais propensos a refletirem e exacerbarem diferenças culturais e conflitos entre grupos sociais do que são de nos guiarem para o estabelecimento de percepções comuns e valores compartilhados.⁹ (Long, 1999 – Tradução nossa)

Assim, observa-se a necessidade de verificar se a definição das diretrizes e procedimentos para implementação da política de acesso à informação adotada pela CGU levou em consideração as particularidades de diferentes grupos, incluindo formas de garantir o direito de acesso à grupos com um grau maior de vulnerabilidade social. Seguindo a classificação adotada por Pires, trata-se da dimensão do Desenho Institucional e Governança, mais especificamente no mecanismos de Instrumentalização e Fixação de Significados, onde a interface existente e possíveis concepções dos agentes públicos tenham resultado em instrumentos que, apesar de terem sido desenvolvidos para atuar de forma universal, podem estar reproduzindo desigualdades de oportunidades.

Uma pluralidade de formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõe barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou tradicionalmente excluídos. (Pires, 2019)

A mera existência de um canal eletrônico para solicitação de informações públicas não pode ser considerada como uma solução para o problema da universalização da política de acesso à informação, conforme ensinam Vitalis e Duhaut:

⁹ Intervention processes are embedded in, and generate, social processes that imply aspects of power, authority and legitimation; and they are more likely to reflect and exacerbate cultural differences and conflict between social groups than they are to lead to the establishment of common perceptions and shared values. (Long, 1999)

O estudo da introdução de uma nova tecnologia nas práticas sociais e, em particular, no relacionamento administrativo, geralmente enfrenta duas armadilhas. É dada muita importância ao próprio impacto do meio de comunicação em uma espécie de crença no determinismo tecnológico; ou, inversamente, é dada muita importância ao poder do receptor ou do usuário, superestimando suas possibilidades nas condições e modalidades da oferta de comunicação ¹⁰(Vitalis e Duhaut, 2004 – Tradução nossa)

Conforme apontado por Vitalis e Duhaut, devemos evitar a armadilha de superestimar os conhecimentos e as habilidades dos cidadãos e o determinismo tecnológico, presumindo que a mera disponibilização de uma ferramenta online é suficiente para que um serviço público seja utilizado por todos os cidadãos interessados.

¹⁰ L'étude de l'introduction d'une nouvelle technologie dans des pratiques sociales et en particulier dans la relation administrative bute en général sur deux écueils. Soit, on accorde trop d'importance à l'impact propre du support de communication et on accrédite l'idée d'un déterminisme technologique; soit, à l'inverse, on donne trop d'importance au pouvoir du récepteur ou de l'usager et on surestime ses possibilités devant les conditions et les modalités de l'offre de communication. (Vitalis e Duhaut, 2004)

4 METODOLOGIA

4.1 DESENHO DA PESQUISA

A partir dos dados constantes na base do sistema e-SIC da CGU desde o início de vigência da LAI até o final de 2018, espera-se obter elementos suficientes para verificar se a política brasileira de acesso à informação pública conseguiu fomentar o controle social e a *accountability* de forma homogênea pelo Brasil.

Assim, a pesquisa irá se debruçar sobre o perfil dos solicitantes que estão realizando pedidos de acesso à informação, contrastando-os com dados socioeconômicos municipais, em busca de uma melhor compreensão de se o índice de vulnerabilidade social do município onde o solicitante vive influencia no seu exercício do controle social através do acesso à informação pública.

4.2 HIPÓTESES

4.2.1 Hipótese 1

Considerando que a política prevê duas formas de registro do pedido: presencial e online, em relação aos pedidos presenciais, acredita-se que os pedidos presenciais representam uma pequena parcela do total de pedidos.

4.2.2 Hipótese 2

Considerando que a política prevê duas formas de registro do pedido: presencial e online, em relação aos pedidos online, acredita-se que os pedidos online são feitos majoritariamente por integrantes de grupos sociais privilegiados, com alto grau de instrução e habitantes de grandes centros urbanos ou municípios com um menor grau de vulnerabilidade social.

4.2.3 Hipótese 3

Considerando que a política prevê duas formas de registro do pedido: presencial e online, em relação aos pedidos online, acredita-se que exista uma correlação negativa entre realização de pedidos de acesso e o grau de vulnerabilidade social do município de habitação do solicitante.

4.2.4 Hipótese 4

Por fim, mesmo quando um pedido de informação seja registrado no sistema como proveniente de um município com um alto grau de vulnerabilidade social e/ou com um baixo grau de escolaridade, acredita-se que tais pedidos terão mais chance de serem inefetivos, assim considerados aqueles que, por incompreensíveis ou por tratarem de temas alheios à política de

acesso à informações públicas, classificados como “incompreensíveis” ou “não se trata de pedido de acesso à informação”.

4.3 FONTE DOS DADOS

4.3.1 A base de dados do Sistema e-SIC (CGU)

A base de dados a ser utilizada consiste em uma extração feita do sistema e-SIC, cujos dados também estão publicados em formato de dados abertos em www.dados.gov.br.

Por meio do sistema, tanto o cidadão, quanto um servidor da administração pública em seu nome, podem realizar um pedido de acesso via sistema. Para tal, é necessária a criação de um perfil de usuário do requisitante.

Ao se cadastrar no sistema, além de identificar seu perfil como pessoa física ou jurídica, os solicitantes podem informar dados sobre gênero, escolaridade, profissão, entre outros. Essas informações não são de preenchimento obrigatório e alguns usuários optam por não preencher esses campos. É importante esclarecer, ainda, que, como o usuário precisa se cadastrar no e-SIC apenas uma vez, o número de solicitantes não corresponde ao número de pedidos realizados. Isso porque um mesmo usuário, com um só cadastro, pode apresentar várias solicitações de informação a diferentes órgãos do Poder Executivo Federal.

4.3.2 A base de dados do Atlas de Vulnerabilidade social (IPEA)

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é índice sintético construído a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH)¹¹ no Brasil com o objetivo de identificar *“porções do território onde há a sobreposição daquelas situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território, de modo a orientar gestores públicos municipais, estaduais e federais para o desenho de políticas públicas mais sintonizadas com as carências e necessidades presentes nesses territórios.”* (IPEA, 2015)

O IVS trabalha com dezesseis indicadores estruturados em três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, permitindo um mapeamento singular da exclusão e da

¹¹ “Atlas do desenvolvimento humano no Brasil (ADH) é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de 5.565 municípios brasileiros, aplicados às 27 Unidades da Federação (UFs), vinte regiões metropolitanas (RMs) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). O ADH engloba o Atlas do desenvolvimento humano nos municípios e o Atlas do desenvolvimento humano nas RMs e traz, além do IDHM, mais de duzentos indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade.” (IPEA, 2015)

vulnerabilidade social para os 5.565 municípios brasileiros (conforme malha municipal do Censo demográfico 2010).

Quadro 2 - Dimensões do Índice de Vulnerabilidade Social - IVS



Fonte: IPEA - Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. (2015)

Assim, o IVS indica a ausência ou insuficiência em determinada localidade de “ativos” que deveriam ser disponibilizados a qualquer cidadão pelo Estado.

A definição de vulnerabilidade social em que este IVS se ancora diz respeito, precisamente, ao acesso, à ausência ou à insuficiência de tais ativos, constituindo-se, assim, num instrumento de identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional. Nesta medida, este índice foi pensado para dialogar com o desenho da política social brasileira, uma vez que atesta a ausência ou insuficiência de “ativos” que, pela própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988), deveriam ser providos aos cidadãos pelo Estado, nas suas diversas instâncias administrativas (IPEA, 2015)

Tem-se, assim, um retrato da desigualdade de “ativos” ofertados à população em diferentes municípios. Tal desigualdade se evidencia nos diferentes níveis de acesso à educação, emprego e serviços de saúde. Diferentes níveis de interação com o poder público, por sua vez, definem a interface (entre cidadão-estado) que irá balizar as ações (ou ausência delas) de controle social e de participação pública dessa população. Assim, cidadãos com forte sentimento de abandono do Estado terão uma resistência maior (além das barreiras já impostas pela instrumentalização da política) em exercer seu direito de acesso a informações públicas.

4.4 MODELO DE ANÁLISE

Diante da problemática apresentada, pretende-se analisar a relação identificada entre o perfil daqueles que estão exercendo seu direito de acesso a informações públicas, através dos dados constantes no sistema e-SIC, com os dados socioeconômicos do município de residência do solicitante. O objetivo desse cruzamento é comprovar ou refutar as hipóteses apresentadas através da seleção de dados que toquem no ponto levantado.

4.4.1 Dos cruzamentos propostos

A Hipótese 1 (H1) será testada através do levantamento do número de SICs físicos em cada município, contrastando os números encontrados com a distribuição geográfica dos SICs e de população, e o número de pedidos presenciais feitos por habitantes de cada cidade.

A partir dos dados constantes na base do sistema e-SIC da CGU desde o início de vigência da LAI até o final de 2018, espera-se obter elementos suficientes para verificar se a política brasileira de acesso à informação pública conseguiu fomentar o controle social e a *accountability* de forma homogênea pelo Brasil. Para fazer essa verificação, serão considerados os seguintes aspectos:

a) **Distribuição geopolítica**

i. Abrangência

Aqui, serão levantadas informações sobre a origem dos pedidos de acesso à informação feitos via sistema, considerando o município de residência do solicitante, conforme informações constantes em seu cadastro no sistema. A partir desses dados, será possível verificar à quais municípios a referida política pública já chegou.

ii. Concentração demográfica

A partir das informações acima, será feito um cruzamento entre o número de pedidos feitos por município com a população daquele município. O resultado desse cruzamento será o número

de pedidos per capita por município brasileiro. Tal informação permitirá uma análise mais ponderada dos números observados.

b) Vulnerabilidade Social e território

i. Correlação entre número de pedidos e IVS dos municípios

Observar uma correlação significativa entre o número de pedidos per capita e o índice de vulnerabilidade social do município evidencia que a política de transparência ainda não faz parte do rol de direitos sociais aos quais os indivíduos excluídos têm acesso. (H2 e H3)

ii. Correlação entre número de pedidos e taxa de escolaridade e analfabetismo municipal

Tal correlação pode sinalizar para um desenho institucional do programa que tenha por consequência uma exclusão daqueles indivíduos que moram em localidades onde não há presença daquele órgão federal, e que não possui acesso à rede para fazer sua solicitação de acesso. (H2 e H3)

c) Classificação de resposta por vulnerabilidade social do município (H4)

i. Distribuição de respostas por IVS municipal

A análise desta distribuição visa confirmar ou refutar a hipótese 2 de que a utilização da política brasileira de acesso à informação está concentrada em municípios com melhores Índices de Vulnerabilidade Social.

ii. Distribuição de respostas por solicitante por perfil do solicitante (escolaridade e profissão)

A análise desta distribuição visa confirmar ou refutar a hipótese 2 de que a utilização da política brasileira de acesso à informação está concentrada em cidadãos com grau de escolaridade mais elevado, e que há uma relação entre o nível de escolaridade do solicitante e a efetividade da solicitação, aqui considerada como aquela que diz respeito a um pedido de acesso à informação pública (mesmo quando negado, desde que não classificado como “incompreensível”).

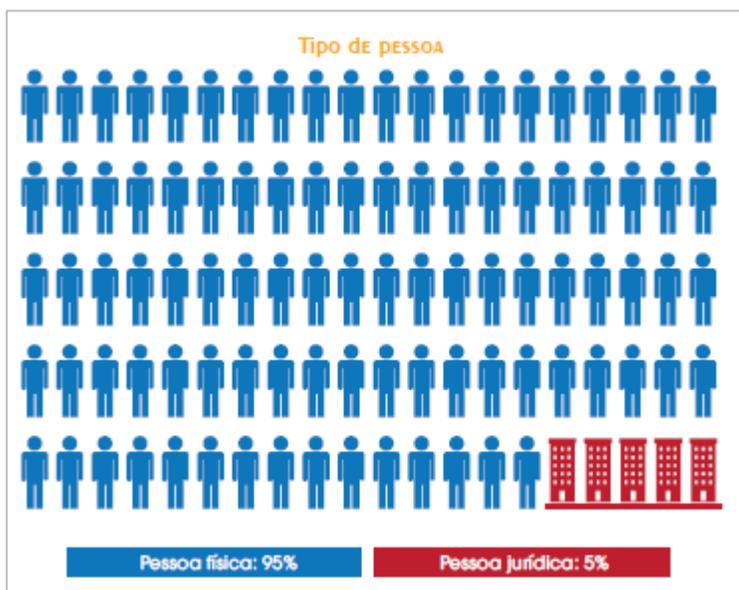
5 ANÁLISE E RESULTADOS

5.1 ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Para compreender melhor a base de dados do sistema e-SIC, uma análise exploratória inicial foi feita, verificando a distribuição dos pedidos e a composição dos solicitantes.

Os pedidos de acesso a informações públicas feitos ao poder executivo federal são, em ampla maioria, provenientes de pessoas físicas, conforme dados da CGU.

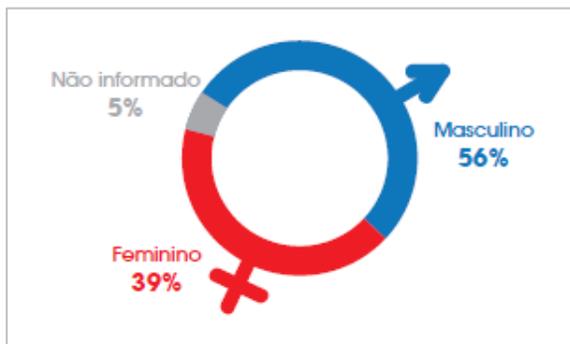
Gráfico 1 - Distribuição de solicitantes por tipo de pessoa (física ou jurídica)



Fonte: 6º Relatório sobre a Implementação da Lei de Acesso à Informação (2017) – CGU

Há uma prevalência ligeiramente maior no número de usuários do sexo masculino.

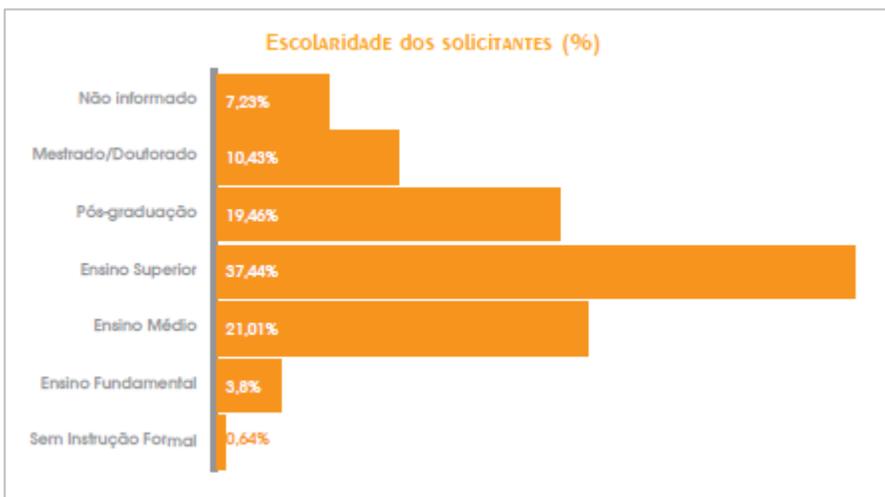
Gráfico 2 - Distribuição de solicitantes por sexo



Fonte: 6º Relatório sobre a Implementação da Lei de Acesso à Informação (2017) – CGU

Há, também, uma concentração grande de usuários com um alto grau de escolaridade.

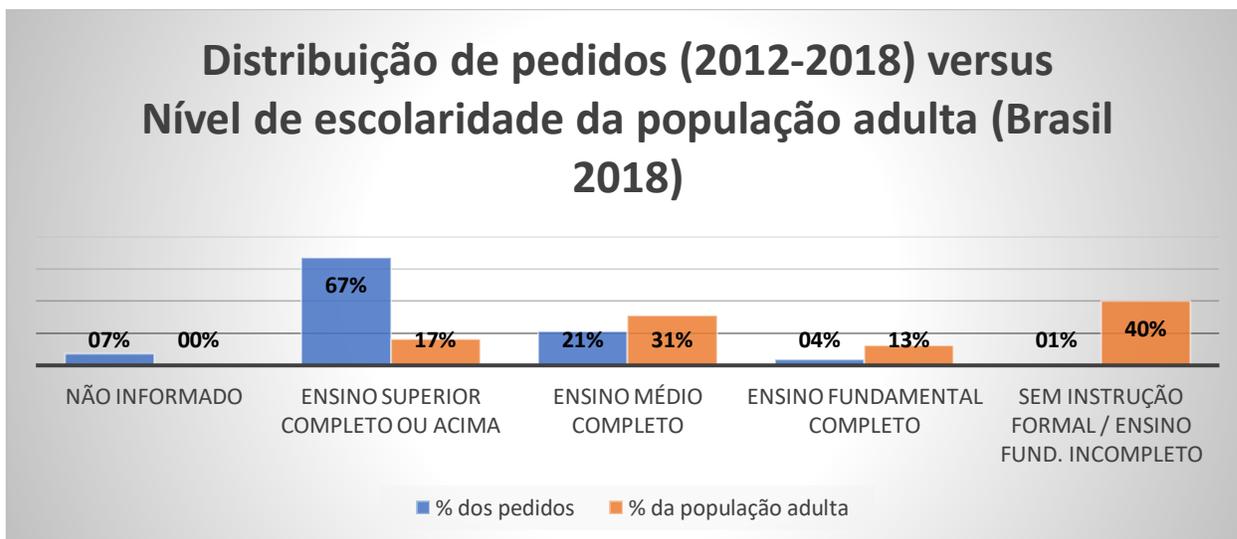
Gráfico 3 - Distribuição de solicitantes por escolaridade



Fonte: 6º Relatório sobre a Implementação da Lei de Acesso à Informação (2017) – CGU

Nota-se que a distribuição dos pedidos está concentrada em solicitantes que possuem um nível de escolaridade mais elevado. A distribuição, contudo, não reflete o retrato da distribuição da população adulta brasileira, conforme observado no gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Distribuição de pedidos (2012-2018) versus Nível de escolaridade da população adulta (Brasil 2018)



Fonte: CGU/Sistema e-SIC e IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua 2018).

Elaboração: autor.

É possível perceber, portanto, que a utilização da política brasileira de acesso à informação ocorre com mais intensidade em parcelas mais instruídas da população, apesar de representarem um estrato menor da sociedade. Nesse sentido, adultos que possuem até o ensino fundamental completo representam mais da metade da população nacional, sendo responsável, porém, por cerca de 5% dos pedidos de acesso a informações públicas feitos de 2012 a 2018, evidenciando uma desigualdade no exercício do direito de acesso.

O achado parece confirmar parte da Hipótese 2, que prevê que os pedidos online são feitos majoritariamente por integrantes de grupos sociais privilegiados, com alto grau de instrução.

Com o objetivo de verificar a aderência da Hipótese 1, que supõe que a maioria dos pedidos são feitos pelo sistema e-SIC, elaborou-se o levantamento a seguir:

Gráfico 5 - Distribuição de solicitantes por canal de atendimento



Fonte: CGU/Sistema e-SIC. Elaboração: autor.

Percebe-se que apenas 2% dos pedidos foram feitos presencialmente nos chamados Balcão SIC, com quase a totalidade dos pedidos sendo provenientes do sistema eletrônico e-SIC, confirmando a Hipótese 1 de que a maioria das solicitações ocorreu via internet.

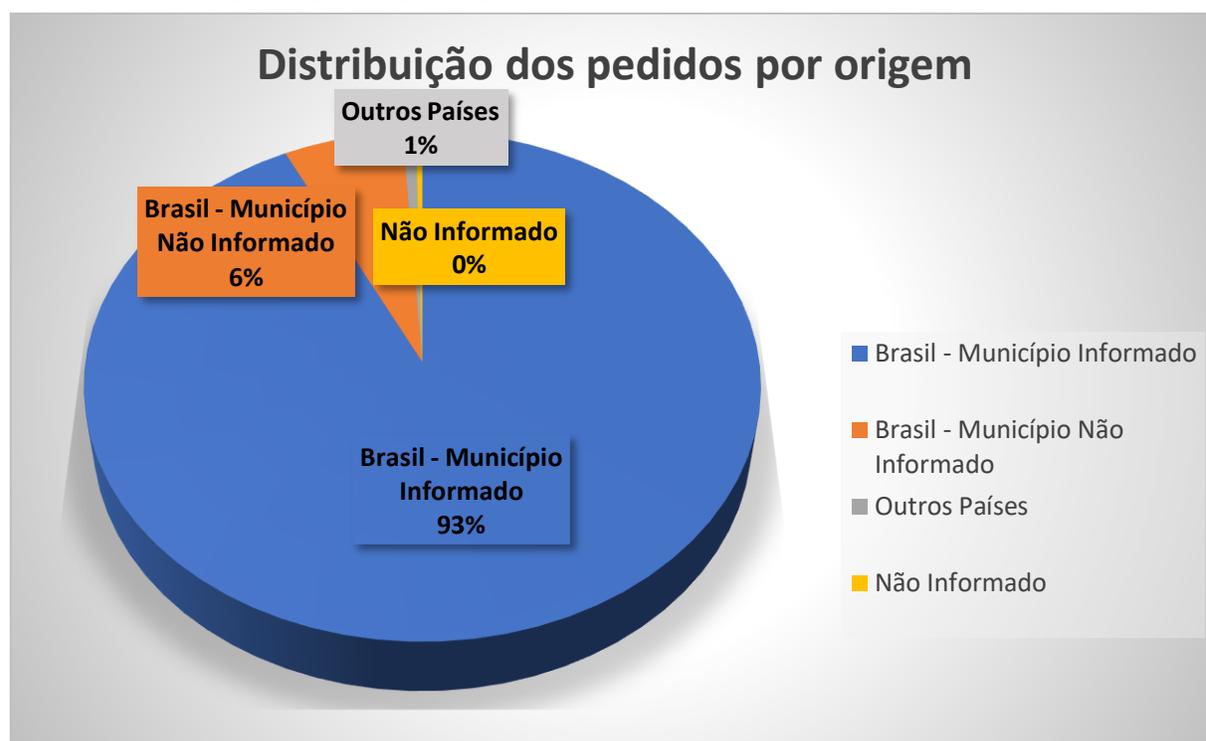
Apesar de se tratar de um dado de simples constatação, tal informação reforça uma possível exclusão de cidadãos sem acesso à internet ou a uma repartição física do órgão de quem deseja obter informações públicas

5.2 DISTRIBUIÇÃO GEOPOLÍTICA

5.2.1 Abrangência

Considerando que as solicitações feitas online via sistema e-SIC representam 98% do total de pedidos feitos no período analisado, torna-se relevante verificar o percentual de preenchimento do cadastro dos solicitantes que efetuaram pedidos no sistema e-SIC¹².

Gráfico 6 - Distribuição dos pedidos por origem



Fonte: CGU/Sistema e-SIC. Elaboração: autor.

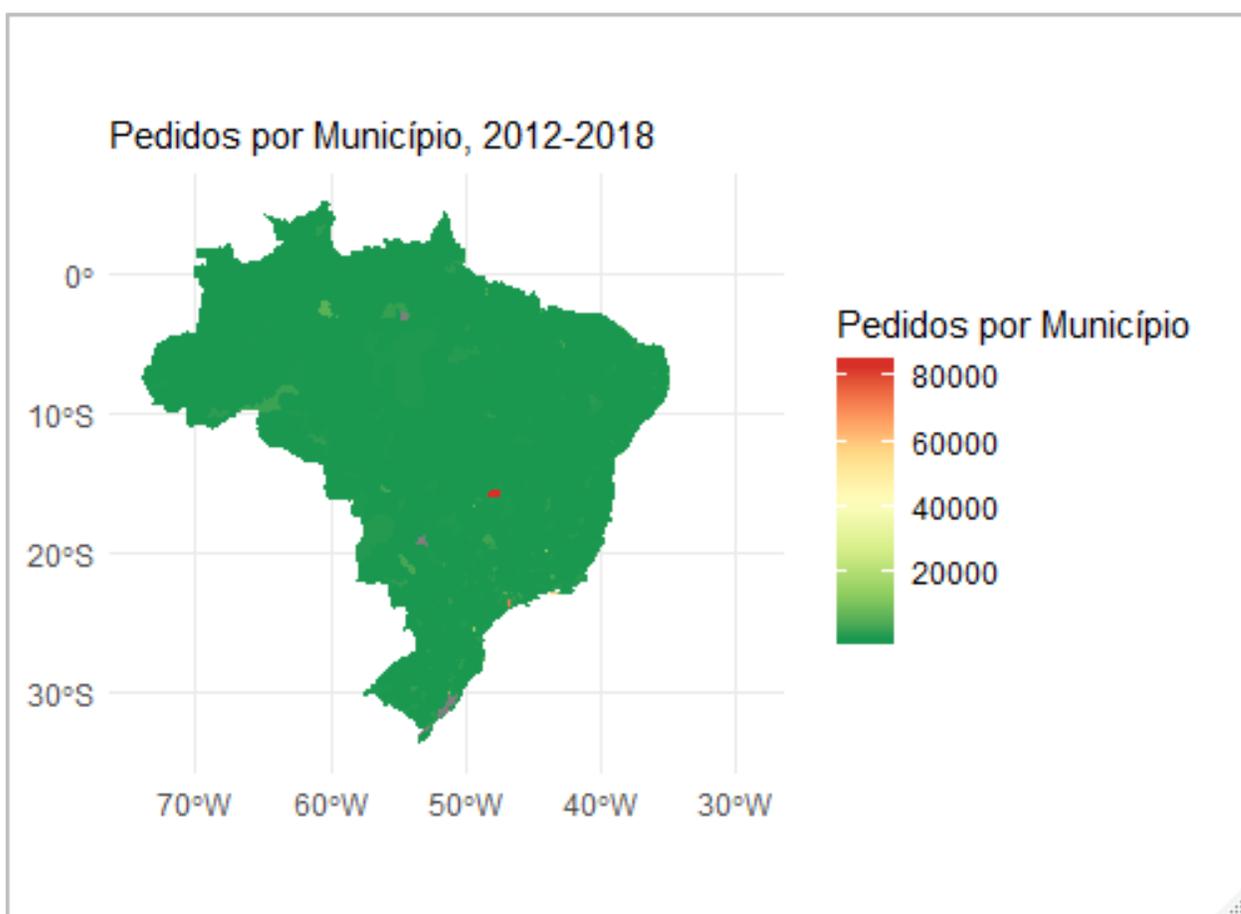
No período avaliado (2012 a 2018), em 615 municípios nenhum habitante havia feito um pedido de acesso à informação para o poder executivo federal através do sistema e-SIC.

¹²Os seguintes campos são de preenchimento opcional: País, Estado, Município, Profissão e Escolaridade.

Dos 696 mil pedidos efetuados durante o período, em 93% dos casos foi possível identificar o município de residência do solicitante. Tal número garante robustez à análise desenvolvida ao abranger quase que a totalidade dos pedidos de acesso feitos, diminuindo a probabilidade de que existam dados que comprometam análise nas solicitações feitas por usuários com perfis incompletos.

Para compreender a distribuição absoluta das solicitações por municípios, plotou-se um gráfico com o número de pedidos por município. Foi possível observar o seguinte resultado:

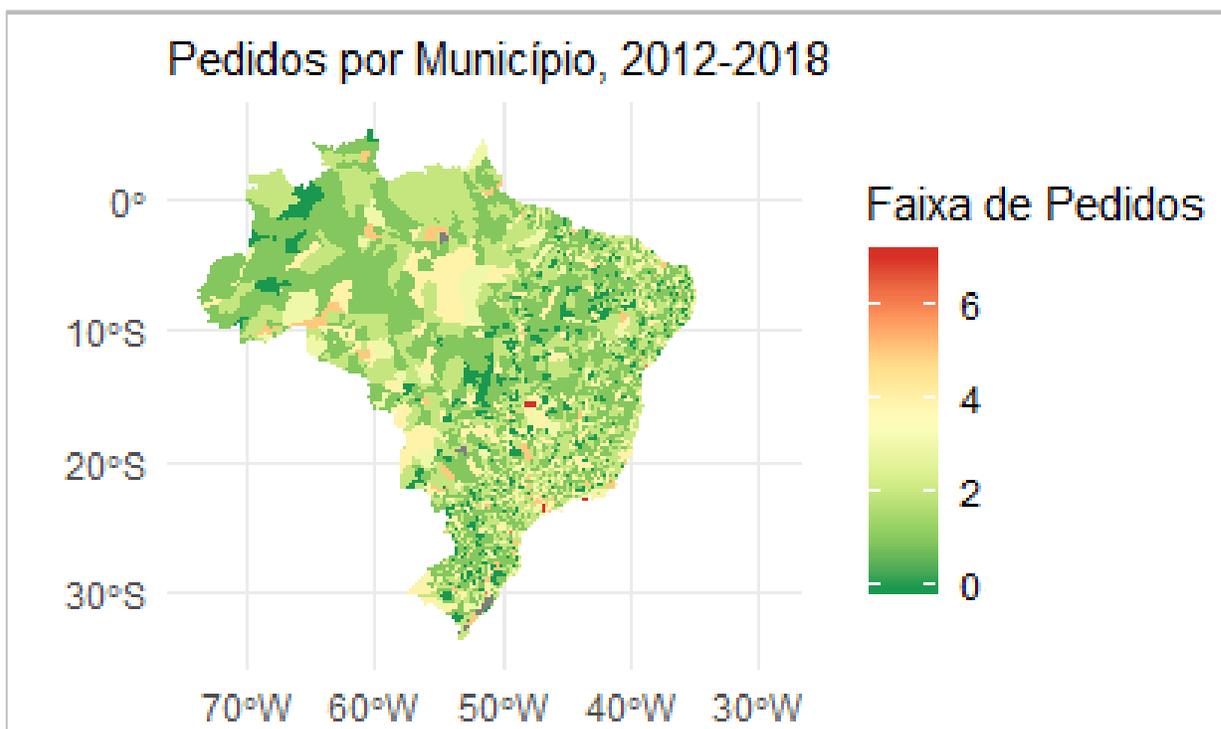
Mapa 1 - Pedidos por município



Fonte: CGU/Sistema e-SIC. Elaboração: autor.

A análise dos dados absolutos deixa evidente que a distribuição de pedidos por município é bastante díspar, com concentrações em grandes regiões metropolitanas. Assim, para melhor visualizar a distribuição dos pedidos, foram criados intervalos, plotados no gráfico a seguir:

Mapa 2 - Pedidos por município em intervalos

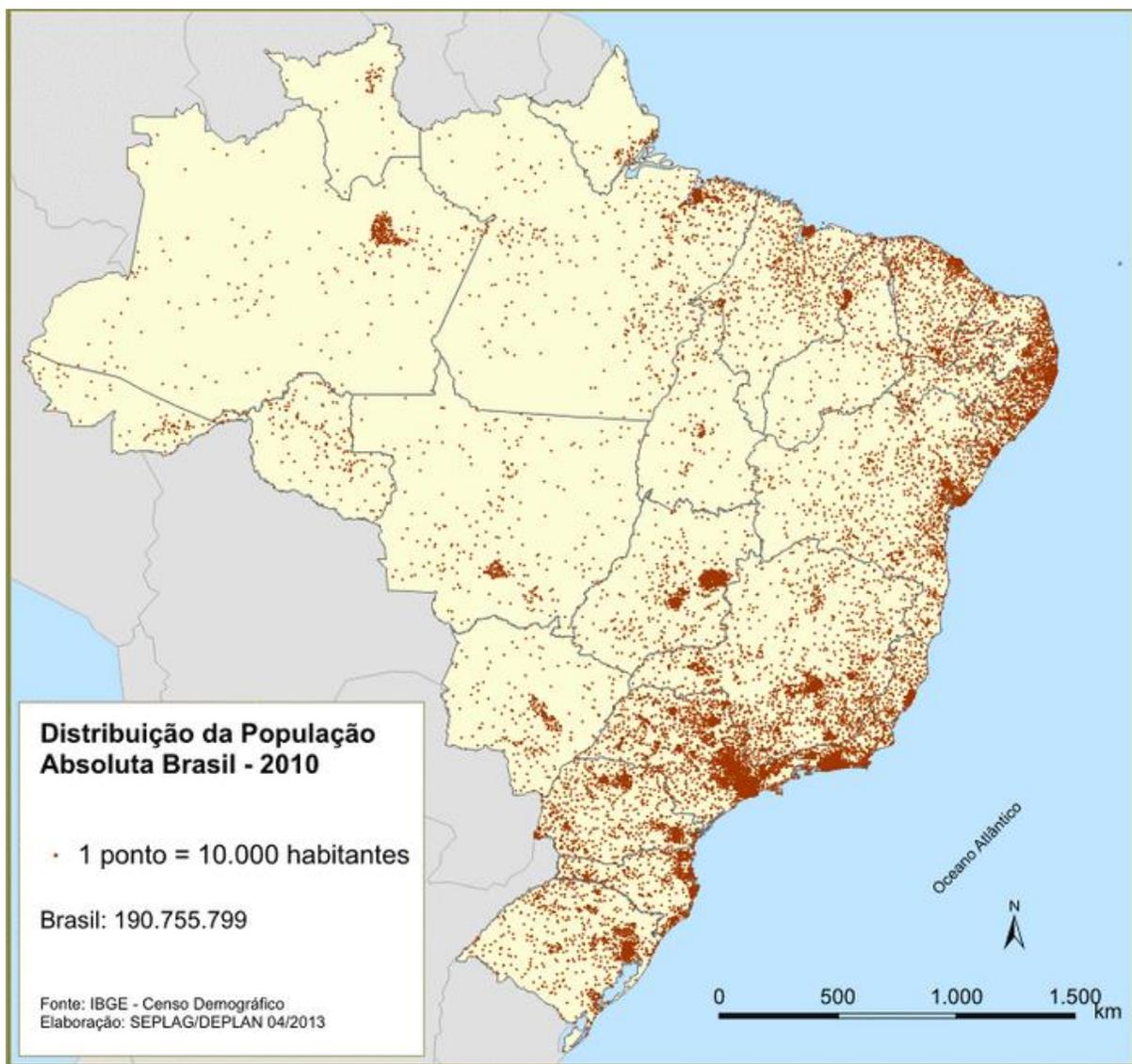


Fonte: CGU/Sistema e-SIC. Elaboração: autor. ¹³

A partir do gráfico anterior, percebe-se que a distribuição dos pedidos não ocorre de maneira homogênea pelo território nacional, concentrando-se em grandes aglomerações urbanas. Para referência, foram utilizados dados de distribuição absoluta da população (IBGE – 2010), a seguir:

¹³ Faixas:
7) 50.000<
6) 10.000 ~ 49.999
5) 1.000 ~ 9.999
4) 100 ~ 999
3) 50 ~ 99
2) 11 ~ 49
1) 1 ~ 10
0) zero pedidos

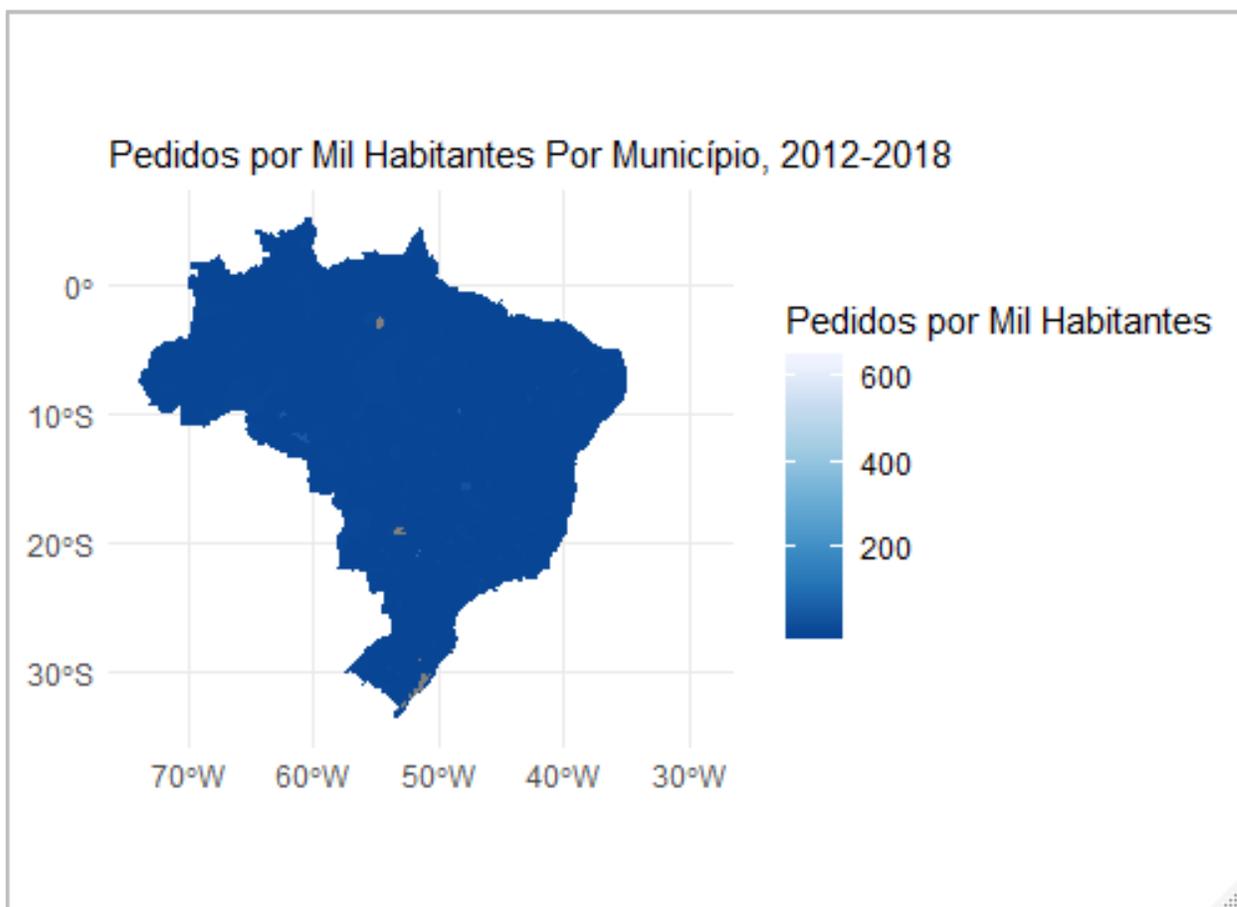
Mapa 3 - Concentração demográfica brasileira



Fonte: IBGE

A partir da identificação de aglomerações de pedidos em determinados municípios com um número elevado de habitantes, decidiu-se verificar o número de pedidos por mil habitantes, com o intuito de verificar a existência de um padrão de distribuição dos pedidos seguindo a distribuição demográfica.

Mapa 4 - Pedidos por mil habitantes por município



Fonte: CGU/Sistema e-SIC. Elaboração: autor.

Malgrada a análise gráfica da distribuição de pedidos por municípios brasileiros e a de pedidos por mil habitantes, tanto pela presença de outliers expressivos quanto pela presença de muitos municípios com valores de pedidos por mil habitantes próximos a zero, as informações obtidas permitem compreender melhor a amostra, evidenciando a necessidade de trabalhar os dados de maneira estratificada, como se vê adiante.

5.3 VULNERABILIDADE SOCIAL E TERRITÓRIO

Para verificar a correlação entre a quantidade de pedidos por mil habitantes e o Índice de Vulnerabilidade Social do Município, considerando o impacto dos *outliers*¹⁴, optou-se pelo cálculo

¹⁴Números com uma grande variação do resto da amostra.

de correlação de Spearman que, além de ser mais resistente à presença de *outliers*, não pressupõe a linearidade entre as variáveis.

Ainda assim, o valor *rho* encontrado foi de -0,36, evidenciando uma pequena correlação negativa entre os dois fatores.

Para melhor compreender como diferentes variáveis influenciam na quantidade de pedidos, uma análise complementar se fez necessária. Assim, analisou-se a frequência de pedidos nos municípios enquanto eventos aleatórios independentes, aplicando-se o modelo de Poisson para verificar a aderência dos indicadores selecionados.

O modelo foi elaborado com variáveis não constantes no Índice de Vulnerabilidade Social para testar a adequação da análise de correlação, bem como da aderência das variáveis ao modelo. Utilizou-se o número de pedidos por municípios como variável dependente e as seguintes variáveis independentes:

- a) **Escala Brasil Transparente:** nota atribuída pela CGU à transparência da gestão municipal.
- b) **Coefficiente de Gini:** o coeficiente de Gini foi utilizado por medir a desigualdade na distribuição de renda.
- c) **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**
- d) **População municipal:** número de habitantes do município segundo o CENSO do IBGE de 2010.
- e) **Capital (*dummy*):** verifica se o município é a capital de seu estado.

Considerando a presença de *outliers* identificada nos levantamentos iniciais, fora utilizada a função de ligação logarítmica com a premissa de uma relação exponencial entre a variável preditora e o valor esperado da variável dependente.

Assim:

$$\log(\mu_i) = \beta_0 + \beta_1 \times \text{EBT_nota} + \beta_2 \times \text{Gini} + \beta_3 \times \text{IDH} + \beta_4 \times \text{População} + \beta_5 \times \text{Capital}$$

Resultou em:

$$\log(\text{num}) = -16,40 + 0,0257 \times \text{EBT_nota} + 11,33 \times \text{Gini} + 20,60 \times \text{IDHM} + 0,0000001484 \times \text{População} + 1,768 \times \text{Capital}$$

Os resultados mostram um intercepto de -16,40, ou seja, quando todas as variáveis independentes forem 0 (zero), a variável *num* será de 10-16,40, isso é, um valor quase zero. Com exceção da variável **População**, todas apresentaram um coeficiente significativo, indicando possível causalidade, em especial, as variáveis **Gini** e **IDHM**. Até mesmo a variável *Dummy* apresentou um coeficiente bastante expressivo, no valor de 1,768.

O resultado mostrou, portanto, que o Número de Pedidos de Informação (variável explicada) pode ser adequadamente representado pelo Modelo de Poisson, com as variáveis explicativas **EBT_nota**, **Gini**, **IDHM**, **População** e **Capital**. A exceção foi verificada na variável **População**.

O resultado (ANEXO A – Modelo de Poisson) evidencia que, com exceção da população municipal, as demais variáveis explicam satisfatoriamente a ocorrência de pedidos por municípios. Isso significa dizer que, de acordo com a combinação das variáveis **EBT_nota**, **Gini**, **IDHM** e **Capital** em determinado município, o modelo consegue prever com relativa precisão o número de pedidos daquele município. Valida-se, portanto, a premissa de que é possível verificar a correlação entre indicadores socioeconômicos e a utilização da política de acesso por habitantes do município, com exceção da variável **População**, que no Modelo de Poisson não contribuiu para a análise.

Cumpram-se registrar duas ressalvas no modelo utilizado: inicialmente, por não ser o objeto principal desta pesquisa, não foram desenvolvidas a análise dos resíduos ou a explicação dos testes de hipóteses. Apesar de relevantes para a completa validação do modelo, tais análises gerariam um desvio da presente pesquisa. Assim, os resultados obtidos devem ser interpretados como indicativos de uma possível causalidade, direcionando a atenção à peculiaridade encontrada na variável **População** (que resultou nas análises subsequentes segregadas pelo porte do município).

Por fim, como segundo ponto, chama-se a atenção para o fato de que a análise foi feita com uma amostra reduzida (cerca de 2.300 municípios), pois o restante não foi avaliado na terceira edição da EBT. Assim, e considerando que o plano amostral utilizado pela CGU na terceira edição da EBT é um plano amostral complexo, os resultados obtidos são aplicáveis apenas para o conjunto de municípios analisados, não sendo possível extrapolar tais resultados aos demais municípios sem

considerar a estratificação e as ponderações de seleção das unidades amostradas, situação na qual incorrer-se-ia no que Ribeiro (2017) chama de Estatística Ingênua, assim definida aquela análise na qual os resultados de um modelo estatístico são extrapolados desconsiderando a complexidade do plano amostral.

5.3.1 DISTRIBUIÇÃO POR PORTE DO MUNICÍPIO

Diante do resultado observado, decidiu-se analisar a correlação das variáveis IVS e Pedidos por Mil Habitantes por faixa populacional, segregando os municípios nos seguintes grupos:

- a) **Municípios de Pequeno Porte:** até 25 mil habitantes;
- b) **Municípios de Médio Porte:** entre 25 mil e 100 mil habitantes;
- c) **Municípios de Grande Porte:** entre 100 mil e 1 milhão de habitantes; e
- d) **Metrópoles:** mais de 1 milhão de habitantes.

A segregação de municípios por faixa populacional busca diminuir o peso das diferenças na população no resultado final da análise de correlação, visto que, ao verificar a correlação de pedidos por mil habitantes com o IVS de municípios na mesma faixa populacional, reduz-se o quanto variações causadas pela divisão do número de pedidos pela quantidade de habitantes irão influenciar na análise de correlação.

Quadro 3 - Distribuição de pedidos por município por classificação do município

	Pequeno Porte	Médio Porte	Grande Porte	Metrópole	TOTAL
Total de pedidos	40926	71367	212025	322025	646343
<i>% de pedidos</i>	6.3%	11.0%	32.8%	49.8%	100.0%
População (em milhões)	40.8	45.5	64.3	40.1	190.7
<i>% população</i>	21.4%	23.9%	33.7%	21.0%	
Municípios	4279	1003	268	15	5565
<i>% Municípios</i>	76.9%	18.0%	4.8%	0.3%	100%
Efetuaram pedidos	3706	961	268	15	4950
<i>% com pedidos</i>	86.6%	95.8%	100.0%	100.0%	88.9%
Não fizeram pedidos	573	42	0	0	615
<i>% sem pedidos</i>	13%	4%	0%	0%	11%
Média Pedido por Mil Habitantes	1.12	1.44	2.90	7.49	
Média IVS	0.35	0.36	0.28	0.31	
Correlação Pedidos por Mil Habitantes e IVS	-0.29	-0.63	-0.4	-0.73	
Correlação	Fraca	Forte	Moderada	Forte	

Fonte: CGU/Sistema e-SIC. Elaboração: autor.

5.3.1.1 *Municípios de Pequeno Porte*

O grupo de municípios de pequeno porte, apesar do recorte feito, continuou abrangendo mais de 4200 municípios, que variam de 800 a quase 25 mil habitantes. Desses, nenhum habitante de 573 municípios efetuou um pedido pelo sistema e-SIC.

Nos demais municípios, dois municípios possuem mais de mil pedidos (1992 e 1023 pedidos), enquanto outros 28 possuem mais de 100 pedidos. Por fim, 2691 municípios de pequeno porte possuem entre 1 e 10 pedidos realizados.

Verifica-se, portanto, que tal grupo representa mais de 75% dos municípios brasileiros, sendo responsável, contudo, por apenas 6% dos pedidos de acesso à informação feitos ao poder executivo federal.

Foi encontrada uma correlação baixa entre o número de pedidos de acesso por mil habitantes e o Índice de Vulnerabilidade Social do município. Considerando a baixa quantidade de pedidos de acesso feitos por habitantes desses municípios e o número elevado de municípios integrantes deste grupo, a correlação negativa encontrada indica a pertinência da análise apesar das díspares realidades dos integrantes do grupo.

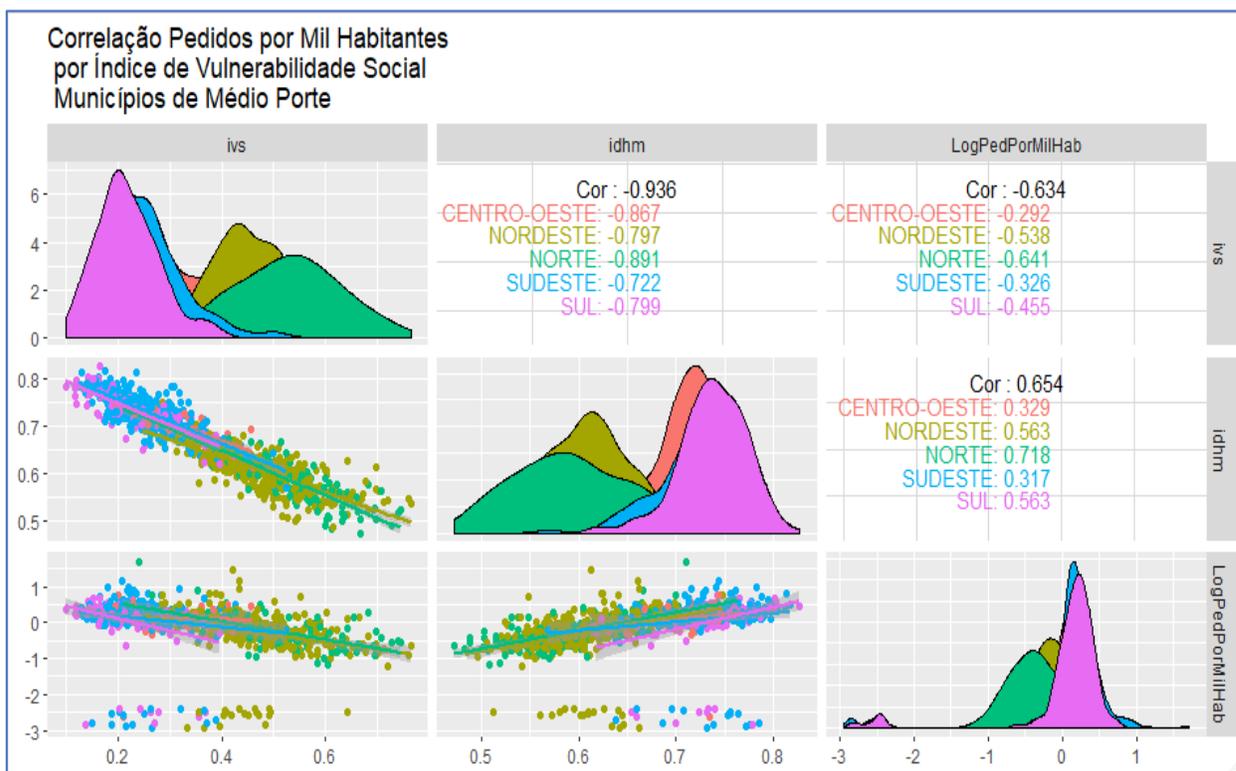
5.3.1.2 *Municípios de Médio Porte*

Com quase um quinto dos municípios brasileiros (1003), o grupo de municípios de médio porte foi responsável por mais de 70 mil pedidos de acesso, o que representa 11% do total de pedidos feitos no período de 2012 a 2018.

O fator *rho* observado na correlação entre pedidos por mil habitantes e IVS do município foi de -0,63, o que representa uma correlação negativa forte. Isso significa que quanto menos vulnerável o município, maior sua demanda por informação pública do poder executivo federal através do e-SIC.

Os gráficos a seguir contém análises entre pares das seguintes variáveis: IVS, IDHM e Log do número de pedidos por mil habitantes em municípios de Médio Porte, apresentando, além das informações totais, informações segregadas por região territorial.

Gráfico 7 – Correlação de Pedidos por Mil Habitantes por IVS em municípios de Médio Porte, por região.



Fonte: CGU – Sistema e-SIC / IPEA - Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. (2015)

Elaboração: Autor

O triângulo superior (a direita da linha central diagonal) apresenta a correlação (Spearman) entre as duas variáveis em preto, e a correlação correspondente aos dados de municípios de cada região nas diferentes cores.

Nos municípios de médio porte, a correlação entre IVS e IDHM é de -0,93, representando uma correlação negativa muito forte. Isso significa que quanto menor o índice de vulnerabilidade social do município, maior o IDHM do município. Por sua vez, a correlação do número de pedidos por mil habitantes com o IVS e o IDHM é de -0,63 e 0,65 respectivamente, representando uma correlação forte entre os dois pares.

Para a análise proposta, a correlação encontrada demonstra que, em municípios de médio porte, quanto melhores os índices socioeconômicos do município, mais pedidos de informação são oriundos de habitantes daquele município, confirmando, para o caso de municípios de médio porte,

a hipótese 3, que prevê uma correlação negativa entre realização de pedidos de acesso e o grau de vulnerabilidade social do município de habitação do solicitante.

A linha diagonal central apresenta a distribuição da variável, onde as diferentes cores representam diferentes regiões territoriais. A partir da análise dos gráficos na linha diagonal central, é possível perceber se a variável possui distribuição normal, por exemplo, além de compreender como se distribuem os valores da variável.

O primeiro quadro, integrante da linha diagonal central, apresenta a distribuição de municípios de médio porte por região de acordo com seu IVS. Percebe-se que a pirâmide rosa, representando municípios da região Sul está concentrada à esquerda do gráfico, o que significa, segundo o eixo inferior, que a maior parte dos municípios de médio porte da região sul possuem IVS entre 0,2 e 0,3, evidenciando uma menor vulnerabilidade social média em municípios da região, ao passo que a pirâmide verde, composta por municípios da região Norte, tem seu cume em um IVS de 0,5 a 0,6, o que representa uma maior vulnerabilidade social de municípios da região norte.

Na distribuição da função logarítmica dos pedidos por mil habitantes dos municípios de médio porte, é possível observar levemente a presença de outliers, representados no último quadro por pequenos montes à esquerda dos montes maiores. A presença dos outliers, contudo, não parece ter comprometido a análise, diante da correlação encontrada.

Por fim, no triângulo inferior, foi feita uma plotagem dos municípios considerando cada par de variáveis apresentado. As mesmas cores foram novamente utilizadas para distribuir os municípios por região geográfica. As retas traçadas indicam a tendência por região.

Novamente, nos dois primeiros quadros da última linha é possível observar a presença dos outliers abaixo da aglomeração principal de municípios.

5.3.1.3 Municípios de Grande Porte

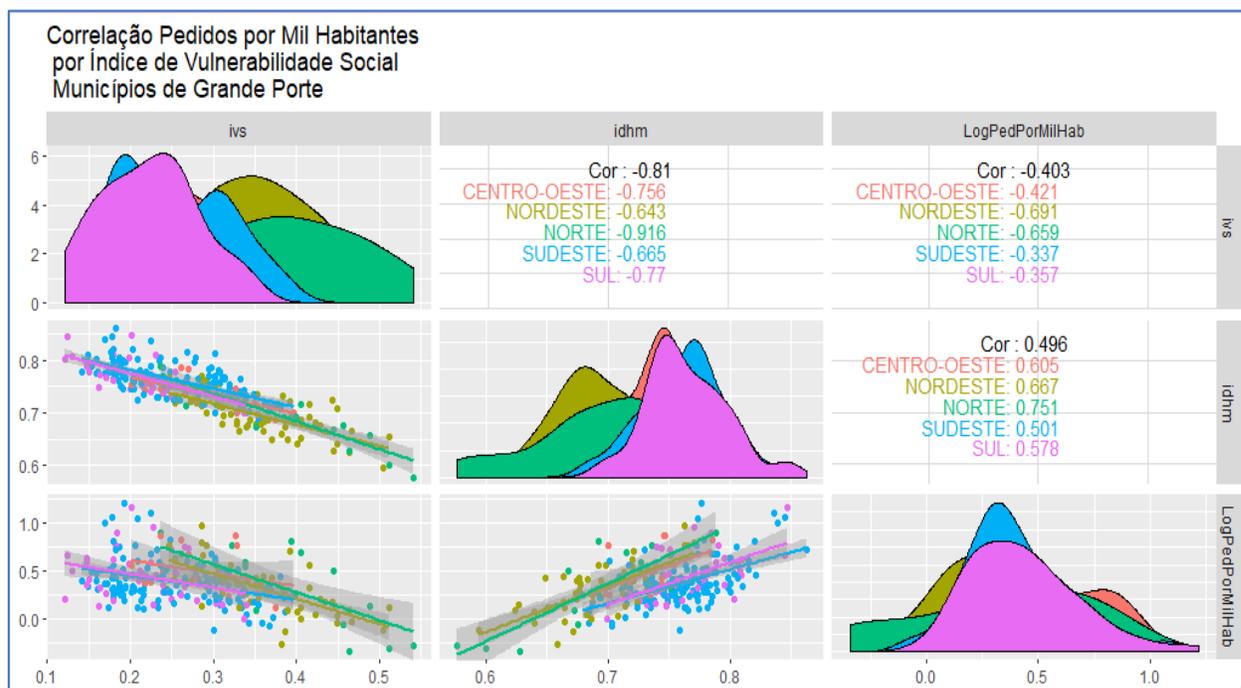
Apesar de representarem menos de 5% dos municípios brasileiros (268), os municípios de grande porte concentram mais de 30% da população nacional, bem como pouco mais de 30% de todos os pedidos de acesso feitos no período analisado.

O fator *rho* observado na correlação entre pedidos por mil habitantes e IVS do município foi de -0,4, o que representa uma correlação negativa moderada. Isso significa que quanto menos

vulnerável o município, maior sua demanda por informação pública do poder executivo federal através do e-SIC. A correlação apresentada, contudo, é menor do que aquela observada em municípios de médio porte e em metrópoles.

Os gráficos a seguir contém análises entre pares das seguintes variáveis: IVS, IDHM e Log do número de pedidos por mil habitantes em municípios de Grande Porte, apresentando, além das informações totais, informações segregadas por região territorial.

Gráfico 8 - Correlação de Pedidos por Mil Habitantes por IVS em municípios de Grande Porte, por região.



Fonte: CGU – Sistema e-SIC / IPEA - Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. (2015)

Elaboração: Autor

Como no gráfico apresentado no item anterior, o triângulo superior (a direita da linha central diagonal) apresenta a correlação (Spearman) entre as duas variáveis em preto, e a correlação correspondente aos dados de municípios de cada região nas diferentes cores.

Nos municípios de grande porte, a correlação entre IVS e IDHM é de -0,81, representando uma correlação negativa forte. Isso significa que quanto menor o índice de vulnerabilidade social do município, maior o IDHM do município. Por sua vez, a correlação do número de pedidos por

mil habitantes com o IVS e o IDHM é de -0,4 e 0,49 respectivamente, representando uma correlação moderada entre os dois pares.

No caso dos municípios de grande porte, notou-se que, apesar do *rho* de correlação entre a função logarítmica dos pedidos por mil habitantes com o IDHM total ter sido de 0,49, em nenhuma das regiões, individualmente, a correlação ficou abaixo de 0,50. Analisando as correlações das regiões mais vulneráveis, a saber o Norte e Nordeste, com média total de IVS de 0,47 e 0,46, com 40% dos municípios brasileiros, a correlação do número de pedidos com os indicadores socioeconômicos é ainda maior, com um *rho* de -0,65 e -0,69 com o IVS e de 0,66 e 0,75 para o IDHM respectivamente.

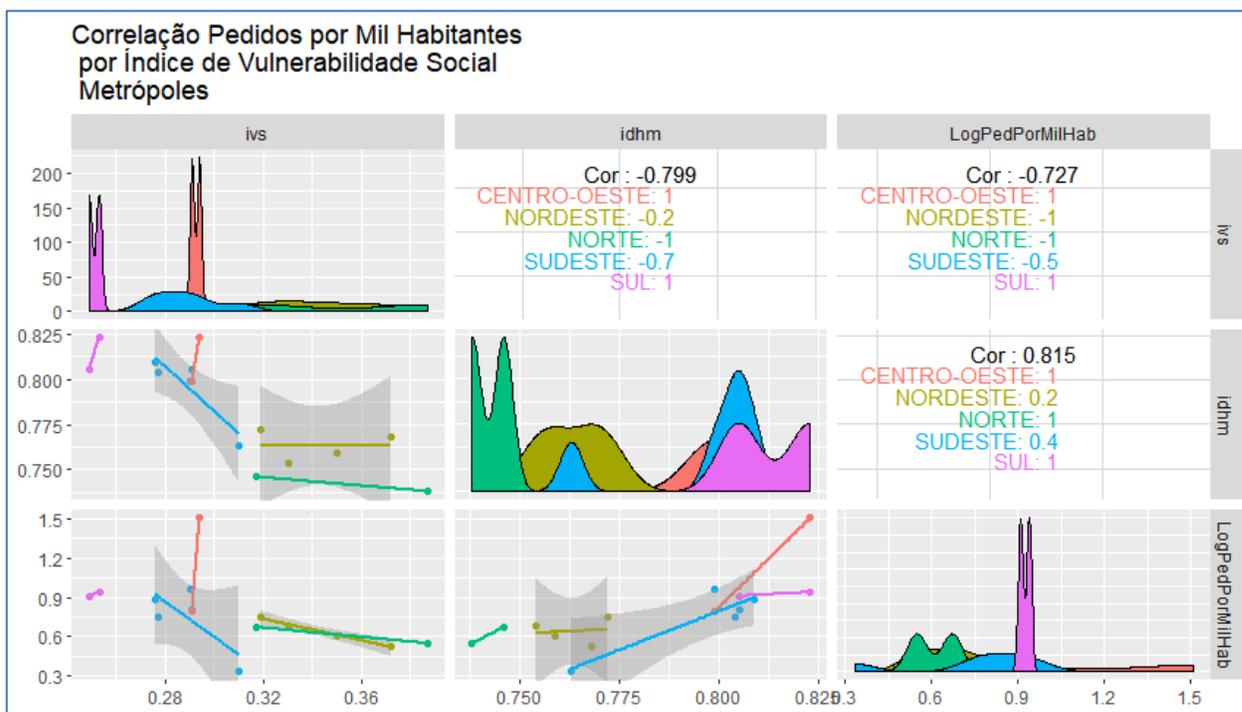
5.3.1.4 Metrôpoles

As 15 metrôpoles brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes concentram quase a metade de todos os pedidos de acesso feitos para o poder executivo federal no período avaliado, apesar de abrigarem apenas 20% da população nacional e 0,3% dos municípios brasileiros.

Com uma média de pedidos por mil habitantes maior do que a média de pedidos por mil habitantes dos municípios de pequeno, médio e grande porte combinados, a correlação encontrada entre o IVS do município e a quantidade de pedidos por habitantes é de -0,73, evidenciando uma correlação negativa forte entre as duas variáveis.

Os gráficos a seguir contém análises entre pares das seguintes variáveis: IVS, IDHM e Log do número de pedidos por mil habitantes em Metrôpoles, apresentando, além das informações totais, informações segregadas por região territorial.

Gráfico 9 – Correlação de Pedidos por Mil Habitantes por IVS em Metrôpoles, por região.



Fonte: CGU – Sistema e-SIC / IPEA - Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. (2015)

Elaboração: Autor

Mais uma vez, o triângulo superior (a direita da linha central diagonal) apresenta a correlação (Spearman) entre as duas variáveis em preto, e a correlação correspondente aos dados de municípios de cada região nas diferentes cores.

Nas Metrôpoles, a correlação entre IVS e IDHM é de -0,79, representando uma correlação negativa forte. Isso significa que quanto menor o índice de vulnerabilidade social do município, maior o IDHM do município. Por sua vez, a correlação do número de pedidos por mil habitantes com o IVS e o IDHM é de -0,72 e 0,81 respectivamente, representando uma correlação forte entre os dois pares.

Verifica-se, portanto, que existe correlação negativa entre o número de pedidos e o IVS municipal, o que significa que quanto menor a vulnerabilidade social do município, maior a chance de existirem pedidos de acesso ao governo federal originados naqueles municípios. Observou-se também que existe uma correlação entre o número de pedidos e o IDHM, onde quanto melhor o IDHM, mais pedidos provenientes daquele município são feitos ao governo federal.

A exceção observada ocorreu no caso dos municípios de pequeno porte, que pela quantidade de municípios (75% do total de municípios brasileiros) e da baixa quantidade de pedidos (6% do total), com 75% dos municípios de pequeno porte com 10 ou menos pedidos de acesso durante o período avaliado.

Verifica-se, portanto, que para 94% dos pedidos feitos, existe uma correlação que varia de -0,4 a -0,73 relacionando o Índice de Vulnerabilidade Social do município com a quantidade de pedidos a cada mil habitantes que foram originados daquele município, evidenciando que municípios com uma população mais vulnerável estão se utilizando proporcionalmente menos da política brasileira de acesso à informação, confirmando a Hipótese 3 de que exista uma correlação negativa entre realização de pedidos de acesso e o grau de vulnerabilidade social do município de habitação do solicitante.

5.4 CLASSIFICAÇÃO DE RESPOSTA POR VULNERABILIDADE SOCIAL DO MUNICÍPIO

5.4.1 Distribuição de respostas por IVS municipal

5.4.1.1 *Da prosperidade Social*

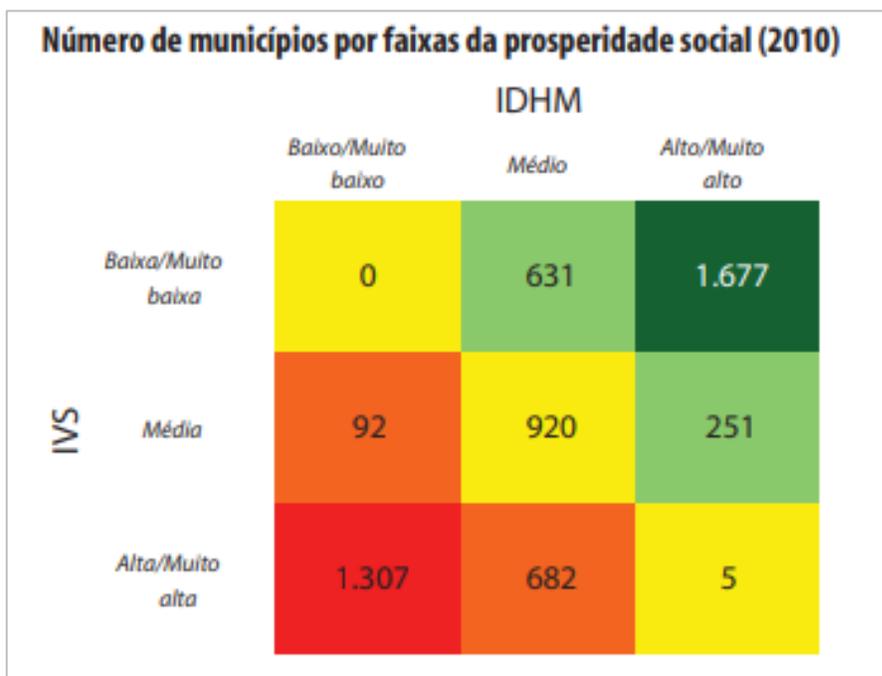
Para a análise da efetividade dos pedidos de acordo com a vulnerabilidade social do município do solicitante, foi utilizado o nível de Prosperidade Social do município, que é a relação do Índice de Vulnerabilidade Social do Município com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, conforme definido pelo IPEA (2015) no Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros:

“A análise integrada do desenvolvimento humano com a vulnerabilidade social oferece o que se denomina aqui de prosperidade social. A prosperidade social é a ocorrência simultânea do alto desenvolvimento humano com a baixa vulnerabilidade social, sugerindo que, nas porções do território onde ela se verifica, ocorre uma trajetória de desenvolvimento humano menos vulnerável e socialmente mais próspera.”

Assim, considera-se como muito alta a prosperidade social de um município com alto IDHM e baixo IVS. De forma inversa, um município é considerado como tendo sua prosperidade social muito baixa quando tem um alto IVS e um baixo IDHM.

A seguir, a matriz elaborada pelo IPEA com a quantidade de municípios por quadrante.

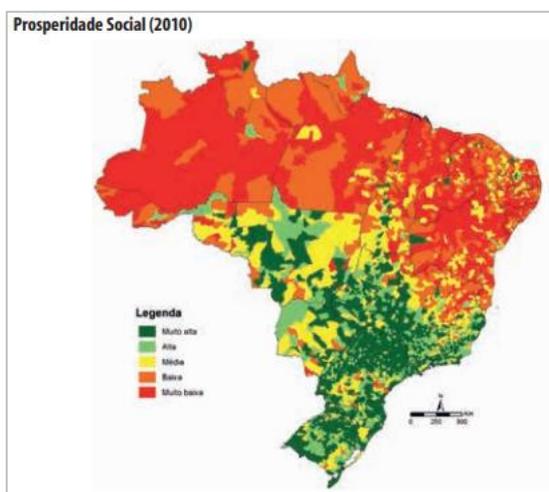
Gráfico 10 - Número de municípios por faixa de prosperidade



Fonte: IPEA - Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. (2015)

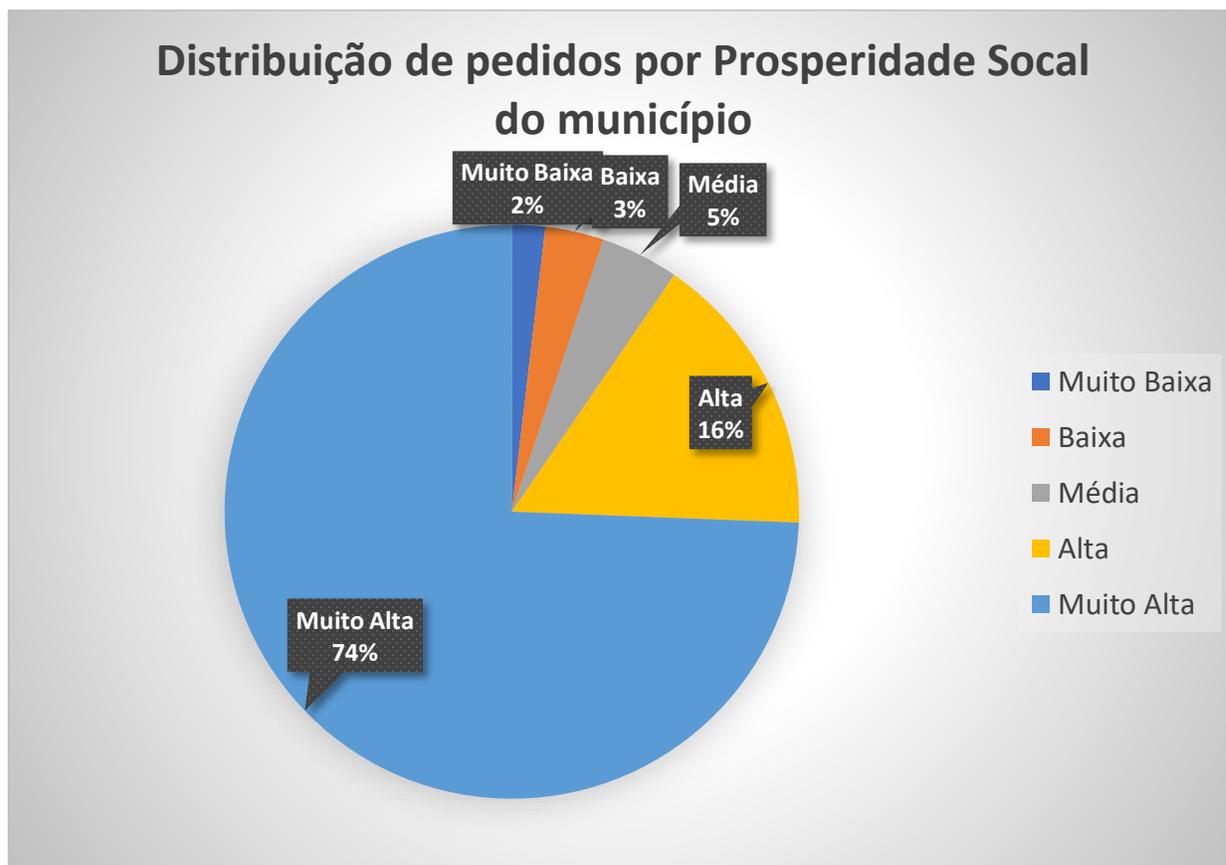
Por fim, verifica-se que a distribuição da prosperidade social no território brasileiro não é homogênea, conforme observado no mapa elaborado também pelo IPEA (2015).

Mapa 5 - Mapa - Prosperidade Social



Fonte: IPEA - Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. (2015)

Gráfico 11 – Distribuição de pedidos por Prosperidade Social do município



Fonte: CGU – Sistema e-SIC / IPEA - Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. (2015)

Elaboração: Autor

O gráfico anterior evidencia uma concentração dos pedidos nos municípios com níveis de prosperidade alto e muito alto, que são responsáveis por 90% dos pedidos de acesso efetuados, apesar de representarem cerca de 46% dos municípios brasileiros apenas.

5.4.1.2 Da efetividade do pedido de acesso

Ao fazer um pedido de informação pública, o órgão público pode dar 8 tipos de resposta para o pedido de informação no sistema e-SIC. Desses, quatro tipos dizem respeito à informação pública solicitada, razão pela qual estão sendo considerados pedidos efetivos. Esses tipos são: acesso concedido, acesso parcialmente concedido, acesso negado, informação inexistente. Quando o acesso é negado, dentre as subclassificações, existe o subtipo Acesso Negado – Pedido Incompreensível, situação considerada como de um pedido inefetivo.

Nos casos acima, ainda que o solicitante não obtenha acesso à informação solicitada, seja por alguma restrição legal ou pela inexistência do documento solicitado, a política de acesso à informação foi utilizada corretamente pelo solicitante.

Uma outra classificação possível é a classificação do pedido como duplicado, o que ocorre quando o solicitante faz outro pedido de acesso com o mesmo teor para o mesmo órgão antes de respondido o pedido inicial.

Os outros tipos de respostas possíveis são: Pedido encaminhado ao e-OUV (quando ao invés de fazer um pedido de acesso à informação o solicitante faz uma manifestação de ouvidoria), Não se trata de pedido de informação (quando o solicitante faz uma manifestação que não diz respeito à Política de Acesso à Informação Pública) e Órgão não tem competência (quando o pedido é encaminhado a um órgão que não trata do assunto contido na solicitação).

A Hipótese 4 diz que mesmo quando um pedido de informação seja registrado no sistema como proveniente de um município com um alto grau de vulnerabilidade social e/ou com um baixo grau de escolaridade, acredita-se que tais pedidos terão mais chance de serem inefetivos.

A suposição trazida por esta hipótese é a de que parte das solicitações feitas não são efetivas, no sentido de se relacionar com o direito ao acesso à informação pública, seja por se tratar de uma manifestação de ouvidoria, seja por ter sido direcionada ao órgão errado, ou mesmo por se tratar de um pedido incompreensível.

A confirmação de que os pedidos provenientes de municípios mais vulneráveis tenham uma chance maior de serem inefetivos reforçaria a ideia de um obstáculo para o exercício do direito ao acesso à informação por parte da população mais vulnerável, de forma que a mera disponibilização do sistema e-SIC não tenha sido suficiente para garantir-lhes o uso da ferramenta para exercer seu direito.

Assim, para análise da efetividade dos pedidos, foram calculados os percentuais de pedidos dos tipos i. encaminhados ao e-OUV; ii. não se trata de pedidos de acesso; iii. órgão não competente e iv. acesso negado por pedido incompreensível.

No quadro a seguir, temos a distribuição dos pedidos inefetivos nos municípios dos diferentes níveis de prosperidade social.

Quadro 4 – Distribuição de pedidos por Prosperidade Social do município

	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto	NA	Total Geral
Pedido inefetivo	3259	3496	4335	15391	57996	5379	58150
<i>% Acesso Pedido Inefetivo</i>	<i>15.0%</i>	<i>15.3%</i>	<i>14.8%</i>	<i>15.2%</i>	<i>12.4%</i>	<i>10.1%</i>	
Total de Pedidos	21731	22845	29259	101206	468467	53469	696977

Fonte: CGU – Sistema e-SIC / IPEA - Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. (2015)

Elaboração: Autor

Verifica-se que pedidos originados em municípios com um nível de prosperidade social muito alto (que concentram cerca de 75% dos pedidos feitos no sistema) possuem um percentual de inefetividade de apenas 12,4% versus uma média de 15% nos demais municípios. A diferença observada não é expressiva, mas não pode ser desprezada, visto que 3 a cada 4 pedidos são originados de municípios com um alto nível de prosperidade social.

Considerando apenas a diferença verificada e levando em consideração que municípios com nível de prosperidade social muito alto foram responsáveis por quase 470 mil dos quase 670 mil pedidos, os dados levantados não são suficientes para uma conclusão qualificada acerca da relação entre a efetividade do pedido e o nível de prosperidade social do município.

5.4.2 Distribuição de respostas por solicitante por perfil do solicitante (escolaridade e profissão)

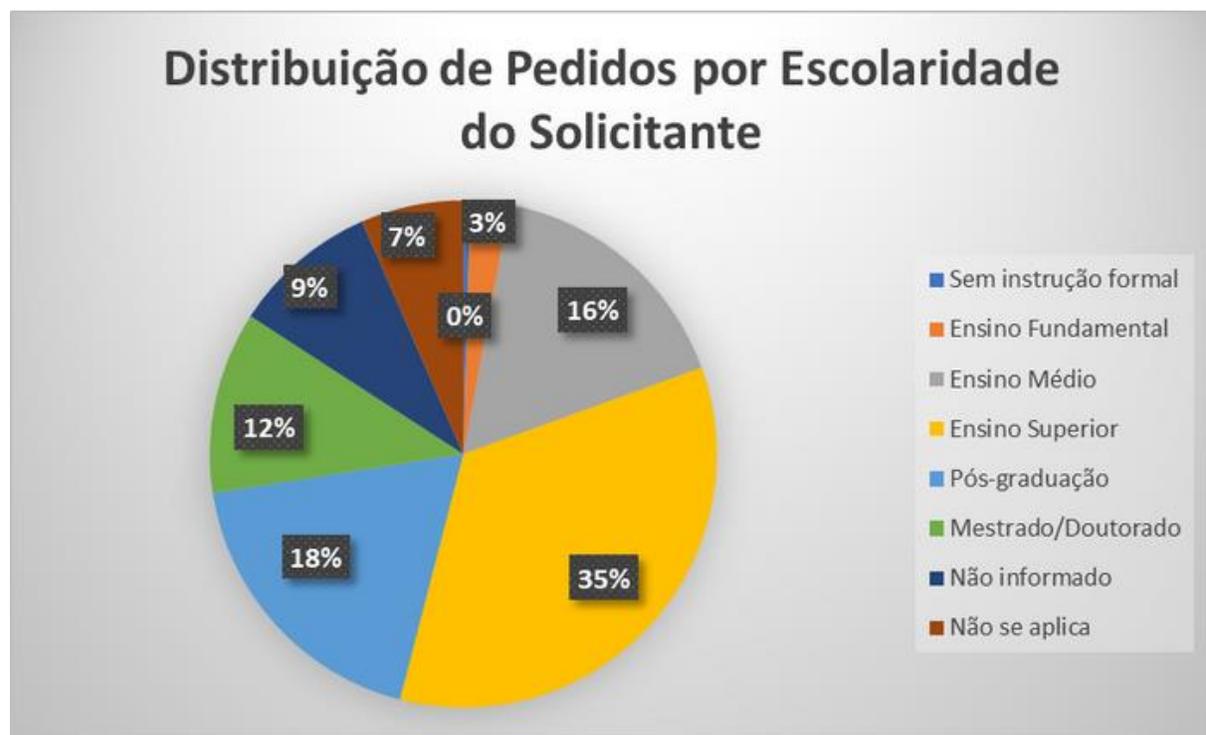
Feita a análise dos dados relativos à profissão do solicitante, os resultados não foram conclusivos devido à classificação de profissões existentes no sistema, onde o solicitante pode selecionar uma opção entre uma lista de agrupamentos. Assim, dentro da classificação "empregado - setor privado" são agrupados trabalhadores com funções, responsabilidades e renda bastante díspares. Por esta razão, a análise dos dados do sistema não permitiu a confirmação ou não do trecho da hipótese relativo à profissão do solicitante.

A segunda parte da Hipótese 4 diz respeito à possibilidade de pedidos de solicitantes com menos escolaridade terem uma maior taxa de inefetividade em suas solicitações de acesso a informação pública.

Essa hipótese busca verificar a existência de barreiras no uso efetivo do instrumento disponibilizado como forma de solicitar acesso a informações públicas. Eventual disparidade entre os índices de efetividade pode sinalizar um uso menos assertivo do sistema por pessoas com menor grau de escolaridade, o que frustra sua intenção de receber informações públicas, além de poder desincentivá-lo a efetuar novo pedido, o que contribuiria para uma maior consolidação da interface (Long, 1999) existente, onde o solicitante menos instruído se acostuma com a situação de não ter acesso a informações que deseja e a ter um instrumento fora de seu alcance.

Para verificar a hipótese, levantou-se a distribuição de pedidos por escolaridade do solicitante.

Gráfico 12 - Distribuição de pedidos por escolaridade do solicitante

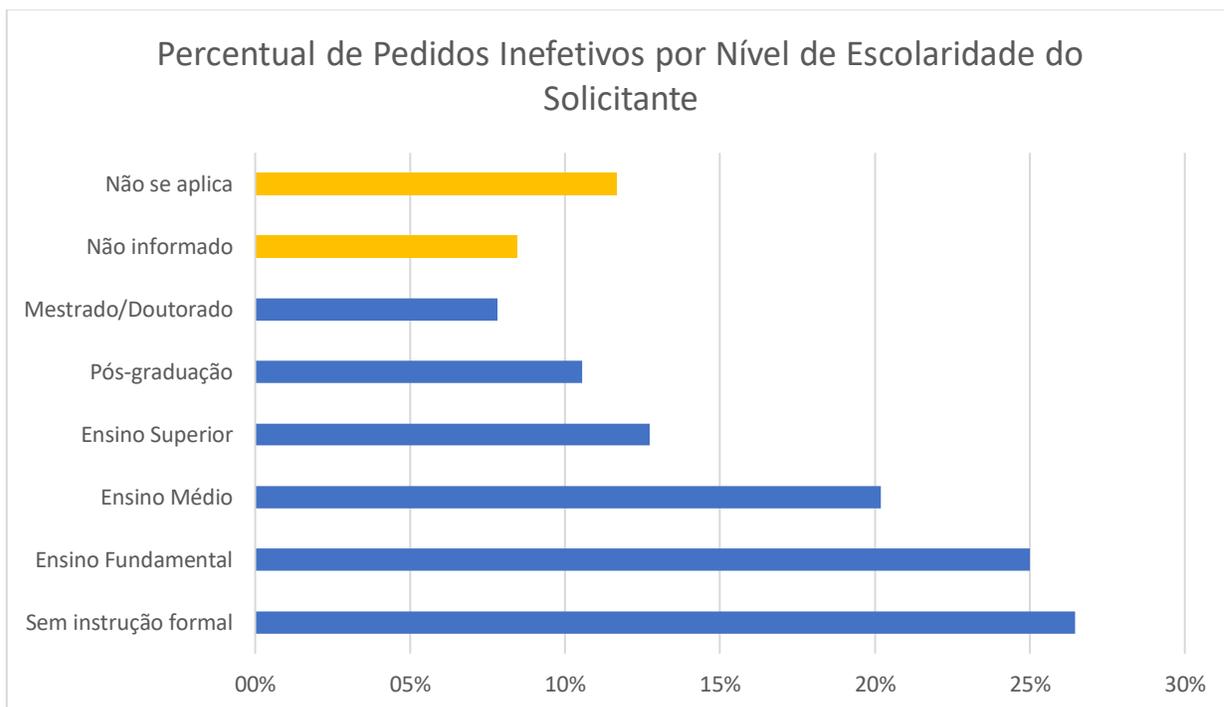


Fonte: CGU/Sistema e-SIC. Elaboração: autor.

O Gráfico 11 evidencia que parte considerável dos pedidos (67%) são feitos por solicitantes com alto grau de escolaridade (nível superior ou acima), embora saiba-se que a distribuição populacional dentre os níveis de escolaridade apresentam realidade bastante diversa, com apenas 17% da população nacional nesse estrato.

Para análise da efetividade dos pedidos, foram calculados os percentuais de pedidos dos tipos i. encaminhados ao e-OUV; ii. não se trata de pedidos de acesso; iii. órgão não competente e iv. acesso negado por pedido incompreensível.

Gráfico 13 - Percentual de Pedidos Inefetivos por Nível de Escolaridade do Solicitante



Fonte: CGU/Sistema e-SIC. Elaboração: autor.

A análise evidencia que quanto menor o nível de escolaridade do solicitante, maior a chance de o pedido ser inefetivo. Observa-se que 1 em cada 4 pedidos de acesso feitos ao poder executivo federal por solicitantes que não possuem instrução formal ou que possuem apenas o nível fundamental completo são inefetivos, seja por não serem condizentes com os objetivos da política nacional de acesso à informação pública, seja por serem incompreensíveis.

Conforme o nível de escolaridade do solicitante aumenta, nota-se uma diminuição na probabilidade de que seu pedido seja inefetivo. Para solicitantes com mestrado/doutorado, a taxa de inefetividade cai para apenas 8%.

A situação observada reforça a hipótese formulada no sentido de que estratos populacionais que tiveram maior escolaridade se utilizam mais de seu direito de solicitar informações públicas ao

poder executivo federal, além de terem índices de não-compreensão e de uso equivocado do instrumento menores do que integrantes de estratos populacionais com menor escolaridade.

5.5 RESULTADOS CONSOLIDADOS

Os dados levantados confirmam a hipótese 1 de que os pedidos presenciais representam uma pequena parcela dos pedidos registrados com 98% dos pedidos tendo sido efetuados de forma online. Apesar de simples, tal dado reforça uma possível exclusão de cidadãos sem acesso à internet ou a uma repartição física do órgão de quem deseja obter informações públicas.

Pôde-se, também, confirmar a hipótese 2, que previa que o uso da política brasileira de acesso à informação estava concentrado em integrantes de grupos sociais privilegiados, com alto grau de instrução (cerca de 65% dos pedidos foram efetuados por cidadãos que declararam possuir, no mínimo, ensino superior completo, enquanto apenas 3% foram provenientes de solicitantes que não possuem instrução formal ou que concluíram apenas o ensino fundamental), habitantes de grandes centros urbanos (cerca de metade das solicitações vieram de uma das 15 metrópoles brasileiras e os 5% maiores municípios em números de habitantes são responsáveis por mais de 80% dos pedidos efetuados no período analisado), com menor grau de vulnerabilidade social (como observado, o IVS dos 5% maiores municípios é menor do que o do restante do país).

Nesse sentido, observou-se a existência de correlação negativa moderada a forte (salvo no caso de municípios de pequeno porte, que concentram mais de 75% dos municípios com menos de 7% do total de pedidos, com um grande percentual de municípios com menos de 10 solicitações no sistema), entre a quantidade de pedidos por mil habitantes e o Índice de Vulnerabilidade Social do município, razão pela qual é possível afirmar que cidadãos que habitam municípios maiores e menos vulneráveis estão se aproveitando mais da política de acesso à informação pública, enquanto que habitantes de municípios menores e mais vulneráveis não, confirmando a hipótese 3.

Em relação à quarta hipótese, enquanto as informações sobre a profissão do solicitante não tenham contribuído significativamente para a análise devido à forma de classificação dos dados no sistema, os dados sobre a efetividade do pedido de acordo com o nível de escolaridade do solicitante evidenciam que existe uma relação entre a escolaridade do solicitante e a efetiva utilização do instrumento no âmbito da política de acesso à informação pública. Observou-se uma diminuição

no percentual de pedidos efetivos relacionado com o nível de instrução do solicitante, onde o percentual de inefetividade dos pedidos de solicitantes com ensino superior ou acima oscila de 7,8 a 12,7%, enquanto para solicitantes que concluíram até o ensino médio a oscilação é de 20,2 a 26,5%.

6 CONCLUSÃO

A análise dos dados do sistema e-SIC, quando observados no contexto socioeconômico do solicitante, seja no Índice de Vulnerabilidade Social do município, seja no nível de escolaridade do solicitante, evidencia que, na atual operacionalização da política brasileira de acesso à informação, parcelas mais privilegiadas da sociedade estão exercendo seu direito de solicitar acesso a informações públicas¹⁵, enquanto habitantes de regiões mais vulneráveis e/ou com menor grau de instrução não estão fazendo uso de seu direito de exercer o controle social através do acesso à informações do poder executivo federal, evidenciando que a forma atual de operacionalização pode estar atuando como um reforço institucional de desigualdades já existentes ao impor restrições geográficas para que o solicitante faça seu pedido de forma presencial (apenas em unidades dos órgãos federais), ou ao disponibilizar uma plataforma online que, apesar de disponível eletronicamente em qualquer lugar do país, pode significar uma barreira intransponível para cidadãos com baixa escolaridade e/ou sem acesso à internet.

Salienta-se que as análises demonstraram correlação entre o Índice de Vulnerabilidade Social do município e a quantidade de pedidos originários do município, bem como do nível de escolaridade do solicitante e seu grau de efetividade em seus pedidos, sem, contudo, evidenciar causalidade entre as variáveis.

Nesse sentido, em relação à maior efetividade de pedidos feitos por solicitantes com maior nível de escolaridade, presume-se que tais solicitantes, por terem acesso a uma educação mais avançada, consigam se expressar mais claramente, diminuindo a incidência de "pedidos incompreensíveis", bem como conheçam melhor a estrutura dos órgãos federais, evitando dirigir seus pedidos a órgãos que não tem competência sobre o assunto, além de compreender mais a fundo o objetivo da política de acesso à informação, e, por consequência, utilizando-se do sistema e-SIC para fazer solicitações de informações públicas, e não para registrar manifestações de ouvidoria (reclamações, sugestões, dúvidas, elogios e denúncias).¹⁶

¹⁵ Registra-se que o exercício do direito de fazer solicitações não garante o cumprimento, por parte do órgão público, de sua obrigação de fornecer a informação solicitada, quando não protegida por hipótese de sigilo. Tal verificação depende de uma análise qualitativa dos pedidos e das respostas obtidas.

¹⁶ Registra-se, também, que a partir de 2019, o sistema e-SIC passará a ser integrado ao sistema e-OUV de ouvidorias federais, compondo a nova plataforma FalaBR, na qual o cidadão poderá efetuar pedidos de informações públicas, além de registrar suas manifestações de ouvidoria.

Acerca da correlação entre o IVS municipal e a quantidade de pedidos originários do município, convém relatar a inexistência de dados sobre eventual distribuição disforme na demanda por informações públicas por estrato social. Cabe frisar, entretanto, que tal estudo complementarria as conclusões aqui apresentadas, sem, contudo, invalidá-las.

Caso evidencie-se que a demanda por informações públicas do poder executivo federal é similar independente do estrato social e do nível de escolaridade do cidadão, as conclusões desse trabalho reforçariam a existência de barreiras que inviabilizariam o pleno exercício, de forma equitativa, de cidadãos de diferentes estratos sociais, que, adotando essa hipótese, teriam a mesma demanda por informações, mas com diferentes níveis de utilização e de efetividade na utilização da política nacional de acesso à informação pública.

Por outro lado, comprovando-se eventual divergência na demanda por acesso à informação, onde as classes mais privilegiadas teriam vontade de acesso e as classes menos favorecidas talvez não (inexistindo, então, uma demanda represada) a própria existência dessa discrepância de demanda evidencia os efeitos da desigualdade já existente. Nesse sentido, políticas públicas que não disponibilizem instrumentos que reforcem a democracia através da *accountability*, acessíveis a todos, apenas reproduzem essa desigualdade ao oficializar na instrumentalização de uma política pública que a política de acesso à informação pública foi pensada para atender majoritariamente cidadãos com alto grau de instrução e incluídos digitalmente. Nessa situação, ao operacionalizar uma política de controle social considerando apenas parte da sociedade (com inclusão digital e alta educação), o Estado reforça a interface (Long, 1999) entre cidadão-estado, deixando evidente que ele não é o destinatário dessa política. O Estado, então, ao cair na armadilha do determinismo tecnológico, transfere ao cidadão o ônus do pleno exercício de seu direito de solicitar ao Poder Executivo Federal informações públicas de seu interesse.

Assim, é possível que, mesmo com a disponibilização de novo instrumento de forma que possibilite a todos se utilizarem do direito de ter acesso a informações públicas, a demanda continue, em um primeiro momento, concentrada nas classes com maior escolaridade, e nos municípios onde a população é menos vulnerável. Contudo, a mera existência desse instrumento que possibilita sua utilização por todos, ao invés de reproduzir desigualdades ao propor uma operacionalização de uma política de participação pública e controle social que considere apenas parte da realidade dos cidadãos brasileiros, cria oportunidade de mudanças nas *interfaces* (Long,

1999) já estabelecidas. Nesse sentido, ainda que, a princípio, a demanda por informações públicas por populações mais vulneráveis não exista ou seja baixa, se o instrumento não for adaptado para servir a todos, cria-se mais uma barreira para o surgimento dessa demanda.

Ou seja, se os operadores das políticas públicas forem esperar até que haja uma demanda por cidadãos de baixa escolaridade ou de municípios com alta vulnerabilidade social para eventualmente pensar em novos instrumentos, essa mudança irá demorar mais para ocorrer. Considerando que a LAI é para todos, a instrumentalização do direito de acesso à informação pública deve ser adaptada para permitir o seu uso por toda a sociedade brasileira.

Assim, apesar dos excelentes e inegáveis avanços brasileiros na implementação de sua política de acesso à informação no âmbito do poder executivo federal, resta evidente a necessidade de que se reflita sobre a instrumentalização escolhida, buscando novas formas de aproveitar a capilaridade do poder executivo federal nos municípios para disponibilizar formas alternativas de solicitar informações ao governo federal, considerando, também, a possibilidade de desconhecimento da política por parte da população mais vulnerável, o que justificaria políticas de disseminação de conhecimento e de fomento ao controle social e à participação pública através da transparência e do acesso à informação pública.

Nesse sentido, demonstram-se necessárias pesquisas adicionais acerca do nível de conhecimento, utilização e demanda por políticas de acesso à informação em âmbito federal, estadual, distrital e municipal, em todos os poderes, com o objetivo de balizar as políticas públicas de fomento e disseminação do direito de acesso, além de um estudo aprofundado nas interfaces cidadão-poder executivo federal em diferentes municípios brasileiros em busca de oportunidades de novas formas de disponibilizar à população um canal de requisição de informações públicas dos órgãos do poder executivo federal. Por fim, justifica-se também um levantamento dos órgãos, entidades ou autarquias federais presentes nos municípios brasileiros, bem como de órgãos estaduais e municipais que recebam recursos federais, com o intuito de buscar formas de utilizar-se dessa capilaridade para ofertar mais opções de requisições presenciais a qualquer órgão federal, e não apenas àqueles que possuem repartição no município.

Compreendendo melhor o nível de conhecimento e de demanda dos diferentes estratos sociais dos diversos municípios brasileiros, incluindo fatores socioeconômicos e interfaces existentes, o Governo Federal poderá desenvolver formas de instrumentalização da Política

Brasileira de Acesso à Informação que garantam que a accountability prevista pela LAI esteja disponível para todos os brasileiros de uma maneira que considere as diferentes realidades existentes no Brasil, sem reproduzir desigualdades sociais e regionais através de instrumentos voltados a parcelas privilegiadas da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALFONSÍN, R. **Fundamentos de la República Democrática**. Buenos Ayres, Argentina: Eudeba, 2006.

ARBELÁEZ, Alejandro Cortés. El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política. **Cuadernos de Ciencias Políticas**, Colômbia: Universidad EAFIT, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, v. 6, 2014.

BAIRRAL, Maria Amália C.; SILVA, Adolfo H. C.; ALVES, Francisco J. S. Transparência no Setor Público: Uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, 2015. n. 3.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

BARROS FILHO, Clóvis. **Ética na Comunicação: da informação ao receptor**. São Paulo: Moderna, 1995.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BOVENS, M. Analysing and Assessing Accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, Chichester, v. 13, n. 4, 2007.

BRASIL. CGU. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal**. 2ª Edição. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/aplicacao-lei-de-acesso-a-informacao-no-governo-federal-2ed.pdf>. Acesso em: 13 Set. 2019.

BRASIL. CGU. **Coletânea de Acesso à Informação**. 3ª Edição. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/coletanea-acesso-a-informacao.pdf>. Acesso em: 13 Set. 2019.

BRASIL. CGU. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. **Ata da 10ª Reunião Ordinária**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-datransparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-10a-reuniao-mar-2009.pdf>. Acesso em: 13 Out. 2016.

BRASIL. CGU. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasiltransparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 13 Out. 2016.

BRASIL. CGU. **Manual do e-SIC: Guia do SIC**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <http://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>. Acesso em: 13 Set. 2019.

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 23 Ago. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.724/2012**. Regulamenta a LAI no Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 4 Ago. 2019.

BRASIL. IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. IPEA. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas** / Roberto Rocha C. Pires Organizador. - Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BRASIL. IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional** – nº1. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional** – nº13. Brasília: IPEA, 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 04 de Maio de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 4 Ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131 de 27 de Maio de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 4 Ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.527 de 18 de Novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 4 Ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.341 de 29 de Setembro de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm . Acesso em: 4 Ago. 2019.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português. **Revista de Administração Pública**, 1990.

CEPAL – COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: Cepal, 2016.

CRISP, B.; SHUGART, M. **The Accountability Deficit in Latin America**. In MAINWARING, S. & WELNA, C., *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford Scholarship Online, 2005.

CHRISTOZOV D., CHUKOVA S., MATEEV P., **Chapter 11. Informing Processes, Risks, Evaluation of the Risk of Misinforming**, in *Foundations of Informing Science*, ISI, 2009, pp. 323-356

FILGUEIRAS, Fernando. **A Política Pública de Transparência no Brasil: Tecnologias, publicidade e accountability**: In *Democracia Digital: Publicidade, instituições e Confronto político*. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. **Journal of Public Affairs**, 2015.

FOX, jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4-5, 2007.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. **As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2013. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf> . Acesso em: 10 Out. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008. (5ª edição).

GLADWELL, Malcolm. Small Change: Why the revolution will not be tweeted. **The New Yorker**. 2010. Disponível em: <http://www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-malcolm-gladwell>. Acesso em: 13 Out. 2016.

HALL, P.; TAYLOR, R. R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**: In: Political Studies. 2019.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**: Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civill. Edição Project Gutenberg. Londres. Cathedral St. Paul, 1651.

KEENE, M. Lamar; SPRAGGETT, Allen. **The Psychic Mafia**. New York: Prometheus Books, 1997.

LA PALOMBARA, J. **A Política no Interior das Nações**. Brasília: EdUnB, 1982.

LANDES, D. S. **Riqueza e Pobreza das Nações**. São Paulo: Ed Campus, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro**. APGS, Viçosa, v.2, n.1, 2010.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. Brasília: UNESCO, 2009.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. **The Spiral of Silence**: Public Opinion - Our Social Skin. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

O'DONELL, Guillermo. **Delegative Democracy**: Journal of Democracy, vol. 5, nº 1, 1994 citado em SMULOVITZ, C., & PERUZZOTTI, E. Societal Accountability in Latin America. Journal of Democracy. 2000.

O'DONELL, Guillermo. **Horizontal Accountability in New Democracies**: In SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry & PLATTNER, Marc F. The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Colorado: Lynne Rienner Publishers. 1999.

PIRES, Roberto. **Reproduction of Inequalities in the Implementation of Social Policies in Latin America**. Draft paper prepared for the UNRISD Conference Overcoming Inequalities in a Fractured World: Between Elite Power and Social Mobilization 8–9 November 2018, Geneva, Switzerland.

PITZ, Gordon F. An inertia effect (resistance to change) in the revision of opinion. **Canadian Journal of Psychology/Revue canadienne de psychologie**, v. 23, 1969.

RIBEIRO, B, B. **Estatísticas ingênuas: a possibilidade de desconstrução de trabalhos científicos que utilizam dados oriundos de amostras complexas da Controladoria-Geral da União** in IV Workshop Internacional Sobre Pesquisas para Avaliação de Políticas Públicas da Escola de Amostragem e Metodologia de Pesquisa – ESAMP, 2017.

ROSSETTO, Giordano da Silva. A Controladoria-Geral da União e a publicação dos relatórios de auditoria de gestão das Empresas Estatais à luz da transparência pública. **Revista da CGU. Ano II, nº 2, Outubro/2007. Brasília: CGU, 2007.**

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SEABRA, Sérgio; CAPANEMA, Renato; FIGUEIREDO, Renata. Lei de Acesso à Informação: uma análise dos fatores de sucesso da experiência do Poder Executivo Federal. **Revista de Administração Municipal**, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/artigos/artigos-de-outrosdirigentes/artigo_201307_seabra-capanemafigueiredo_revistaadministracaomunicipal.pdf/view. Acesso em: 13 Out. 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, 2000.

SPEARMAN, C. (1904). **The Proof and Measurement of Association between Two Things**. *The American Journal of Psychology*. **15** (1): 72–101.

SZIRMAI, A. **Socio-Economic Development**. Cambridge University Press, 2015.

THE CORE TEAM. **The Economy: Economics for a Changing World**. Oxford University press. Disponível em: <http://www.core-econ.org/the-economy/>. Acesso em: 13 Set. 2019.

THIRLWALL, A. P.; PACHECO-LOPEZ, P. **Economics of Development**. 10. ed. Palgrave, 2017.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2008.

UNAIDS. **UNAIDS OUTLOOK REPORT**. 2010. Disponível em: http://data.unaids.org/pub/Outlook/2010/20100713_outlook_ataids_en.pdf . Acesso em: 13 Out. 2016.

VITALIS, André; DUHAUT, Nicolas. NTIC et relation administrative: de la relation de guichet à la relation de réseau. **Revue française d'administration publique** , p. 315-326, 2004. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2004-2-page-315.htm> . Acesso em: 28 Dez. 2018.

ANEXO A — Teste usando o Modelo de Poisson

Com o objetivo de aprofundar a análise da relação entre o número de pedidos por municípios, foi empregado o modelo de distribuição de Poisson, em que a variável dependente – explicada ou predita – era o número de pedidos de informação feitos pelos cidadãos extraídos do e-SIC. A variável independente – explicativa ou preditora – foram os indicadores socioeconômicos selecionados diferentes do Índice de Vulnerabilidade Social. Para o conjunto de indicadores socioeconômicos foram escolhidos o Coeficiente de Gini¹⁷, Renda Domiciliar Per Capita Nominal, IDHM¹⁸, Escala Brasil Transparente¹⁹ e População, estimando que se referem a índices fidedignos pelas informações que trazem e relevantes para a diferenciação dos sujeitos ou grupos que fazem uso do e-SIC, sendo suficientes para a mensuração.

O número de municípios de origem dos pedidos, assim como na análise anterior, foi considerado como número de observações e o número de pedidos de cada município foi o valor atribuído cada uma das respectivas observações.

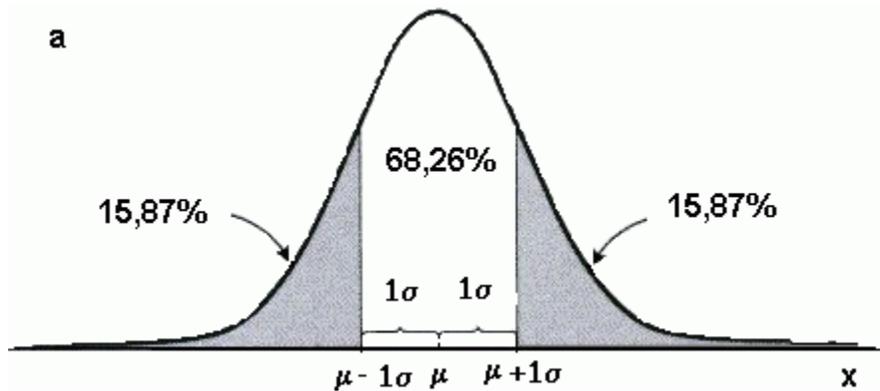
Há, contudo, que se esclarecer a opção metodológica: dos métodos de modelagem estatística mais utilizados, a distribuição normal (ou distribuição gaussiana) é uma das que mais se destaca. Sua utilidade para modelar fenômenos naturais deriva do fato de que tais fenômenos apresentam sua distribuição de probabilidade próxima de um valor ou de uma faixa de valores de frequência, servindo para estabelecer padrões (de normalidade) esperados para cada fenômeno, quando volte a se repetir.

Em sua apresentação gráfica, visualiza-se a curva normal que terá seu formato tradicional de sino, unimodal, simétrico, com o centro estabelecido sobre o valor médio das médias amostrais. Sua região central, ao redor dessa média, que compreende a área com pontos de maior frequência, limitados em suas duas laterais por valores equivalentes que representam a fronteira de erro-padrão, representa o intervalo de confiança que, esteja bem claro, reflete uma expectativa de confiança, jamais de certeza, de que a média populacional estará dentro do intervalo utilizado.

¹⁷ Índice que mede a desigualdade municipal, com dados de 2018.

¹⁸ Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, com dados de 2018.

¹⁹ 3ª edição da avaliação da Controlaria-Geral da União acerca no nível de transparência do poder executivo municipal



A análise de variância e a regressão múltipla seguem uma distribuição normal, por exemplo.

Ocorre que em muitas situações a suposição de normalidade não será plausível. Consequentemente, o uso de métodos que assumem a normalidade pode ser insatisfatório e aumentam a probabilidade de erros inferenciais (dos Tipos I e II). Nesses casos, as alternativas que não pressupõem distribuição normal dos dados são mais atraentes e robustas, razão pela qual tal teste verifica a adequação da análise, bem como das variáveis selecionadas.

Muitos tipos de dados utilizados têm erros não normais. No passado, as únicas maneiras capazes de lidar com esse problema eram a transformação da variável resposta ou a adoção de métodos não paramétricos.

Atualmente, pode-se usar Modelos Lineares Generalizados (GLM) quando a variância não é constante, e/ou quando os erros não são normalmente distribuídos.

GLM são uma extensão dos modelos normais de regressão lineares simples e múltipla, por intermédio dos quais podem-se relacionar a uma variável de resposta (dependente) a uma ou mais variáveis explicativas (independentes), utilizando uma função específica de ligação.

A modelagem da variável dependente considerada será resultado da aplicação de um dos tipos de distribuição que integra os GLM, porquanto lidem bem com o problema que torna inaplicável ou insuficiente o modelo de distribuição normal:

- **Poisson** – úteis para dados de contagem;
- **Binomial** – úteis para dados com proporções;
- **Gamma** – úteis para dados mostrando um coeficiente constante de variância; e,
- **Exponencial** – úteis com dados de análises de sobrevivência.

Dados de presença-absência são - geralmente - codificados como 1 e 0, os dados proporcionais são sempre entre 0 e 100%, e os dados de contagem são sempre não-negativos. GLM usados para 0-1 e dados proporcionais são normalmente baseados em distribuição binomial, e para dados de contagem, as distribuições de Poisson e binomial negativa são opções comuns.

A média, μ , da distribuição depende das variáveis independentes, X , e é calculada por meio da expressão:

$$E(Y) = \mu = g^{-1}(X\beta)$$

Onde:

$E(Y)$ é o valor esperado de Y ;

$X\beta$ é o preditor linear, uma combinação linear de parâmetros desconhecidos, β ; e,

g é a função de ligação.

Aplicação de GLM consiste em três etapas:

1. Uma hipótese sobre a distribuição da variável resposta Y_i . Isso também define a média e a variância de Y_i . (*e.x.*, Distribuição Poisson, Binomial, Gamma).

2. Especificação da parte sistemática. Esta é uma função das variáveis explicativas.

$$\eta_i = \alpha + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \dots + \beta_k X_{ik}$$

3. A relação entre o valor médio de Y_i e a parte sistemática. Esta é também chamada de ligação entre a média e a parte sistemática. Ver tabelas abaixo.

Tabela: Funções de ligações para GLM

<i>Link</i>	$\eta_i = g(\mu_i)$	$\mu_i = g^{-1}(\eta_i)$
Identity	μ_i	η_i
Log	$\log_e \mu_i$	e^{η_i}
Inverse	μ_i^{-1}	η_i^{-1}
Inverse-square	μ_i^{-2}	$\eta_i^{-1/2}$
Square-root	$\sqrt{\mu_i}$	η_i^2
Logit	$\log_e \frac{\mu_i}{1 - \mu_i}$	$\frac{1}{1 + e^{-\eta_i}}$
Probit	$\Phi^{-1}(\mu_i)$	$\Phi(\eta_i)$
Log-log	$-\log_e[-\log_e(\mu_i)]$	$\exp[-\exp(-\eta_i)]$
Complementary log-log	$\log_e[-\log_e(1 - \mu_i)]$	$1 - \exp[-\exp(\eta_i)]$

Tabela: Algumas das ligações mais comuns para GLM

<i>Family</i>	<i>Canonical Link</i>	<i>Range of Y_i</i>	$V(Y_i \eta_i)$
Gaussian	Identity	$(-\infty, +\infty)$	ϕ
Binomial	Logit	$0, 1, \dots, n_i$	$\mu_i(1 - \mu_i)$
Poisson	Log	n_i	n_i
Gamma	Inverse	$0, 1, 2, \dots$	μ_i
Inverse-Gaussian	Inverse-square	$(0, \infty)$	$\phi \mu_i^2$
		$(0, \infty)$	$\phi \mu_i^3$

Para o caso concreto em que haverá a contagem nas observações referentes ao número de pedidos de acesso à informação, Poisson entremostra-se o melhor modelo.

A Distribuição, Regressão ou Modelo Log-Linear de Poisson é método ou procedimento de modelagem de variáveis relacionadas a dados de contagem, integrando o grupo dos chamados Modelo Lineares Generalizados.

Essencialmente, o modelo de Poisson é uma distribuição aplicada para previsão de uma taxa de ocorrência de um determinado evento em uma determinada unidade de medida temporal ou espacial. Mais especificamente, é definido pela probabilidade de ocorrências aleatórias de um evento em um dado intervalo de tempo ou em determinada medida de espaço ou de volume que se encontra condicionado em sua aplicação à sucessão constante de ocorrências, o que implica em

que o modelo comporta apenas valores inteiros e positivos. Havendo uma sucessão aleatória, porém, constante de ocorrências. A distribuição deve também se caracterizar pelo fato de que uma ocorrência se dá independente da outra.

É bastante válida para cenários em que há a franca possibilidade de ocorrência, mas em que a ocorrência de fato tem baixa probabilidade reconhecida ante a referida possibilidade. Igualmente, pode descrever probabilidade de ocorrências que sejam proporcionais ao intervalo ou espaço em que os eventos ocorrem.

Associado ao modelo de Poisson é utilizada uma função de ligação logarítmica que tem função de relacionar a variável em resposta às variáveis explicativas. Cada vez que se aplica um GLM de distribuição Poisson com função de ligação logarítmica, cumpre-se a premissa de uma relação exponencial entre a variável preditora e o valor esperado da variável dependente. Isso é o mesmo que supor uma relação linear entre a variável preditora e o logaritmo do valor esperado da dependente.

Como nessa distribuição, as ocorrências são independentes, a variável aleatória é o número de eventos em cada amostra e a probabilidade é constante em cada intervalo. A probabilidade de que existam exatamente k ocorrências (k sendo um número inteiro, não negativo, $k = 0, 1, 2, \dots$) é:

$$f(k; \lambda) = \frac{e^{-\lambda} \lambda^k}{k!}.$$

- e é base do logaritmo natural ($e = 2.71828\dots$),
- $k!$ é o fatorial de k ,
- λ é um número real, igual ao número esperado de ocorrências que ocorrem num

dado

intervalo de tempo.

$$E[X] = \lambda$$

e a variância é:

$$Var[X] = \lambda$$

No modelo de Poisson:

$$Y \sim P(\lambda = f(X_i))$$

A expressão acima descreve contagens em função de variáveis preditoras discretas, úteis principalmente quando há contagens com médias baixas e equivalências entre média e variância.

A forma geral do Modelo aplicada a este teste, então, pode ser assim definida:

$$Y \sim P(\lambda = e^{a_0 + a_1 X_1 + \dots + a_i X_i})$$

Portanto, a função mais adequada a ser utilizada aqui neste Modelo é a logarítmica, o que permite ainda evitar que λ assumam valores negativos no processo:

$$\ln(E[Y]) = \ln(\lambda) = a_0 + a_1 X_1 + \dots + a_i X_i$$

Seja Y_i o número de Pedidos de Informação, ajusta-se:

$$\log(\mu_i) = \beta_0 + \beta_1 \times \text{EBT_nota} + \beta_2 \times \text{Gini} + \beta_3 \times \text{IDH} + \beta_4 \times \text{População} + \beta_5 \times \text{Capital}$$

Assim:

$$E(Y) = e^{\beta_0 + \beta_1 \times \text{EBT_nota} + \beta_2 \times \text{Gini} + \beta_3 \times \text{IDH} + \beta_4 \times \text{População} + \beta_5 \times \text{Capital}}$$

Sendo Capital uma variável Dummy que indica se o Município é capital (valor 1) ou não (valor 0). A adição dessa variável explicativa permite representar adequadamente um efeito qualitativo para os municípios capitais, os quais costumam apresentar, nas demais variáveis quantitativas, montantes maiores que não são municípios capitais. Assim, essa variável Dummy contribuiu para uma regressão mais aderente, ou para um resultado mais acurado para o modelo objeto desse estudo.

Resultados

Feitas as devidas correspondências entre as várias bases de dados, tendo como chave primária o Código IBGE do Município, chegou-se à tabela abaixo, em que **num** é o Número de Pedidos de Informação, **num_1000** é o Número de Pedidos de Informação para cada 1.000 (mil) habitantes do Município correspondente, **Renda** é a renda domiciliar per capita média nominal, **EBT_nota** é nota (de 0 a 10) do Município na Escala Brasil Transparente e **EBT_posi** é a posição do Município (de acordo com sua nota) em relação aos outros Municípios.

Tabela: Exemplo de algumas cidades com suas respectivas variáveis:

IdMunicipio	DescMunicipio	SigUF	num	num_1000	renda	EBT_nota	Gini	IDHM	População	EBT_posi
530010	Brasília	DF	69653	23,896076	1404	10	0,637	0,824	2914830	1
355030	São Paulo	SP	58634	4,8993029	1180	10	0,6453	0,805	11967825	1
330455	Rio de Janeiro	RJ	46479	7,1764163	1204	5,83	0,6391	0,799	6476631	541
310620	Belo Horizonte	MG	15071	6,0222405	1226	10	0,6106	0,81	2502557	1
410690	Curitiba	PR	12628	6,7193266	1273	10	0,5652	0,823	1879355	1
230440	Fortaleza	CE	9550	3,6855682	701	10	0,6267	0,754	2591188	1
431490	Porto Alegre	RS	9525	6,4494636	1431	8,33	0,6144	0,805	1476867	250
292740	Salvador	BA	8993	3,0786485	786	7,91	0,6449	0,759	2921087	290
261160	Recife	PE	7173	4,4354906	894	10	0,6894	0,772	1617183	1
520870	Goiânia	GO	6719	4,6963124	1092	7,91	0,5908	0,799	1430697	290
250750	João Pessoa	PB	5366	6,7800636	802	9,16	0,6287	0,763	791438	179
150140	Belém	PA	5317	3,6934871	697	5,55	0,6284	0,746	1439561	585

A partir dos testes feitos e da adição da variável *dummy* ‘Capital’, utilizou-se como variável dependente o Número de Pedidos, uma vez que a Regressão de Poisson exige números inteiros para esta variável. Quanto às variáveis independentes, um ótimo resultado foi atingido com o seguinte modelo:

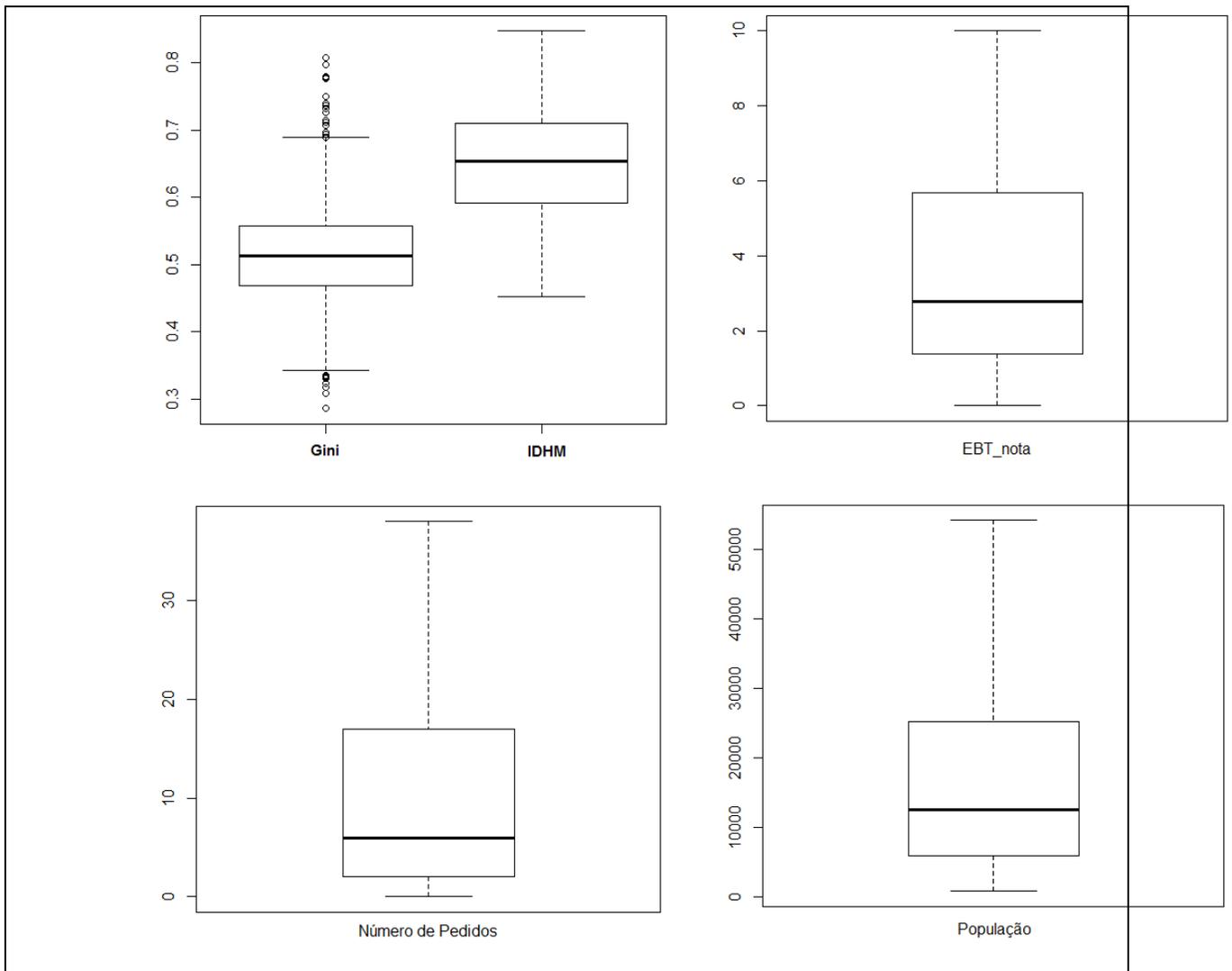
$$\log(\mu_i) = \beta_0 + \beta_1 \times \text{EBT_nota} + \beta_2 \times \text{Gini} + \beta_3 \times \text{IDH} + \beta_4 \times \text{População} + \beta_5 \times \text{Capital}$$

Após o carregamento no R, a matriz de dados apresentou a seguinte configuração (já com um “sumário” de estatística descritiva sobre elas):

```
> str(obj)
'data.frame': 2326 obs. of 7 variables:
 $ IdMunicipio: int 530010 355030 330455 310620 410690 230440 431490 292740 261160 520870 ...
 $ num        : int 69653 58634 46479 15071 12628 9550 9525 8993 7173 6719 ...
 $ EBT_nota   : num 10 10 5.83 10 10 10 8.33 7.91 10 7.91 ...
 $ Gini       : num 0.637 0.645 0.639 0.611 0.565 ...
 $ IDHM       : num 0.824 0.805 0.799 0.81 0.823 0.754 0.805 0.759 0.772 0.799 ...
 $ População  : int 2914830 11967825 6476631 2502557 1879355 2591188 1476867 2921087 1617183 1430697 ...
 $ Capital    : int 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 ...

> summary(obj)
  IdMunicipio      num      EBT_nota      Gini
Min.   :110001  Min.   : 0.0  Min.   : 0.000  Min.   :0.2855
1st Qu.:231095  1st Qu.:  2.0  1st Qu.: 1.380  1st Qu.:0.4686
Median :310172  Median :  6.0  Median : 2.770  Median :0.5121
Mean   :312675  Mean   :173.1  Mean   : 3.545  Mean   :0.5121
3rd Qu.:411724  3rd Qu.:17.0  3rd Qu.: 5.690  3rd Qu.:0.5567
Max.   :530010  Max.   :69653.0  Max.   :10.000  Max.   :0.8082

      IDHM      População      Capital
Min.   :0.4520  Min.   : 818  Min.   :0.00000
1st Qu.:0.5910  1st Qu.: 5893  1st Qu.:0.00000
Median :0.6530  Median :12498  Median :0.00000
Mean   :0.6509  Mean   :49956  Mean   :0.01161
3rd Qu.:0.7100  3rd Qu.:25223  3rd Qu.:0.00000
Max.   :0.8470  Max.   :11967825  Max.   :1.00000
```



A variável qualitativa Capital apresenta, portanto, 27 valores iguais a 1 (um) e todos os outros iguais a 0 (zero), representando municípios não capitais.

```

Call: glm(formula = num ~ EBT_nota + Gini + IDHM + Popul + Capital,
          family = poisson(link = "log"))

Coefficients:
(Intercept)    EBT_nota         Gini         IDHM         Popul         Capital
-1.640e+01    2.570e-02    1.133e+01    2.060e+01    1.484e-07    1.768e+00

Degrees of Freedom: 2325 Total (i.e. Null); 2320 Residual
Null Deviance:      3076000
Residual Deviance: 333400      AIC: 342200
> summary(glm.pois)

Call:
glm(formula = num ~ EBT_nota + Gini + IDHM + Popul + Capital,
    family = poisson(link = "log"))

Deviance Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-162.466   -5.504   -2.349    0.363   206.873

Coefficients:
              Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept) -1.640e+01  3.809e-02 -430.62 <2e-16 ***
EBT_nota     2.570e-02  6.739e-04  38.13  <2e-16 ***
Gini         1.133e+01  3.640e-02 311.32 <2e-16 ***
IDHM         2.060e+01  4.139e-02 497.77 <2e-16 ***
Popul        1.484e-07  4.183e-10 354.70 <2e-16 ***
Capital      1.768e+00  6.003e-03 294.61 <2e-16 ***
---

```

Aqui se utilizou a base de dados EBT_notas, portanto, com 2.328 municípios²⁰

Variável Independente → Número de Pedidos *num*

Variáveis Dependentes → *EBT_nota, Gini, IDHM, População e Capital*

$\log(\mathit{num}) = \beta_0 + \beta_1 \times \mathit{EBT_nota} + \beta_2 \times \mathit{Gini} + \beta_3 \times \mathit{IDHM} + \beta_4 \times \mathit{População} + \beta_5 \times$

Capital

Portanto, após a regressão, a modelagem revela a seguinte equação:

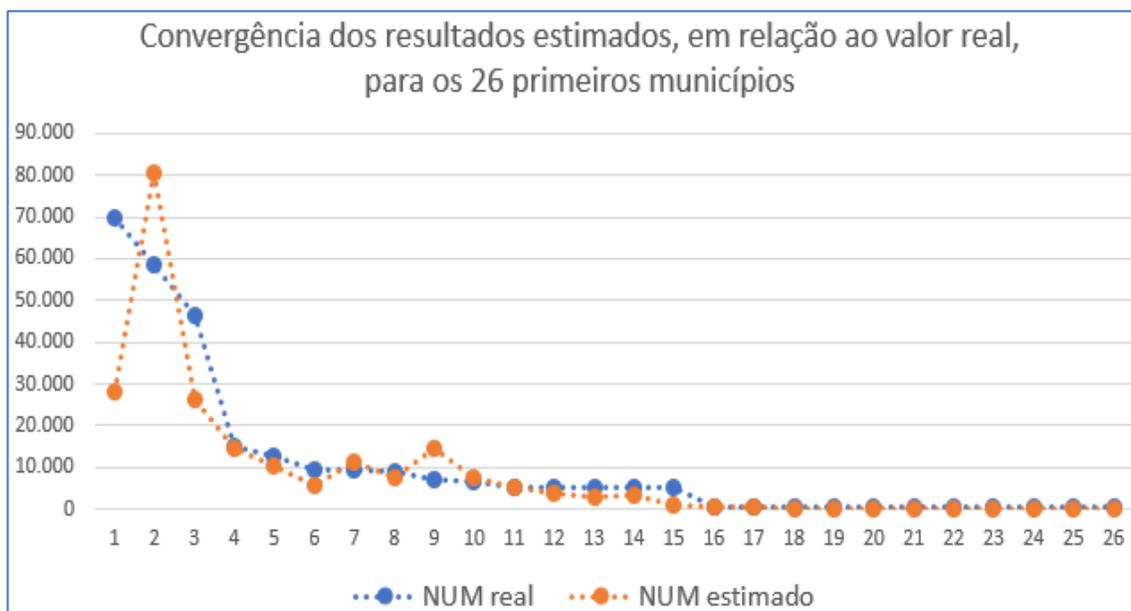
$\log(\mathit{num}) = -16,40 + 0,0257 \times \mathit{EBT_nota} + 11,33 \times \mathit{Gini} + 20,60 \times \mathit{IDHM} + 0,0000001484 \times \mathit{População} + 1,768 \times \mathit{Capital}$

²⁰ Considerando que não há nota da EBT para todos os municípios, foram considerados apenas aqueles que foram avaliados na Terceira Edição, razão pela qual o número de municípios analisados é menor do que o total de municípios brasileiros.

Os resultados mostram um intercepto de -16,40, ou seja, quando todas as variáveis independentes forem 0 (zero), a variável *num* será de $10^{-16,40}$, isso é, um valor quase zero. Com exceção da variável *População*, todas apresentaram um coeficiente relevante, indicando alta correlação, em especial, as variáveis *Gini* e *IDHM*. Até mesmo a variável *Dummy* apresentou um coeficiente bastante expressivo, no valor de 1,768. É importante lembrar que a regressão de Poisson aqui trabalhada foi utilizada com uma função de ligação logarítmica, o que eleva ainda mais a expressividade dos coeficientes, mesmo quando apresentam valores baixos como, por exemplo, *EBT_nota*.

O resultado mostrou, portanto, que o Número de Pedidos de Informação (variável explicada) pode ser adequadamente representado pelo Modelo de Poisson, com as variáveis explicativas *EBT_nota*, *Gini*, *IDHM*, *População* e *Capital*. Apesar de a variável *População* não ter se mostrado expressiva neste modelo (valor do coeficiente bem baixo), os coeficientes apresentam baixo erro padrão e valor-z bem distante de zero. O valor-z mede a razão entre o coeficiente e seu erro padrão.

A regressão mostrou valores-z longe de 0 (zero) indicando que a estimativa do coeficiente é ampla e precisa o bastante para ser estatisticamente diferente de 0 (zero). O valor-z correspondente a *EBT_nota* é o menor dos coeficientes (valor-z = 38,13), mesmo assim, considera-se longe o bastante de 0 (zero), apontando para uma boa estimativa.



A título de exemplo, o gráfico acima mostra a convergência do resultado estimado pelo modelo comparado com o valor real Número de Pedidos.

O gráfico foi elaborado após ordenar todos os municípios em ordem decrescente de Número de Pedidos. Os valores em “azul” na figura acima mostram os valores reais para os 26 (vinte e seis) municípios. Já os valores em “laranja” mostram os resultados estimados pelo modelo, após retirado logaritmo da variável dependente, ou seja, usando-se a seguinte fórmula já apresentada no início deste teste:

$$\text{Num} = 10^{\beta_0} + \beta_1 \times \text{EBT_nota} + \beta_2 \times \text{Gini} + \beta_3 \times \text{IDH} + \beta_4 \times \text{População} + \beta_5 \times \text{Capital}$$

O gráfico registra que o Modelo de Poisson foi capaz de estimar o número de pedidos com razoável precisão²¹, dadas variáveis independentes utilizadas neste trabalho, considerando apenas a baixa aderência da variável população ao modelo, razão pela qual ela deve ser trabalhada de forma segregada na análise principal na tentativa de verificar o comportamento do Índice de Vulnerabilidade Social e dos pedidos de acesso nos municípios de diferentes tamanhos.

²¹ Considerando que a 3ª Edição da EBT utilizou um plano amostral complexo, o observado neste modelo não pode ser extrapolado para a totalidade de municípios sem considerar a estratificação e as ponderações de seleção das unidades amostradas.

ANEXO B — Quadro de previsões legais sobre o direito de acesso no Brasil.

Constituição Federal: Art. 5^a, incisos: XIV; XXXIII e LXXII e Art. 37: Parágrafo 3^o, incisos I e II
<p>Art. 5^o 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, nos termos seguintes: (...)</p> <p>XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (...)</p> <p>XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (...)</p> <p>LXXII - conceder-se-á "habeas-data": a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.</p> <p>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)</p> <p>§ 3^o A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)</p> <p>I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)</p> <p>II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5^o, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)</p>
Declaração Universal dos Direitos Humanos

Art. XIX Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Promulgado por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992)

ARTIGO 19 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas

Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica (Promulgada por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992)

Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões. 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2. 5. A

lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência

Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000)

Princípio 4 O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Promulgada por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006)

Artigo 10 Informação pública Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública. [...] Artigo 13 Participação da sociedade 1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de

pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas. 2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgão pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Convenção Interamericana contra a Corrupção (Promulgada por meio do Decreto nº 4.410/2002)

Artigo III Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer: 1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública. 2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta. 3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de

garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades. 4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações. 5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência. 6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção. 7. Leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção. 8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno. 9. Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas. 10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção. 11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não- -governamentais nos esforços para prevenir a corrupção. 12. O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92

Princípio 10 A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação (CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08))

O COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO: RECONHECENDO o direito de acesso à Informação como um direito humano fundamental que garante o acesso à informação em posse dos órgãos públicos, incluindo, dentro de um prazo razoável, o acesso aos arquivos históricos; 16 CONSCIENTE da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso de Claude Reyes e outros versus Chile de 19 de setembro de 2006, no qual foi decidido que o direito à liberdade de expressão consagrado no artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos inclui o direito de acesso à informação. LEVANDO EM CONSIDERAÇÃO as resoluções da Assembleia-Geral da OEA intituladas “Acesso à informação pública: fortalecimento da democracia”, AG/RES.1932 (XXXIII-O/03), AG/RES.2057 (XXXIV-O/04), AG/RES.2121 (XXXV-O/05), AG/RES.2252 (XXXVI-O/06), AG/RES.2288 (XXXVII-O/07) e AG/RES.2418 (XXXVIII-O/08), bem como o Estudo das Recomendações sobre Acesso à Informação, apresentado à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos no dia 24 de abril de 2008 (documento CP/CAJP-2599/08), organizado pelo Departamento de Direito Internacional no cumprimento da Resolução AG/ RES. 2288 (XXXVIII- O/07); LEVANDO EM CONTA as principais declarações internacionais sobre o direito de acesso à informação adotadas por vários órgãos intergovernamentais e organizações não- -governamentais, incluindo, entre outros, os princípios do Artigo 19, O Direito a Saber do Público; os Princípios de Lima; os Dez Princípios do Direito a Saber do Open Society Justice Initiative; a Declaração de Atlanta e o Plano de Ação para o avanço do direito de acesso à informação, patrocinado pelo Centro Carter; MANIFESTANDO SUA AUTORIZAÇÃO para a adoção e implementação de leis de acesso à informação por um número cada vez maior de Estados nas Américas, bem como pelos esforços da parte de outros Estados para adotar essas leis; CONSIDERANDO a necessidade de desenvolver os princípios vinculados ao direito de acesso à informação, particularmente para apoiar a elaboração e a implementação de leis que tornem esse direito efetivo; RESOLVE: Adotar os seguintes princípios, os quais estão inter-relacionados e devem ser interpretados de maneira integral: 1. A princípio, toda informação é acessível. O acesso à informação é um direito humano fundamental que estabelece que toda pessoa pode acessar as informações que estejam sob a guarda de órgãos

públicos, sujeito apenas um único regime de exceções, em consonância com uma sociedade democrática e proporcionais ao interesse que os justifica. Os Estados devem assegurar o respeito ao direito de acesso à informação, adotando a legislação apropriada e colocando em prática os meios necessários para a sua implementação. 2. O direito de acesso à informação se estende a todos os órgãos públicos em todos os níveis de governo, incluindo os pertencentes aos poderes executivo, legislativo e judiciário, aos órgãos criados por constituições ou por outras leis, órgãos de governo ou controlado por ele, assim como organizações que operam com fundos públicos ou que desenvolvem funções públicas. 3. O direito de acesso à informação se refere a toda informação significativa, cuja definição deve ser ampla, incluindo toda a informação controlada e arquivada em qualquer formato ou meio. 4. Os órgãos públicos devem difundir informações sobre suas funções e atividades – incluindo sua política, oportunidades de consultas, atividades que afetam o público, orçamentos, subsídios, benefícios e contratos – de forma rotineira e proativa, ainda que na ausência de um pedido específica, e de maneira que assegure que a informação seja acessível y compreensível. 5. Devem ser implementadas regras claras, justas, não-discriminatórias e simples quanto ao processo de manuseio de pedidos de informação. Essas regras devem incluir prazos claros e razoáveis, assistência para o solicitante de informação, o acesso gratuito ou de baixo custo e que, nesse caso, não exceda o custo da fotocópia ou envio da informação por correspondência. As regras devem estabelecer que quando o acesso for negado, o órgão em questão deve fornecer as justificativas necessárias para a negativa, em tempo hábil. 6. As exceções ao direito de acesso à informação devem ser estabelecidas pela lei, ser claras e limitadas. 7. A responsabilidade por justificar qualquer negativa de acesso à informação deve recair sobre órgão ao qual a informação foi solicitada. 8. Todo indivíduo tem o direito de recorrer a qualquer negativa ou obstrução de acesso à informação perante uma instância administrativa. Também deve existir o direito de apelar das decisões do órgão em questão perante a justiça. 9. Toda pessoa que intencionalmente negue ou obstrua o acesso à informação violando as regras que garantem esse direito deve ser punida com as medidas cabíveis. 10. Deve-se adotar medidas para promover, implementar e assegurar o direito de acesso à informação incluindo a criação e a manutenção de arquivos públicos de maneira séria e profissional, a capacitação e o treinamento de funcionários públicos, a implementação de programas para divulgar a importância desse

direito ao público, o melhoramento dos sistemas de administração e manuseio da informação, assim como a divulgação das medidas tomadas pelos órgãos públicos para implementar o direito de acesso à informação, inclusive em relação ao processamento dos pedidos de acesso à informação. A presente resolução foi aprovada por unanimidade, na sessão do dia 07 de agosto de 2008, pelos seguintes membros: doutores Ricardo Seitenfus, Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, Guillermo Fernández de Soto, Jorge Palacios Treviño, Mauricio Herdocia Sacasa, Freddy Castillo Castellanos, Jaime Aparicio, Jean-Paul Hubert e Hyacinth Evadne Lindsay.

Lei de Arquivos - LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991.

Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências

Lei de Acesso à Informação-LAI (Lei Complementar nº 12.527/2011)

"Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000), alterada pela Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009)

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeira

Decreto nº 7.724/2012,

Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 233, DE 25 DE MAIO DE 2012

Esta Portaria disciplina, no âmbito do Poder Executivo federal, o modo de divulgação da remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras

vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, conforme disposto no inciso VI do § 3º do art. 7º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº-1.254, DE 18 DE MAIO DE 2015

Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal.

Decreto 8.910/2016

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU