

INFORMAÇÃO PÚBLICA: UMA QUESTÃO DE ACESSO, DE DIREITO E DE APROPRIAÇÃO SOCIAL

PUBLIC INFORMATION: A QUESTION OF ACCESS, LAW AND SOCIAL APPROPRIATION

Carmem Lúcia BATISTA

Doutoranda do Curso de Ciência da Informação da Escola de Comunicações e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo (USP)
carlubatista@gmail.com

Resumo

Esta pesquisa discute questões que envolvem a apropriação social da informação pública por meio de um estudo exploratório sobre a modernização do Núcleo de Documentação e Informação da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, ocorrida a partir de 1999, no contexto da Reforma Gerencial do Estado. A pesquisa buscou verificar como essa modernização tratou a problemática da informação pública que lhe é inerente. Foram utilizados metodologia colaborativa, pesquisa bibliográfica, entrevistas e depoimentos, como forma de coleta de dados. A partir de categorias previamente definidas, o Núcleo, objeto da pesquisa, aparece descrito sob observações do público que o frequenta e da pesquisadora, participante do processo de sua implantação. O estudo conclui que a modernização possibilitou o acesso e a apropriação das informações por públicos especializados, interessados especialmente nos conteúdos do Núcleo. Por outro lado, as concepções e práticas que norteiam o Núcleo, não facilitam a apropriação dos seus conteúdos pela sociedade em geral, em função de uma série de dificuldades a serem vencidas para que o conceito de informação pública possa efetivamente se realizar na prática.

Palavras-Chave

Informação pública. Apropriação social da informação. Direito de acesso à informação pública. Infoeducação

Abstract

This research discusses questions that involve the social appropriation of public information by means of an exploratory study of the modernization of the Center of Documentation and Information of the Treasury Department of the State of São Paulo, occurred from 1999 on, in the context of the New Public Administration of the State. The research was conducted in order to verify how this modernization dealt with the question of public information that is inherent in it. A collaborative methodology, reference research, interviews and personal accounts were used as a way of data collection. From previously defined categories, the Center, object of the research, is described by observations of the public that attend it and of the researcher involved in the process of its implementation. The study concludes that the modernization permitted the access and the appropriation of information by specialized public, especially interested in the contents of the Center. On the other hand, the conceptions and practices that guide the Center do not facilitate the appropriation of its contents by the society in general, due to several difficulties to be overcome so that the concept of public information can effectively be put into practice.

Keywords

Public information. Social appropriation of information. Right of access to public information. Info-education

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, embora a abertura democrática tenha se legitimado há mais de 20 anos por meio da CF/88, conhecida como *Constituição Cidadã*, não foram constitucionalmente previstas diretrizes que visem a garantia da educação para o desenvolvimento de uma consciência cidadã que contribua para o efetivo avanço da democracia. Aliás, a esse respeito, Bobbio (2000) já havia enunciado que a educação para a cidadania é uma promessa não-cumprida da democracia.

Paralelamente, o Estado se forma e reforma de modo a se auto-outorgar poderes para o estabelecimento de novas diretrizes de gestão, deixando os indivíduos à margem desses processos. Um exemplo dessa realidade é a Reforma Gerencial do Estado que anuncia transparência, participação popular, controle social etc., porém ainda falta a regulamentação dos termos constitucionais referentes ao acesso à informação pública, situação que evidencia resquícios de uma gestão pública voltada para a cultura do segredo.

Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo geral contribuir com reflexões sobre a questão da apropriação social da informação pública, a partir de centros de informação especializados da administração pública, como o da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Como forma de coleta de dados foram utilizados pesquisa colaborativa, pesquisa bibliográfica, entrevistas e depoimentos.

2 A INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO UM DIREITO

A conscientização da necessidade de se assegurar o acesso à informação pública e o direcionamento do Estado para atuar no sentido de garanti-lo têm ocorrido, mais significativamente, desde o último quarto do século XX. Embora não aconteça de maneira uniforme, esse movimento tem-se verificado universalmente, não constituindo exclusividade de nenhum país. Por conseguinte, há uma meta comum a praticamente todos os legisladores democratas da época contemporânea: a garantia do direito à informação, o qual, segundo Seclaender (1991, p. 151), “não pode mais ser confundido com a liberdade de imprensa e muito menos com o direito individual de se expressar livremente”.

Após muitos conflitos, a questão do direito de acesso à informação pública foi progressivamente legitimada por organismos internacionais e inserida na constituição de

vários Estados. Atualmente, o direito de acesso à informação produzida pelo Estado é considerado um direito humano fundamental por organismos internacionais em vários continentes: Organização das Nações Unidas – ONU (UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, 1998), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2001), Organização dos Estados Americanos - OEA (2003), Organização da Unidade Africana (2002) e Commonwealth (COMMONWEALTH EXPERT GROUP MEETING, 1999). A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Européia de Direitos Humanos já estão apreciando reivindicações do direito de receber informações dos órgãos públicos (UNESCO, 2009). Mais recentemente, em novembro de 2009, a União Europeia publicou declarações que dispõem sobre metas para 2015. A *Visby Agenda – Creating Impact for an eUnion 2015* trata, entre outras coisas, da melhoria do acesso e da reutilização da informação pública entre os países da União Européia (INFORMATION SOCIETY CONFERENCE, 2009). A *Ministerial Declaration on eGovernment* trata da melhoria do serviço público por meio do governo eletrônico (MINISTERIAL EGOVERNMENT CONFERENCE, 2009). Sobre esse aspecto, a Declaração de Granada (EUROPEAN UNION, 2010), anunciada em abril de 2010, foi o primeiro texto de referência à elaboração de uma agenda digital europeia, incorporando princípios relativos à administração eletrônica de *Ministerial Declaration on eGovernment*.

Paralelamente, de acordo com Darbshire (2007), até 2007, ao menos 75 países em todo o mundo já têm disposições de acesso à informação pública. A maioria das leis, mais de 45, estabelecem o direito de acesso a toda informação em poder do governo, superando o sentido mais estrito de acessar documentos oficiais.

Contudo, não obstante tenha tido o acesso frequentemente reivindicado, a definição do termo *informação pública* não costuma ser apresentado. Para melhor entender questões subjacentes à informação produzida pelo Estado, será adotado o conceito formulado por Batista (2010, p. 40), que recentemente realizou uma pesquisa em que construiu um conceito de *informação pública*. Segundo a autora,

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o *status* de sigilo para que esteja disponível ao interesse

público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social.

Desse modo, o valor da informação pública está no seu potencial em fortalecer a estrutura da sociedade, alterando significados ou significando situações e relações. De acordo com Lievrouw e Farb (2003), a inequidade de acesso e de uso da informação pública traz graves consequências sociais que podem estar relacionadas à inclusão (ou exclusão) digital e, entre outras coisas, ao conhecimento específico sobre questões democráticas e cívicas.

Por essas razões, a questão do direito de acesso à informação pública deve ser compreendida numa perspectiva mais ampla, conforme a concepção de Canotilho (1992). Segundo o autor, o acesso à informação pública é um direito fundamental que abrange três níveis: o direito de informar, o de se informar e o de ser informado. Weichert (2006) explica o significado dessa tríade: o **direito de informar** tem sua origem histórica na liberdade de imprensa, porém, modernamente se irradia para toda e qualquer pessoa ou entidade, pública ou privada; o **direito de se informar** é o direito, individual ou coletivo, de busca de dados ou documentos de interesse pessoal ou coletivo no Estado ou nos bancos de dados públicos; o **direito de ser informado** tem por conteúdo o recebimento de informações fidedignas do Estado sobre quaisquer fatos de interesse público, bem como o pleno acesso à informação mantida em arquivos públicos, de interesse público ou particular. Assim, o direito à informação deve ser entendido como mais abrangente que o de liberdade de imprensa (liberdade de informar) e diferente do direito à liberdade de expressão ou de informação, o qual pressupõe a liberdade de produzir informação e de emitir opinião.

Em obra mais recente, Canotilho (2003, p. 514) amplia a noção do direito de acesso à informação pública. Ao declarar que o segredo não é compatível com as liberdades e os direitos do homem porque representa ao cidadão a "digitalização dos direitos fundamentais", o autor propõe o **direito à autodeterminação informativa**, o que significa a faculdade de o particular determinar e controlar a utilização dos seus dados pessoais. Canotilho ainda postula o **direito ao arquivo aberto**, que se traduz não apenas em acesso a documentos administrativos com conteúdo de interesse pessoal, mas a um **direito de saber** o que acontece no âmbito dos esquemas políticos burocráticos, e enfim o **direito a uma comunicação aberta** entre as autoridades e os cidadãos.

Também Barreto (1994) discorre sobre a democratização da informação pública. Para ele, além dos programas que facilitam e aumentam o acesso à informação, é necessário que o indivíduo tenha condições de elaborar a informação recebida, transformando-a em conhecimento esclarecedor e libertador, em benefício próprio e da sociedade onde vive.

Apresentados os principais aspectos da questão, é necessário investigar em que patamar está o direito à informação pública no Brasil.

2.1 O direito de acesso à informação pública no Brasil

No Brasil, a questão do direito de acesso à informação pública está prevista na Constituição Federal de 1988 - CF/88 (BRASIL, 2009); antes, de acordo com Bastos (2007), não havia uma política brasileira para o tratamento de documentos públicos ou informação reservada, até mesmo de proteção à privacidade individual. Dessa forma, o princípio do direito à informação pública é regido conforme os seguintes normativos constitucionais:

a) inciso XIV do artigo 5º: assegura a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

b) inciso XXXIII do artigo 5º: estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

c) inciso XXXIV do artigo 5º: assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição e de obtenção de certidão;

d) inciso LXXII do artigo 5º: garante o conhecimento de informações, relativas à pessoa, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

e) inciso LXXVII do artigo 5º: garante a gratuidade de ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e os atos necessários ao exercício da cidadania;

f) artigo 216 dispõe sobre gestão documental e consulta aos acervos pela sociedade.

À época da promulgação da CF/88, Bastos e Martins (1989) e Passos (1989) comentaram a inserção de dispositivos voltados para o acesso à informação pública. De acordo com Bastos e Martins (1989, p. 162), essa inserção demonstra “uma preocupação com os inconvenientes que podem advir de uma atuação secreta ou sigilosa do Estado”. Segundo os autores, de um lado, essa preocupação não é nova, ela advém das ideias liberais

de fazer o Estado cada vez mais transparente, banindo-se as práticas secretas. De outro lado, continuam eles, a preocupação com o acesso à informação pública advém do próprio avanço das concepções de uma democracia participativa, pois se o cidadão é sempre incitado a participar da vida pública, a ele devem ser conferidas as possibilidades de informar-se sobre a condição da *res pública*.

Para Passos (1989), a CF/88 fez uma ressalva do sigilo, somente admitindo-o quando indispensável ao exercício profissional ou imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Contudo, segue o autor, nada impede que o interessado na informação postule, judicialmente, a verificação da existência dos riscos para a sociedade ou para o Estado com a divulgação da informação; a administração pública não é a única juíza das razões justificadoras do sigilo.

Apesar dos comentários desses juristas, desde a promulgação da CF/88 tem havido pouca contribuição, em termos de atos normativos, para a disciplina e a legitimação do direito de acesso à informação pública. Desde a década de 1990 têm sido publicados vários atos normativos¹ dispondo sobre a questão da regulamentação do direito de acesso à informação pública. Entretanto, os decretos e leis já publicados trataram de expandir prazos de sigilo, de incrementar o processo classificatório de confidencialidade e de aumentar o poder discricionário do Estado.

Por iniciativa da Câmara dos Deputados, em 2010 começou a tramitar o Projeto de Lei da Câmara n. 41 (BRASIL, 2010), que propõe a revogação da Lei 11.111/2005 (BRASIL, 2005), que determina o prazo improrrogável de quinze dias para expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações requeridas aos órgãos públicos.

¹ *Lei 8.159/1991* dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados; *Decreto 2.134/1997* dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles; *Decreto 2.910/1998* regulamenta as questões relacionadas ao trâmite da documentação sigilosa na administração pública, incluindo áreas e materiais de segurança, autorização para o manuseio da documentação sigilosa e criptografia; *Decreto 4.553/2002* revogou os decretos 2.134 e 2.910 e ampliou os prazos de abertura dos documentos sigilosos à consulta pública e o número de autoridades com competência para atribuir graus de sigilo; *Projeto de Lei 219/2003* regulamenta o inciso XXXIII, do artigo 5º, da CF/88; *Decreto 5.031/2004* reitera que os funcionários e autoridades de cada instituição podem atribuir valor e classificar documentos secretos nos níveis “confidencial” e “reservado”; *Lei 11.111/2005* regulamenta apenas a parte final do inciso, a que trata do sigilo “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; *Projeto de Lei 1.019/2007* visa regulamentar o XXXIII do art. 5º, porém apenas fixando o prazo em que o órgão público tem que fornecer a informação solicitada; *Projeto de Lei 1.924/2007* dispõe sobre o controle de acesso de documentos sigilosos e propõe a criação da Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas; *Projeto de Lei 5.228/2009*, propondo a regulamentação do inciso constitucional (XXXIII do art. 5º) dispõe sobre o direito de acesso à informação pública.

Sobre o assunto, a proposta do novo projeto é de que esse prazo possa ser de até vinte dias prorrogáveis por mais dez, mediante justificativa expressa. Também é proposta a revogação dos artigos 22 e 23 da Lei 8.159/1991 (BRASIL, 1991), o artigo 22 possibilita acesso pleno aos documentos públicos; o artigo 23 dispõe sobre categorias de sigilo. Outra mudança também prevista pelo novo projeto é a alteração do inciso VI do artigo 116 da Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990), o qual trata sobre o dever do servidor levar ao conhecimento da autoridade superior irregularidades que tiver ciência em razão do cargo; o novo projeto acrescenta a possibilidade de o servidor levar ao conhecimento de outra autoridade competente quando sua autoridade superior for suspeita de envolvimento em atos irregulares.

De acordo com Cepik (2000), nos últimos anos avançou-se mais na regulamentação do segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informações do que na regulamentação do direito de acesso à informação pública. Conforme observa Jardim (1999), os critérios de classificação não são publicamente estipulados, o que deixa a decisão ao encargo do classificador e de sua discricionariedade. No mesmo sentido, Bastos (2007) afirma que o segredo sem regras pré-definidas de acesso está necessariamente a favor daquele que controla. Enfim, no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, a legislação sobre acesso à informação pública tem avançado apenas em aumentar os prazos de expiração do sigilo e em manter o controle dos níveis hierárquicos habilitados em classificar a confidencialidade, ou não, da informação.

3 O ACESSO E A APROPRIAÇÃO SOCIAL DA INFORMAÇÃO PÚBLICA

Em razão do excesso contemporâneo de informação o direito de se informar não pode ser desvinculado do *saber informar-se*, processo que envolve atitudes, habilidades e competências frente aos processos de busca pela informação, numa situação constante de aprendizagem. De acordo com Perrotti e Pieruccini (2007), aprender a informar-se compreende ação e reflexão sobre os aspectos imateriais e materiais da informação. Para tratar dessa necessidade contemporânea, os autores propõem um novo campo epistemológico de natureza interdisciplinar: a *Infoeducação*. Esse campo está voltado ao estudo articulado das aprendizagens e dos dispositivos informacionais, condição fundamental à apropriação simbólica da informação, que implica atuação e afirmação dos sujeitos nas dinâmicas de negociação de significados, constituindo-os como sujeitos da cultura, protagonistas, cidadãos.

No escopo da *Infoeducação*, segundo Perrotti e Pieruccini (2007) e Scapechi (2009), os fenômenos informacionais e educacionais apresentam autonomia e identidades próprias. Conforme os autores, a *Infoeducação* se preocupa com as dinâmicas implicadas na construção das significações, aos sentidos da ordem cultural, colocando os sujeitos em situação de protagonistas, de analistas conscientes que operam reflexivamente, enfrentando os desafios que exigem domínio dos modos de proceder, sobretudo de suas razões de ser, como condição de sobrevivência do pensamento na complexidade informacional da contemporaneidade.

A informação produzida e armazenada sempre é mediada por um objeto, seja um papiro, um livro, uma base de dados ou a internet. Contudo, esses objetos não apenas pertencem à cultura em que estão circunscritos, mas, também eles, constituem a própria cultura, representando a noção de *dispositivo de informação*² ou *dispositivo informacional*. Peraya (1999) adota o conceito de dispositivo para designar sua natureza de comunicação e de formação mediatizada, segundo o autor, pode ser definido como um conjunto de interações técnico-semio-pragmático que se realiza a partir de uma tecnologia de informação, de um sistema de representação ou de uma mídia pedagógica ou não. De acordo com Pieruccini (2004), o dispositivo informacional é um mecanismo de intervenção na realidade, atua por meio de formas de organização estruturada, recursos materiais, tecnológicos, simbólicos e relacionais que atingem os indivíduos e seus comportamentos, influenciando nas condutas afetivas, cognitivas e comunicativas. Assim, o dispositivo informacional é um signo que tem formas condicionadas tanto pela organização social dos indivíduos como pelas condições em que a interação acontece. E, conforme Perrotti e Pieruccini (2007), por serem opacos, portadores de sentidos que não são compreendidos automaticamente, os dispositivos não apenas funcionam, eles significam.

A materialidade dos dispositivos informacionais e as exigências de seu manuseio afetam a construção de significado e, em decorrência, a apropriação simbólica dos dispositivos. Do papiro à tela do computador, a materialidade dos textos, sua elaboração e suas condições de reprodução e de acesso induzem a formas de apropriação específicas. Do mesmo modo que o papiro necessitava de cuidados em seu manuseio, a habilidade para

² Neste trabalho, o conceito de *dispositivo* é adotado de acordo com a formulação dos pesquisadores reunidos para o Colóquio *Dispositifs & Médiation des Savoirs*, realizado em abril de 1998, em Louvain-la-Neuve, na Bélgica. As discussões do Colóquio foram, posteriormente, publicadas na *Revista Hermès*, n. 25, em 1999 (PERROTTI; PIERUCCINI, 2007).

enrolar e desenrolar, os textos em formato eletrônico e com *hiperlinks* exigem, no mínimo, certa habilidade em informática, tanto com os *hardwares* quanto com os *softwares*.

Por meio de uma pesquisa experimental e exploratória realizada por Barreto (2009) e seu grupo de estudos, o autor conclui que a mediação da informação se relaciona qualitativamente com o formato em que a informação está inscrita, fazendo diferir a percepção de acordo com cada formato. Segundo o autor, a construção de conhecimento se processa de maneira diferente quando o receptor interage com um documento em formato linear, inscrito convencionalmente em papel, e quando o documento está em formato digital, como o hipertexto, em arquivo eletrônico. Ou seja, a natureza do suporte físico também determina o conhecer.

No que se refere à informação pública, as exigências intrínsecas ao dispositivo são ainda maiores, pois um *Diário Oficial* em meio eletrônico continua sendo um *Diário Oficial*, o que significa que além da apreensão da forma física, há a necessidade de “decodificação” da forma linguística. Embora a informação necessite de um suporte físico para a passagem simbólica para o interior do sujeito, essa passagem só é possível quando a informação e, também, o suporte físico são “decifrados” pelo sujeito que, a partir de então, terá acesso à informação e poderá apropriar-se dela.

Conforme Villanueva (2002) e Limberger (2007), a informação produzida pelo Estado se torna um código sem base comum ao emissor e ao receptor, impedindo a compreensão, pois não é raro que a produção escrita da administração pública não tenha sentido para a maior parte das pessoas. Conforme Bakhtin (1995, p. 49), se não houver compreensão da palavra, perde-se a significação da palavra e, em decorrência, a própria palavra, que se torna “reduzida à sua realidade física, acompanhada do processo fisiológico de sua produção”. Em suma, a informação adquire sentido para o sujeito à medida que ele interpreta os códigos apresentados, interligando seu próprio conhecimento anterior, seu repertório cultural. Assim, esse contexto sinaliza a necessidade de um processo em que a informação pública apresente um significado.

Desse modo, a noção de *dispositivo informacional* está associada, em relação de reciprocidade, à ideia de *mediação cultural*. Perrotti e Pieruccini (2007) definem a mediação cultural como categoria intrínseca e essencial aos processos de significação, considerando os elementos constitutivos de seus processos como signos portadores de sentido agregados à economia das significações, não como ferramentas apenas. A mediação cultural,

continuam os autores, é uma ação de produção de sentido que se contrapõe à intermediação e à transmissão "neutra" de signos. Nesse sentido, seguem os autores, os dispositivos informacionais são mecanismos de mediação carregados de conceitos e significados e, por isso, necessitam ser considerados além de suas dimensões funcionais. "São processos simbólicos, discursos. Contam. Narram." (PERROTTI; PIERUCCINI, 2007, p. 85).

Conforme essas definições, um espaço informacional pode ser compreendido como um dispositivo de informação, em que a experimentação do ambiente e dos objetos contidos nele conduzem - ou não - a uma relação dialógica entre o indivíduo e o ambiente carregado de significações compostas pela organização espacial, a escolha dos objetos e de sua forma material, a codificação e decodificação dos objetos que também são, por sua vez, dispositivos informacionais. O espaço informacional pode propiciar a apreensão do contexto por meio de situações precisas, estabelecendo vínculos especiais entre o sujeito e os dispositivos que o cercam; um espaço que leva o indivíduo a desenvolver estratégias de apropriação e de memorização, extraindo informações dos textos, reelaborando-as, classificando-as e tornando-as prontas para se constituírem textos novos, instrumentos de pesquisa, de reflexão, de compreensão e de construção de significações.

Assim, um espaço informacional da administração pública deve se preocupar não apenas com o acesso físico da informação pública, mas também com sua compreensão e com sua apropriação. Sendo essas questões de necessidade premente, é importante entender como ocorreu, e ainda ocorre, a Reforma Gerencial do Estado, que estabelece algumas diretrizes para que espaços informacionais da administração pública sejam modernizados.

4 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO³

Segundo Bresser-Pereira (1997), nos anos 1980, houve uma grande crise econômica que causou a redução da taxa de crescimento dos países centrais, estagnou a renda por habitante nos países em desenvolvimento e provocou o colapso do Estado do Bem-Estar Social. Como medida para combater a nova crise econômica, a Inglaterra, sob o governo de Margareth Thatcher (1979-1990), aplicou e consolidou o Estado Neoliberal num país com

³ Na literatura, os termos *reforma gerencial do Estado*, *nova gestão pública* e *reforma administrativa gerencial* são utilizados como sinônimos. Neste trabalho será adotado o termo *Reforma Gerencial do Estado*.

capitalismo avançado; o mesmo ocorreu nos Estados Unidos, no governo de Ronald Reagan (1981-1988).

Desde então, conforme Dagnino (2004), houve um processo global de adequação dos Estados ao modelo neoliberal. Assim, segundo Bresser-Pereira (1997), em meados dos anos 1990, as Nações Unidas promoveram uma assembléia geral sobre a administração pública, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tornaram os empréstimos para a reforma do Estado uma questão prioritária, muitos países criaram estruturas (ministério ou comissões) encarregadas da reforma do Estado. A partir de então, a reforma do Estado tornou-se uma das diretrizes dos anos 1990.

Atualmente, a agenda do setor público passa pela terceira geração de reformas, que busca melhorar os resultados sociais por meio da melhoria na prestação de serviços. Segundo Abrucio *et al* (2009, p. 23), todas essas reformas pelas quais os Estados passaram nas últimas décadas, e pelas quais muitos ainda estão passando, resultaram num “consenso” sobre alguns valores e princípios, chamados de Nova Gestão Pública, que deveriam nortear o “novo” Estado: profissionalização da alta burocracia; transparência; descentralização; desconcentração; gestão por resultados; novas formas de controle: a) controle por resultados, b) controle contábil de custos, c) controle por competição administrada e d) controle social; novas formas de prestação de serviços públicos; orientação para o cidadão-usuário; *accountability*: aumento do grau de responsabilização do servidor público perante.

No Brasil, a Reforma Gerencial do Estado ainda está em curso na esfera federal e em muitos estados da federação, entre eles, São Paulo.

5 A MODERNIZAÇÃO DO NÚCLEO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A reforma do Núcleo de Documentação e Informação (NDI) da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (Sefaz) foi resultado de um processo geral de modernização, no âmbito do governo do Estado de São Paulo, na gestão do governador Mário Covas (1995-2001), e que coincidiu com o início da Reforma Gerencial do Estado em âmbito federal, a partir de um plano diretor da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa modernização foi fundamentada, tecnicamente, na potencialidade oferecida pelos avanços

das TICs, visando ao aumento da capacidade de controle e gestão sobre a administração pública. Em termos financeiros, a modernização foi subsidiada pelos investimentos do BID, por meio do PNUD, no contexto do Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda (Promofaz). Nessa perspectiva de modernização da Sefaz, houve o propósito de modernização, também, da Escola Fazendária do Estado de São Paulo (Fazesp), uma escola de governo destinada à capacitação dos servidores da Sefaz. Assim, nesse contexto, entre os vários projetos de modernização da Sefaz, de modo geral, e da Fazesp, de modo específico, foi iniciado em 1999 o projeto de Adequação Física e Tecnológica do NDI, unidade que fora recém-criada na Fazesp, que antes desse período era Seção de Documentação Técnica e Seção de Biblioteca.

Além do objetivo visado, a adequação física e tecnológica, o projeto teve como uma das principais preocupações a adequação das funções do Núcleo aos novos paradigmas evidenciados pela Sociedade da Informação. Mediante isso, foi elaborada uma proposta de reestruturação que visava à melhoria da qualidade da prestação de serviços, que exigiu não apenas um novo modelo de gestão, como também uma mudança de cultura no NDI e, a partir dele, uma mudança de percepção desse espaço por parte da Fazesp, de outros departamentos da Sefaz, de outros órgãos públicos e da sociedade em geral.

Para subsidiar a operacionalização do projeto, foi efetuado diagnóstico que evidenciou os seguintes pontos críticos: a) ausência de política de seleção de material; b) funcionários com necessidade de capacitação; c) inadequação de espaço físico; d) insatisfação na qualidade do atendimento; e) inadequação de mobiliário e equipamentos.

Face a essa realidade, foi iniciado um conjunto de ações integradas para a execução do projeto que teve como áreas de atuação: a) modelo de gestão: definição de missão, objetivos e valores; b) adaptação tecnológica: implantação do sistema de informação e aquisição de equipamentos; c) adaptação física: reforma do espaço físico, aquisição de mobiliário e comunicação visual; d) revitalização do acervo: políticas de aquisição e de preservação e tratamento técnico do acervo; e) quadro funcional: reestruturação do quadro e capacitação do pessoal.

Para o estudo empírico da apropriação da informação no NDI foi aplicada a metodologia pesquisa colaborativa, um modo especial de compreender e de produzir o conhecimento que trata a relação entre saberes, procurando estabelecer novas definições e

novos patamares entre o saber científico, os saberes empíricos, o chamado “senso comum”, os saberes profissionais, de natureza técnico-especializada.

Além da observação e da experiência profissional ligada ao ambiente da pesquisa da própria pesquisadora, foram previstos procedimentos orais, como entrevistas, para a coleta de dados para a pesquisa. Assim, foi realizada entrevista com o líder do projeto de modernização do NDI, foi colhido depoimento da consultora do projeto, foram feitos registros de conversas com frequentadores do Núcleo e foi realizada uma dinâmica de grupo com os funcionários do NDI, alguns deles já trabalhavam no Núcleo desde a modernização e/ou antes dela.

Os registros de conversas com os frequentadores do NDI foram acontecendo no processo de imersão da pesquisadora, abrangendo o contexto do projeto de modernização do NDI (1999-2001) até 2010. No entanto, os relatos de experiência empírica se referem ao ano de 2000 em diante, período de atuação profissional da pesquisadora. Portanto, o levantamento de dados desta pesquisa é resultado de modos diferenciados de coleta, perpassados todos pelo olhar retrospectivo e analítico da pesquisadora que participou ativamente do projeto de modernização do NDI, tornando-se diretora deste Núcleo.

Para descrição do NDI e discussão dos resultados foram utilizadas categorias de análise propostas por Peraya (1999), ao discorrer sobre o conceito de *dispositivo*. Assim, o ambiente do NDI foi analisado de acordo com as seguintes categorias: práticas de gestão, espaço informacional, repertório informacional, organização e linguagem, serviços e usos.

5.1 As práticas de gestão

A primeira etapa do projeto, que se ateve a uma reflexão sobre os objetivos do NDI em relação à Fazesp e à Sefaz, resultando numa reflexão que provocou a busca de um alinhamento dos procedimentos, dos processos e do acervo à missão e aos objetivos da Fazesp, em particular, e da Sefaz, como um todo; definição dos valores (celeridade, atenção e orientação) norteadores das ações e elaboração de regulamento interno.

Como resultado da análise das práticas de gestão foi identificado que o modelo adotado pela Reforma Gerencial do Estado não previa a aprendizagem para a ocorrência da apropriação social da informação pública, questão tão cara à Era Contemporânea. Não foram pensadas formas de ampliação do uso do NDI pela sociedade, o Núcleo não foi

considerado como um espaço de uso público ao qual a sociedade tem o direito de acessar e de apropriar-se dos conteúdos ali guardados.

5.2 O espaço informacional

Antes da implantação do projeto, o acesso dos usuários era restrito ao atendimento no balcão. O espaço destinado ao acervo era subdividido em algumas "áreas": livros em idioma estrangeiro, livros nacionais mais antigos e livros nacionais mais procurados. Com a modernização, foi oferecido um espaço de livre acesso, com ambiente integrado, sem espaços setorizados para acervo ou funcionários. Não foram usados termos proibitivos ou de negação nas comunicações (avisos, cartazes etc.) e nem recursos de controle de acesso ou frequência, como catracas ou mecanismos eletrônicos.

A livre circulação pelo espaço, especialmente pelo acervo, tornou-se uma questão natural e incorporada entre os funcionários, sendo experienciada com espanto e satisfação. Contudo, embora eles reconheçam e aprovem a modernização, para parte dos frequentadores o novo espaço ainda é uma biblioteca próxima à noção de biblioteca pública, e a perspectiva de livre acesso à sociedade causou-lhes estranhamento. Para os funcionários da Sefaz, o NDI é entendido como um setor interno, de uso dos funcionários. Dessa forma, não são compreendidos como elementos constitutivos da informação pública as noções de interesse público e de bem público.

5.3 O repertório informacional

Uma das medidas do projeto de modernização foi a formação de uma equipe composta por funcionários da Sefaz, especialistas nas áreas temáticas da Secretaria para analisar e selecionar os itens do acervo da Biblioteca que valiam a pena permanecer no NDI. Assim, o acervo foi composto por obras nas áreas de Economia, Administração, Administração Pública, Contabilidade, Direito (com ênfase em direito tributário) e áreas temáticas afins como Estatística, Informática, Ciência Política e Sociologia. Visando à preservação da memória institucional, foram mantidos e/ou recolhidos *folders*, folhetos, boletins, e jornais internos que publicavam notícias sobre a Sefaz, além de vídeos e apostilas, publicados tanto pela Sefaz como pela Fazesp. Após a seleção, houve a preocupação em manter esse acervo disponível em diversos suportes físicos (impressos, iconográficos, multimídia, legislação).

Por meio dos relatos, foi possível perceber que o repertório informacional do NDI é acessado por quem produziu a informação que compõe parte do acervo, por quem já está habilitado a lidar com informação pública ou por quem está habituado a lidar com as áreas temáticas abordadas pelo Núcleo, ou seja, o público do NDI é especializado e interessado nos materiais armazenados. Em outros termos, o público do NDI busca e possui projetos de busca, diferentemente de públicos outros, não especializados e que desconhecem os acervos e repertórios das instituições que frequentam.

5.4 A organização e a linguagem

Até a modernização, era utilizada a Classificação Decimal Universal (CDU) e todos seus recursos de símbolos para associação e/ou especificação dos assuntos. Com o projeto, a CDU continuou a ser o instrumento utilizado para classificação dos livros e das teses, mas com uso simplificado; as especificidades como região, idioma, característica de produção etc. passaram a ser descritas no registro eletrônico das obras. Os periódicos passaram a ser dispostos em ordem alfabética de título e os outros materiais informacionais, organizados pela identificação do suporte físico e uma numeração sequencial.

Além da catalogação, foi percebida a necessidade de indexação da legislação, pois a linguagem utilizada pelos usuários, ao buscar pelos atos normativos, não era a mesma utilizada no corpo do texto ou, até mesmo, na ementa do ato. Assim, esses atos normativos passaram a ser representados por assuntos extraídos de um vocabulário controlado, desenvolvido pelo NDI, em que são feitas equivalências semânticas entre os termos utilizados nos atos normativos e os utilizados pelos usuários.

Com os relatos foi possível perceber que a modernização do NDI também teve como ênfase a questão do acesso. A organização informacional e a linguagem utilizadas no NDI buscam a simplificação, o que facilita, em alguma medida, o acesso não apenas físico, mas também intelectual.

5.5 Os serviços e os usos

Visando a expansão dos serviços, foram adotadas: a divulgação, na intranet, de novas aquisições; a expansão do horário de funcionamento (antes era das 9h às 17h, depois, das 8h às 18h); prestação de serviços por meio eletrônico objetivando o aumento da celeridade e do acesso dos usuários fisicamente distantes, pois a Sefaz tem departamentos

regionais em todas as cidades do Estado de São Paulo, além de ter os membros da sociedade como usuários potenciais. Foi implementado o atendimento via *e-mail*, situação em que são enviados comunicados de chegada de publicação solicitada, últimas aquisições do NDI, empréstimo a vencer, material em atraso e material reservado; e são recebidos pedidos de renovação de empréstimo, reserva de material, solicitação de aquisição e inscrição.

De acordo com os relatos dos frequentadores do NDI, o espaço parece atender às expectativas e necessidades de uso. Nesse sentido, foi alcançado o propósito de informatização, celeridade e acesso pretendidos pela modernização do Núcleo. Esses usuários são especializados e, em muitos casos, autores das informações produzidas pela Sefaz e disponíveis no acervo, o que significa que a questão do acesso à informação, e consequente apropriação, para esse público específico vem sendo resolvida desde a abertura do acervo, em 2001, e a organização da informação no NDI.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de modernização do NDI alcançou várias conquistas: abertura do acervo, automatização do acervo, estruturação de práticas de gestão, política de desenvolvimento do acervo, organização das informações, novos públicos, novos serviços e atualização da infraestrutura (mobiliário, equipamentos, quadro funcional).

Os relatos demonstraram que a modernização do NDI foi um salto qualitativo. A possibilidade de acesso ao espaço e ao acervo teve como consequência a apropriação dos dispositivos pelo público para o qual a modernização foi planejada. No entanto, esse público especializado (funcionários da Sefaz e especialistas nas áreas temáticas abordadas pelo Núcleo), é preparado para compreender a informação pública; não apenas porque trabalham em um órgão público, contexto em que o uso dessa informação é cotidiano, ou tem a informação produzida pelo Estado como objeto de trabalho, mas, principalmente, porque parte dos usuários é autora da informação produzida pela Sefaz e disponível no NDI. A questão da compreensão da informação pública, tanto em termos de linguagem como em termos de organização em *sites* ou *Diários Oficiais*, também não é um grande problema para esse público. Assim, a esses usuários bastava o livre acesso ao acervo e uma ordem informacional compreensível. Nesse sentido, o NDI é um dispositivo para a apropriação da

informação pública, no entanto, tal apropriação refere-se a um público específico, não à sociedade em geral.

As questões propostas pela Reforma (gestão conhecimento e diretrizes da Sociedade da Informação) foram bem recebidas pela modernização - não apenas do NDI, mas da Sefaz como um todo. Porém, as questões abordadas pelas leis de direito de acesso à informação pública não foram consideradas, apesar de amplamente discutidas em âmbito internacional. Embora a promulgação de uma lei não seja suficiente para garantir práticas de acesso à informação pública, trata-se de um marco necessário para legitimar as ações públicas, já que, devido ao princípio da legalidade, na administração pública só podem ser efetuados atos previstos na legislação. Se está sendo pleiteado o direito da sociedade em participar nos negócios públicos, o acesso à informação pública, além de físico, necessita ser intelectual também.

Dessa forma, no contexto contemporâneo pautado pelo excesso de informação, a dificuldade de compreensão da informação pública e o pleito pelo direito de acesso à informação publicada pelo Estado evidenciam uma necessidade de mediação. Espaços como o NDI necessitam funcionar como dispositivos de mediação visando a estabelecer uma comunicação entre os documentos públicos e os sujeitos não-especializados em informação pública, ou seja, a maior parte da sociedade. Assim, o exemplo estudado alerta para a necessidade de desenvolvimento de concepções e estratégias em dispositivos de informação como o NDI. Além do livre acesso, se no setor público não houver dispositivos informacionais que traduzam, façam a mediação entre a sociedade e o Estado, a dimensão comunicacional dos documentos públicos não se efetivará porque não haverá compreensão por parte da sociedade sobre o que o Estado pretende comunicar. Por consequência, mesmo tendo a vida diretamente afetada pelas decisões do Estado, a sociedade em geral não conseguirá se apropriar de informações importantes que possam lhe dizer respeito diretamente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. et al. Nova gestão pública. In: OLIVEIRA, L. M.; GALVÃO, M. C. C. P. (Org.). **Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap, 2009.

BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 7.ed. São Paulo: Hucitec, 1995.

BARRETO, A. A. A questão da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 17-25, 1994.

_____. Mediações digitais. **DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação**, v. 10, n. 4, ago. 2009.

BASTOS, A. W. **O habeas data e a proteção da privacidade individual**: recuperação histórica da evolução conceitual e constitucional no Brasil. 2007. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/15977/15541>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BATISTA, C. L. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 9.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 abr. 1991.

_____. Lei n. 11.111, de 05 de maio de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 maio 2005.

_____. Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm>. Acesso em: 18 maio 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei da Câmara n. 41, de 2010**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/76710.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 14.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. **Brasília**, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1)

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. 5.ed. Coimbra: Almedina, 1992.

_____. **Direito constitucional e a teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra, Almedina, 2003.

CEPIK, M. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000.

COMMONWEALTH EXPERT GROUP MEETING. **Promoting Open Government Commonwealth Principles and Guidelines on the Right to Know**. 1999. Disponível em: <http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/cw_standards/commonwealth_expert_grp_on_the_rti_99-03-00.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2011.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004.

DARBISHIRE, H. Normativa y realidad europea en el acceso a la información: la evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España. In: SEMINARIO INTERNACIONAL COMPLUTENSE, Madrid, 2007. **Anais...** Madrid, 2007.

DESGAGNÉ, S. Le concept de recherche collaborative: l'idée d'un rapprochement entre chercheurs universitaires et praticiens enseignants. **Revue des sciences de l'éducation**, v. 23, n. 2, p. 371-393, 1997.

EUROPEAN UNION. (2010), **Granada Ministerial Declaration on the European Digital Agenda**. Disponível em: <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Ministerios/en_declaracion_granada.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2011.

INFORMATION SOCIETY CONFERENCE. **Creating impact for an e-Union 2015: the Visby Declaration**. Visby, 2009. Disponível em: <http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.22793!menu/standard/file/conclusions%20visby.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2011.

JARDIM, J. M. **O acesso à informação arquivística no Brasil**: problemas de acessibilidade e disseminação. In: MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/ Mesa/o_acesso__informacao_arquivistica_no_brasil.pdf>. Acesso em: 11 maio 2011.

LIEVROUW, L. A.; FARB, S. E. Information and equity. **Annual Review of Information Science and Technology**, v. 37, p. 499-540, 2003.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 245, p. 248-263, jan./abr. 2007.

MINISTERIAL EGOVERNMENT CONFERENCE, 5. **Ministerial declaration on e-government**. Malmö, 2009. Disponível em: <<http://www.egov2009.se/wp-content/uploads/Ministerial-Declaration-on-eGovernment.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2010.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão na África**. 2002. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd11_05princip_liberdade.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03): **Acesso à informação pública**: fortalecimento da democracia, 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/ag03/agres1932.htm>>. Acesso em: 25 maio 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Cidadãos como parceiros**: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas. OCDE, 2001.

PASSOS, J. J. C. O habeas data: exegese do inciso LXXII do art. 5º da Constituição Federal. In: PASSOS, J. J. C. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção**, habeas data: constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

PERAYA, D. Médiation et médiatisation: le campus virtuel. **Hermès**: cognition, communication, politique, Paris, n. 25, p. 153-167, 1999.

PERROTTI, E.; PIERUCCINI, I. **Infoeducação: saberes e fazeres da contemporaneidade**. In: LARA, M. L. G.; FUJINO, A.; NORONHA, D. P. **Informação e contemporaneidade: perspectivas**. Recife: Néctar, 2007.

PIERUCCINI, I. **A ordem informacional dialógica: estudo sobre a busca de informação em Educação**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SCAPECHI, W. **Saberes informacionais na educação superior: um estudo exploratório com estudantes universitários**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SECLAENDER, A. C. L. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. **Revista de Direito Público**, v. 25, n. 99, p. 147-159, jul./set. 1991.

UNESCO. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília, DF: Unesco, 2009.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, 1998. Disponível em: < <http://www.un-documents.net/aarhus.htm>>. Acesso em: 3 fev. 2010.

VILLANUEVA, E. **Derecho comparado de la información**. 2.ed. Ciudad del México: Universidad Iberoamericana, 2002.

WEICHERT, M. A. **Dicionário de direitos humanos: informação (direito à)**. 2006. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Informa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 27 jan. 2011.