



Universidade de Brasília

Faculdade de Ciência da Informação

Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

DIRLENE SANTOS BARROS

A LEI BRASILEIRA DE ACESSO À INFORMAÇÃO:

Uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014)

Brasília, DF

2017

DIRLENE SANTOS BARROS

A LEI BRASILEIRA DE ACESSO À INFORMAÇÃO:

Uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014)

Tese apresentada ao curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Brasília, 28 de abril de 2017.

Área de Concentração: Gestão da Informação.

Linha de Pesquisa: Organização da Informação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Georgete Medleg Rodrigues.

Brasília, DF

2017

B2771 Barros, Dirlene Santos

A lei brasileira de acesso à informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014) / Dirlene Santos Barros. – 2017.
274 f.; 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Georgete Medleg Rodrigues.

Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Ciência da Informação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Brasília, 2016.

1. Discurso político – Bancada federal maranhense. 2. Discurso midiático – Grupo Mirante. 3. Discurso Midiático – jornal O Imparcial. 4. Lei de Acesso à Informação. 5. Poder Executivo maranhense – Roseana Sarney (2009/2014). 6. Projeto de Lei n.219/2003. I. Rodrigues, Georgete Medleg. II. Título.

CDU 02:342.7(81)



FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: “A Lei brasileira de Acesso à Informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014)”.

Autor (a): Dirlene Santos Barros

Área de concentração: Gestão da Informação

Linha de pesquisa: Organização da Informação

Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Tese aprovada em: 28 de abril de 2017.

Profª Drª Georgete Médleg Rodrigues
Presidente (UnB/PPGCINF)

Profª Drª Elen Cristina Geraldes
Membro Externo (UnB/FAC)

Profª Drª Terezinha Elisabeth da Silva
Membro Externo (Câmara dos Deputados)

Profª Drª Eliane Braga de Oliveira
Membro Interno (UnB/PPGCINF)

Profº Drº Renato Tarciso Barbosa de Sousa
Suplente

À minha mãe, Dalila Santos Barros, minha maior referência de vida. Doutora com louvor na arte de amar e educar os filhos sem perder a linha do limite. A primeira que proporcionou o acesso à informação através da Educação.

AGRADECIMENTOS

A concretização deste doutorado ocorreu em diferentes momentos com fortes intensidades: expectativas, cansaço, insegurança, alegrias, encontros, desencontros... Foram vários momentos que se traduziram como persistentes. Foram quatro anos que (re) aprendi a solicitar, a receber, a aceitar e que bem se traduzem nas sábias palavras de Saint-Exupéry “*Aqueles que passam por nós, não vão sós, não nos deixam sós. Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós.*”

Agradeço a Deus, minha inspiração a prosseguir, presença onipresente que transforma minhas incompletudes e ansiedades em forças;

A minha família, pais – Domingos Barros e Dalila Barros – pelas lutas diárias, pelo amor incondicional e pela presença quando a ausência foi determinada pela distância; irmãos e irmãs, meus anjos sem asas, pelo terno e forte apoio e presença em todas as circunstâncias da minha vida; aos meus sobrinhos e sobrinhas, luzes da minha vida, sorrisos reluzentes que sempre me encorajam; cunhados e cunhadas, tios e tias, primos e primas, pela torcida e pelas palavras de encorajamento;

À minha orientadora, professora Dr.^a Georgete Medleg Rodrigues, pela tranquilidade – que lhe é inerente – durante todo o processo de construção desta tese, pela segura orientação, pela sensibilidade humana e acadêmica nas leituras dos meus escritos, pelos freios necessários em minhas análises por vezes exageradas; pelas indicações bibliográficas que propiciaram diálogos e reflexões em nossas conversas (orientação) sobre a tese; pelos seus ensinamentos, pela sua terna presença em minha vida;

Aos professores doutores, Renato Tarciso Barbosa e Elen Cristina Geraldês, pela leitura atenta, pelas críticas e pelas sugestões pontuais na banca de qualificação e às professoras doutoras Eliane Braga e Terezinha Elisabeth da Silva, pela leitura criteriosa desta pesquisa na banca examinadora final;

A Universidade Federal do Maranhão, particularmente, aos meus colegas do Departamento de Biblioteconomia, pela liberação dos quatro anos de doutorado e pelo apoio na realização deste doutorado; a Universidade de Brasília, pelo corpo docente singular e competente que contribuíram para minha formação em nível de doutorado e, especialmente, a Vivian Miatelo, secretária do Programa de Pós-

Graduação em Ciência da Informação pela disponibilidade e competência em resolver as questões relativas a Pós;

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico Tecnológico do Maranhão, pela concessão de bolsa de estudo;

Às professoras Aldinar Bottentuit, Clea Nunes, Jaciara Januário, Mary Ferreira e Raimunda Ribeiro pelo apoio, pelas contribuições, pela confiança e pela amizade;

Ao grupo de pesquisa Estado, Informação e Sociedade, pelas valiosas discussões e sugestões na elaboração desta pesquisa;

As professoras Ilza Ewerton e Mônica Cruz, do Departamento de Letras da UFMA, pelas conversas e reflexões que muito contribuíram para uma aproximação da Análise de Discurso;

À minha família de Brasília, fruto do doutorado, amizados que sempre me acompanharam: Alessandra Rodrigues (amiga-irmã de todas as horas); Aluf Alba (amiga de grandes descobertas); Mônica Tenaglia (amiga sempre presente); Carlos Juvêncio – amigo/irmão - e Bárbara (amigos de longas conversas regadas a muitas risadas); Alcione Santiago (amiga de muitas circunstâncias); Valmira Perruchi (amiga sempre disponível); Maria Ivonete (amiga de muitos sorrisos);

Aos meus parentes, Isaías e Rosângela Agrícola, presença fraterna que me acolheu desde da minha chegada a Brasília;

Aos meus amigos Antônio José Soares, Daniella Pereira, Gisele Reis, Vanessa Alexandre e Yvana Buhaten, pelo afeto, respeito e incentivo em momentos que eu queria fraquejar;

Ao Praesidium Nossa Senhora da Anunciação, família na fé, que sempre rezaram por mim e torceram pela concretização deste momento;

A Vera Giust, alegria em forma de pessoa, que tornou a correção desta tese mais leve e pelas palavras de ânimo;

Ao Arquivo Público do Estado do Maranhão e a Biblioteca Pública do Estado do Maranhão pelo espaço cedido e pelas fontes de informação para a realização do levantamento documental;

A Igor Almeida, pelas informações precisas sobre o Grupo Mirante e a Maurício Morais e Anna Caroline Mendes pelos auxílios no levantamento dos dados;

Por fim, a todos que direta e indiretamente, contribuíram para a elaboração desta tese.

*Nas favelas, no Senado
Sujeira pra todo lado
Ninguém respeita a Constituição
Mas todos acreditam no futuro da nação
Que país é esse?
Que país é esse?
Que país é esse?
No Amazonas, no Araguaia iá, iá
Na baixada fluminense
Mato Grosso, Minas Gerais
E no Nordeste tudo em paz
Na morte eu descanso
Mas o sangue anda solto
Manchando os papéis, documentos fiéis
Ao descanso do patrão
Que país é esse?
Que país é esse?
Que país é esse?
Que país é esse?
Terceiro mundo...*

(RENATO RUSSO, 1978)

RESUMO

Esta tese tem como objetivo geral compreender a Lei brasileira de acesso à informação na perspectiva de sua construção no contexto nacional enfocando em particular o contexto político oligárquico do estado do Maranhão no período compreendido entre 2009 e 2014. A hipótese central norteadora dessa pesquisa é a de que, no plano nacional, a construção da lei brasileira de acesso à informação foi objeto de muitos debates por atores da sociedade civil organizada e órgãos representantes do executivo federal bem como no Congresso Nacional, mas que, no caso específico do estado do Maranhão, a configuração política oligárquica daquele estado parece ter influenciado a quase ausência de divulgação da lei pela mídia local, bem como no comportamento da bancada do Estado no Congresso Nacional, desde o processo de discussão da lei até sua aprovação e implementação. Inicialmente, contextualiza-se a construção do direito à informação no Brasil, do processo de debates à implementação da lei de acesso à informação, bem como a situação nos estados brasileiros. Em seguida, é analisado o contexto específico do estado Maranhão. O corpúsculo da pesquisa compreendeu documentos, discursos políticos dos parlamentares maranhenses na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e matérias publicadas na imprensa do Maranhão; documentos oficiais, como atas, relatórios, Projeto de Lei, etc. da Controladoria Geral da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A análise dos discursos baseou-se no método da Análise de Discurso (AD) de linha francesa, que destacou duas categorias principais nos discursos políticos e midiáticos: publicidade e silêncio. Verifica-se que o discurso dos parlamentares da bancada federal maranhense sobre a regulamentação do direito de acesso à informação no Brasil se traduziu em forma de silêncio contínuo, refletindo a postura do Executivo Estadual maranhense no período estudado. Este silêncio repercute no discurso midiático representado pelo Grupo Mirante (jornal O Estado do Maranhão e o portal Imirante) traduzido na ausência de visibilidade do Projeto de Lei que deu origem à Lei de Acesso à Informação. A lei e os discursos veiculados pelo jornal O Imparcial tiveram maior incidência na categoria publicidade. Conclui-se que embora o jornal O Imparcial tenha evidenciado a regulamentação do direito à informação, o silêncio sobre a LAI foi predominante no Maranhão, o que o colocou à margem das discussões e implementação da lei. A questão central desta investigação corroborada ao se constatar que a LAI alcançou espaço nas agendas políticas e sociais em âmbito nacional com o envolvimento de parlamentares, atores sociais e institucionais. Adicionado às pressões internacionais possibilitaram uma efetividade na positividade do direito ao acesso à informação, bem como sua implementação. No caso particular do Maranhão a LAI não teve espaço em seu cenário político informacional oligárquico, por se configurar como uma ameaça à manutenção desse poder ao criar parâmetros de validação de uma cultura de publicidade na administração pública.

Palavras-chave: Projeto de Lei n.219/2003. Lei de Acesso à Informação. Discurso político – Bancada federal maranhense. Discurso midiático – Grupo Mirante. Discurso Midiático – jornal O Imparcial. Poder Executivo maranhense – Roseana Sarney (2009/2014).

ABSTRACT

The main purpose of this thesis is to understand the Brazilian access to information law (LAI) in its national context of construction, focusing especially in the oligarchic political context of the state of Maranhão, between 2009 and 2014. The central hypothesis of this study is that, in a national level, the construction of the Brazilian access to information law was subject of many debates carried out by civil society organizations and representative bodies of the federal executive, as well as by the National Congress; however, in the specific case of Maranhão state, the oligarchic political configuration seems to have influenced the inexistent promotion of the law by the local media, as well as the behavior of the state's representative at the National Congress, from the process of debating the law to its approval and implementation. Initially, it contextualizes the construction of the right to information in Brazil, from the debates to the implementation of the access to information law, as well as the situations at the Brazilian states. It is followed by the specific context of Maranhão state. The analyzed corpus of this research was guided by documents, Maranhão representatives' discourses at the Chamber of Deputies and at the Federal Senate, and media covers from Maranhão state. To analyze the right to information at the national level, it was used official documents, such as minutes, reports, bills, etc, from the *Controladoria Geral da União*, Chamber of Deputies and Federal Senate. The discourse analysis was based on the French Discourse Analysis, which established the presence of two categories in political and media discourses: publicity and silence. It is observed that the Maranhão representatives' discourses on the regulation of the right of access were soundless, reflecting the position of the State Executive of Maranhão during the period under study. This silence is also found on the media discourse represented by the *Mirante* group (newspaper *O Estado do Maranhão* and the *Imirante* portal), translated by the lack of visibility of the bill which originated the Access to Information law. The law and the discourses published by the newspaper *O Imparcial* occurred mostly in the advertising category. It concluded that although the newspaper *O Imparcial* demonstrated the regulation of the right to information, the silence on LAI was predominant in Maranhão, putting it aside from discussions and the implementation of the law. The central issue of this investigation was made clear in a positive sense by the realization that the amplitude of LAI did have space in the political and social agendas at national level with the participation of members of parliament and the society representatives, adding international pressures, which ensured a positive execution of the right to information as well as its implementation at national level. However, in Maranhão state, there was no space in the oligarchic informational political scenario, because the law is perceived as a threat to the maintenance of this power by creating validation tools for a culture of openness in public administration.

keywords: Bill on Law n.219/2003. Access to Information Law. Political Discourse – Federal Representatives from Maranhão. Media Discourse –*Mirante* group. Media Discourse – newspaper *O Imparcial*. Federal Executive Branch – Roseana Sarney (2009/2014).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Global Right to Information Rating Map	15
Figura 2 – Organograma da Controladoria-Geral da União	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação Deputados Federais Maranhenses na legislatura de 2009 a 2014 (53ª e 54ª Legislatura da Sexta República)	44
Quadro 2 – Relação dos Senadores Maranhenses na legislatura de 2009 a 2014 (54ª e 55ª Legislatura da Sexta República)	46
Quadro 3 – Implementação da LAI nos estados da federação brasileira	126
Quadro 4 – Reportagens divulgadas sobre a LAI, no período de maio/2009 a dezembro/2014, pelo jornal O Estado do Maranhão	167
Quadro 5 – Reportagens veiculadas pelo portal Imirante no período de 2009 a 2014	169
Quadro 6 – Reportagens divulgadas sobre a LAI, no período de maio/2009 a dezembro/2014, pelo jornal O Imparcial	179

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
AD	Análise do Discurso
ADI	Ação de Inconstitucionalidade
AIE	Acess Info Europe
AN	Arquivo Nacional
CD	Câmara dos Deputados
CDH	Comissão de Direitos Humanos
CEJIL	Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CGU	Controladoria-Geral da União
CI	Ciência da Informação
CIDH-OEA	Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos
CLD	Centre Law and Democracy
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CRG	Corregedoria-Geral da União
CTPCC	Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção
EBT	Escala Brasileira de Transparência
FD	Formação Discursiva
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OGU	Ouvidoria-Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PPA	Plano Plurianual
RTI	Global Right to Information
SD	Sequência Discursiva
SF	Senado Federal
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIC	Serviço de Informação do Cidadão
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TRF	Tribunal Regional Federal
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Problematização	21
1.2	Hipótese	22
1.3	Objetivos	22
1.3.1	Objetivo geral	22
1.3.2	Objetivos específicos	23
1.4	Justificativa	23
1.5	Metodologia: das proposições teóricas aos procedimentos metodológicos	28
1.5.1	Contextualizando o campo discursivo midiático maranhense	39
1.5.2	Contextualizando o campo político maranhense	42
2	REVISÃO DE LITERATURA	47
3	REFERENCIAL TEÓRICO	52
3.1	Clientelismo	54
3.2	Coronelismo eletrônico	58
3.3	Oligarquia	61
3.4	Cidadania	64
3.5	Informação	66
3.6	Informação Pública	68
3.7	Transparência	70
4	A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: O PROCESSO E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)	73
4.1	O contexto da LAI brasileira	75
4.1.1	O papel da CGU	96
4.1.2	O Arquivo Nacional	104
4.1.3	Atores sociais e a LAI: organizações não governamentais, sociedade civil organizada e mídia	108
4.2	Transparência Ativa: uma prática em emergência	120
4.3	A LAI nos estados brasileiros	123
5	O CONTEXTO POLÍTICO E INFORMACIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO	130
5.1	O contexto político: o governo de Roseana Sarney no poder Executivo estadual (2009-2014)	134
5.2	As (seletivas) ações de informação do grupo Sarney no poder	142
6	A DIVERSIDADE DOS DISCURSOS E DAS PRÁTICAS: A CONFIGURAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO NOS (DES)ENCONTROS ENTRE OS PARLAMENTARES E A MÍDIA	154
6.1	LAI e os parlamentares maranhenses	155
6.2	A LAI e a <i>mídia</i> maranhense	165
7	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ENTRE VOZES E SILÊNCIOS NOS CAMPOS POLÍTICO E MIDIÁTICO DO MARANHÃO	188
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
9	RECOMENDAÇÕES DE PESQUISA	205
	REFERÊNCIAS	206
	APÊNDICE A – Carta ao Diretor de Jornalismo do Sistema Mirante de Comunicação	235

APÊNDICE B – Carta ao Diretor de Jornalismo do Sistema Difusora de Comunicação	236
ANEXO A – Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012	237
ANEXO B – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	259

1 INTRODUÇÃO

“[...] o poder tem uma irresistível tendência a esconder-se [...]”

(BOBBIO, 2000, p. 387).

A história recente caminha e reclama pela ruptura do silenciamento do Estado¹ através da incorporação de princípios democráticos em suas ações, como o direito de informação, “[...] essencial para a busca de uma sociedade participativa e democrática [...]” (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014, p. 163).

O reconhecimento desse direito na legislação ocorreu a partir da sua inserção, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem (Artigo 19)², da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em seguida, no Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (Artigo 19) (MENDEL, 2009)³. A partir de então, esse direito passou a ganhar forma nas legislações mundiais⁴ e nos discursos de políticas governamentais que garantem o acesso à informação, concebido como um direito fundamental do ser humano⁵.

Na realidade, diversos vetores contribuem para que o acesso à informação não permanecesse mais nas sombras. Podem-se ressaltar as pressões dos acordos econômicos, dos tratados internacionais, das jurisprudências, da revolução tecnológica e informacional e a própria reivindicação da sociedade civil.

¹ A concepção de Estado que adoto nessa tese é a de Bourdieu (1996, p. 97) “[...] O Estado é um x (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente”.

² “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e **idéias** por qualquer meio de expressão. [...]” (ONU, 1948. Não paginado, grifo nosso). Mantivemos a escrita ortográfica original da citação, por esta ser anterior ao Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, cujo acento deixou de existir.

³ Urge destacar que a conquista pelo direito ao acesso à informação, não é resultado em si, das legislações, pois acredito que estas consistem em uma pretensão desse direito. E, isso só ocorre, a meu ver, em função das lutas travadas pela sociedade civil não organizada e outros organismos que se manifestam em favor de algo.

⁴ De acordo com a Abraji, no dia 18 de setembro de 2014, o Paraguai promulgou a sua Lei de Acesso à Informação, representando a 100º (centésima) no mundo, o que configura um marco para os movimentos da sociedade civil que lutam pela abertura dos governos. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO, 2014. Não paginado. Disponível em: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=2901. Acesso em: 27 set. 2014).

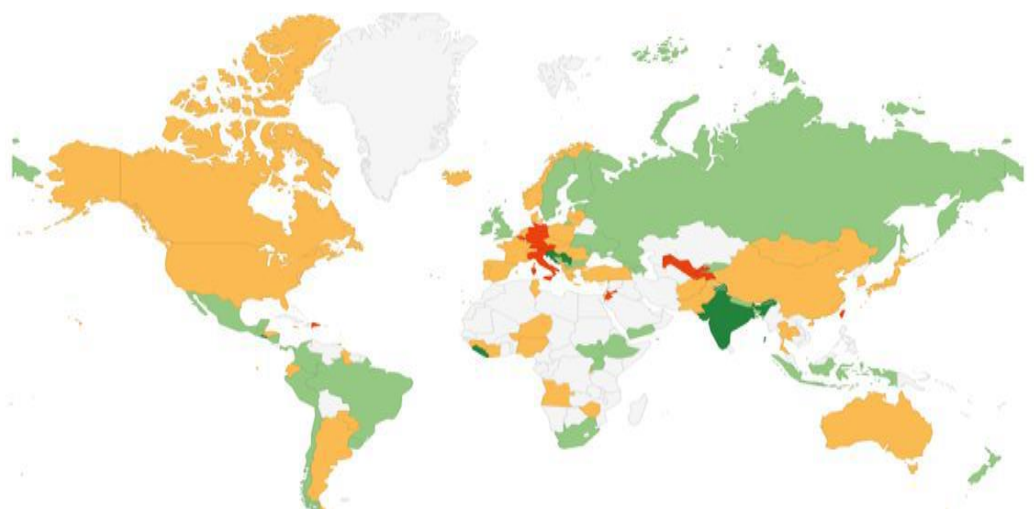
⁵ De acordo com Nunes (2014, p. 6) os Direitos Fundamentais consistem “[...] como aqueles direitos que precisam estar positivados ou garantidos na Constituição de um Estado [...]” e os Direitos Humanos são também positivados, mas em declarações e convenções em âmbito internacional.

De acordo com a pesquisa *Global Right to Information* (RTI), desenvolvida pela *Access Info Europe* (AIE) e o *Centre Law and Democracy* (CLD), há cento e duas leis de acesso à informação no mundo. Essa organização desenvolve avaliação sobre a força dos quadros jurídicos. Utiliza, para tanto, uma metodologia composta por sessenta e um indicadores, onde estes são divididos em sete categorias: direito de acesso, objetivo, procedimentos de solicitação de informação, exceções e recusas, recursos, sanções e ações de promoção (GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2014). Tais indicadores foram desenvolvidos a partir da análise de uma gama de padrões internacionais sobre o direito à informação e o estudo comparativo de várias LAI. Esse estudo foi feito por pesquisadores da AIE e do CLD.

No levantamento, iniciado em setembro de 2011, o país com a LAI mais bem avaliada foi a Sérvia; a Áustria possui a LAI mais fraca e, o Brasil alcançou uma colocação considerável de 18º (décimo oitavo lugar).

A Figura 1 mostra o mapa dessa avaliação, onde os países que possuem a composição jurídica da LAI considerada forte são os de cor verde (Sérvia, Eslovênia, Índia, Croácia etc.); os de laranja possuem uma LAI mediana e, os de vermelho (Áustria, Liechtenstein, Tajiquistão, Alemanha dentre outros), uma força jurídica fraca. Os que estão acinzentados, são os que não possuem LAI até o período de realização da pesquisa.

Figura 1 – Global Right to Information Rating Map



Fonte: GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2014. Disponível em: <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 12 mar.2015.

No Brasil, a institucionalização desse direito é realidade desde 18 de novembro de 2011, quando a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei de Acesso à Informação (LAI), n. 12.527⁶ (BRASIL, 2011a), reafirmando que o direito à informação é uma garantia constitucional e sua efetivação pressupõe a participação direta do cidadão no Estado Democrático de Direito:

[...] A informação pública torna-se aberta. Em todas as suas instâncias o poder público torna-se mais transparente, e me refiro a todos os Poderes: ao Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal.

A Lei de Acesso à Informação corresponde plenamente ao nosso compromisso com a transparência de todos os órgãos públicos. Garante o acesso à história do país e reforça o exercício cotidiano da fiscalização do Estado (ROUSSEFF, 2011. Não paginado)⁷.

É importante assinalar que a consolidação da LAI brasileira é fruto de nove anos de tramitação de projetos de leis (PL) na Câmara dos Deputados (CD), como o de n. 219 de 2003 de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT/MG) e n. 1.924 de 2007, do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ).

O poder Executivo Federal enviou somente em 15 de maio de 2009, quando o Congresso Nacional enviou o Projeto de Lei (PL) n. 5.528, para regulamentar o acesso à informação pública. A mesa diretora da Câmara dos Deputados (CD) em 21 de maio do mesmo ano uniu a proposta enviada pelo poder Executivo às outras já existentes e, assim, iniciou-se o trâmite da regulamentação do acesso à informação no Brasil. E em 30 de abril de 2010, a Mesa Diretora do Senado Federal (SF) recebeu o PLC e a proposta passou a ser renumerada como PL n. 41 até a sua aprovação pelo plenário em 25 de outubro de 2011.

A promulgação da LAI aconteceu no Brasil com um atraso histórico. Para Michener (2010), essa demora está associada à falta de prioridade dessa matéria na agenda do poder Executivo; na ausência de ideologia política pelos partidos, bem como na não articulação do apoio parlamentar.

⁶ É importante ressaltar que o direito à informação já era uma garantia assegurada pela Constituição Federal do Brasil desde 1988, mas, necessário se fez, aclarar as formas de participação popular no Estado por parte dos seus atores sociais.

⁷ Discurso proferido pela presidenta da República, Dilma Rousseff, na solenidade de sanção do projeto Lei que garante o acesso à informação pública e ao projeto Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade, no Palácio do Planalto no dia 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

O autor destaca ainda que a opacidade dos poderosos meios de comunicação⁸ — por não divulgarem PL — teve contribuição significativa também nesse atraso. Ele acredita que isso se deve pelo temor que esses meios possuíam do controle social⁹ chegar aos substanciais gastos governamentais com os anúncios. Este aspecto, particular, torna a imprensa menos combativa e com sua independência fragilizada.

Conseqüentemente, considero que a postura defendida por alguns espaços do poder público foi decisiva pela demora da consolidação da LAI — isto compreende desde a resistência de funcionários públicos pela não divulgação da sua remuneração e outros benefícios que lhes são atribuídos até a resistência de parlamentares:

É importante citar, inicialmente, que o ex-presidente Fernando Collor, apoiado pelo ex-presidente José Sarney, apresentou substitutivo, durante a tramitação do PL, em que defendia o sigilo por tempo indeterminado de documentos em poder do Estado, o que, felizmente, foi rejeitado pela ampla maioria dos congressistas. Com a edição desta lei, o Brasil tornou-se o 89º país do mundo a contar com legislação específica sobre o direito de acesso à informação, como se observa do minucioso estudo do pesquisador holandês Roger Vleugels (2010). (SOUZA, 2012, p. 178).

Concordo ainda com o posicionamento de Rodrigues (2011) em seu artigo “Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história” ao afirmar que a morosidade na promulgação de uma lei que garanta o acesso à informação pública no Brasil deve-se aos limites da transição política no Brasil. Para ela, esta transição aconteceu de forma pacífica em função de acordos estabelecidos entre as lideranças políticas que garantiram a transição. Isso repercutiu nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula). Todavia, essa tese, segundo a autora, ainda não foi

⁸ Vale ressaltar que a militância de organizações profissionais exerceu uma importância singular no processo de divulgação da LAI no Brasil. Nesse aspecto, a Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos (Abraji) teve um papel de destaque.

⁹ Adotaremos a concepção de controle social da Controladoria Geral da União (BRASIL, 2011b, p.16) “O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”.

comprovada, por completo, devido a não liberação a pesquisa de determinados documentos¹⁰.

Com a sua sanção, a LAI brasileira tornou-se, indubitavelmente, um mecanismo que pode contribuir para superar descompassos da participação social nas várias esferas públicas. Ela possibilita municiar os cidadãos para se engajarem na luta contra a corrupção através da prevenção e do incentivo ao controle social; na busca de melhoria da gestão pública, fortalecendo a democracia e a eficácia nas tomadas de decisões; na proteção dos direitos e das garantias individuais por meio do direito à privacidade e aos direitos fundamentais; e, nas ações que visem assegurar benefícios na vida social e nas práticas comerciais (BRASIL, 2014a).

A LAI brasileira favorece, assim, que todo e qualquer cidadão solicite informações estatais a órgãos públicos e que a Administração Pública divulgue, sem solicitação, informações de interesse do cidadão com uso, preferencialmente, de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

É oportuno destacar que essa aliança entre governo e TIC é um aspecto importante para a modernização da gestão e dos serviços públicos brasileiros. Pois, dessa forma, confere-se à população uma maior participação direta na Administração Pública ao usar sites ou redes sociais¹¹, de maneira a efetivar o governo eletrônico ou *e-gov*.

Adicionado a isto, o uso das TIC é reflexo das transformações ocorridas nas relações sociais em função da sua abrangência global ao desenvolverem canais de comunicação que “[...] moldam a vida e, ao mesmo tempo, são moldadas por ela [...]” (CASTELLS, 2005, p.40). Isto é, ao se voltar para analisar a sociedade, seja a ambiência que for, torna-se difícil não associá-la às tecnologias e à informação por se encontrarem organicamente relacionados.

A LAI é constituída por seis capítulos e quarenta e sete artigos que tem como regra geral o acesso, e o sigilo como exceção. Estão submetidos a ela todos os

¹⁰ Observação feita pela autora em uma aula da disciplina de graduação do curso de Arquivologia da Faculdade de Ciência da Informação, da Universidade de Brasília, Seminário em Arquivística 1, no dia 25 de agosto de 2015.

¹¹ De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), o acesso à internet continuou a crescer no ano de 2013. Cerca de 85,6 milhões de brasileiros com dez ou mais anos utilizaram a internet, sendo que 7,2 milhões acessaram via celular, tablet e outro dispositivo. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindic sociais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em: 12 maio 2015.

órgãos participantes da Administração Pública de forma direta ou indireta na totalidade das esferas federativas dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Além destes, são submetidos, também, o Ministério Público, as empresas estatais e as organizações que recebem recursos públicos (BRASIL, 2011a).

De acordo com levantamento feito entre os meses de fevereiro e março de 2015 pela CGU, a LAI está regulamentada em vinte e três estados e no Distrito Federal e em vinte e uma capitais dos estados brasileiros (BRASIL, 2015a). Entretanto, após esse levantamento, o estado do Rio Grande do Norte promulgou a sua LAI em 27 de julho de 2015.

Os estados que ainda não a regulamentaram estão na Região Norte – Amazonas – o PL se encontra na Assembleia Legislativa do estado e o Amapá. No meu entender, isso reflete uma dívida com a efetiva participação popular no Estado. Pois, à medida que a população vai tomando conhecimento dos atos realizados por agentes públicos ou das leis que protegem os cidadãos, ela pode fazer suas reivindicações e intervir na promoção da cultura de transparência.

O Maranhão faz parte dos estados da Federação que implementaram a LAI num período mais recente, sendo que a lei foi sancionada no dia 20 de março de 2015. A sua tramitação ocorreu em regime de urgência na Assembleia Legislativa: o PL foi entregue no dia 13 de março 2015 e sete dias depois foi aprovada pelo plenário daquela casa legislativa. Essa agilidade deve-se ao fato de Flávio Dino, governador eleito em 2014, ter assumido o governo, rompendo com mais de cinquenta anos de oligarquia Sarney. Na mensagem n. 034/2015, Flávio Dino enfatiza que “[...] o Estado do Maranhão está em mora com a sua obrigação constitucional há mais de três anos na garantia desse direito básico do cidadão”¹² (DINO, 2015, p. 4).

O referido PL, constituído por trinta e quatro artigos dispostos em oito capítulos, recebeu parecer favorável das comissões técnicas do Legislativo estadual, sendo aprovado no dia 19 pelo Plenário. A sanção da LAI maranhense ocorreu em uma solenidade no dia 20 de março, com a presença de Valdir Simão, então Ministro-Chefe da CGU.

¹² O estado do Maranhão respondia a um Mandado de Injunção sob o n. 13.173/2014 no Tribunal de Justiça do estado pela sua omissão na regulamentação da LAI. O Mandado foi impetrado em março de 2014. Na época do envio do PL 040/2015, o mandado aguardava julgamento, sendo arquivado em julho de 2015. Informação disponível em: <<http://www.tjma.jus.br/>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

Na ocasião, foi lançado o portal de transparência do governo, sinalizando a adesão do governo do Estado ao Programa Brasil Transparente da CGU. Na avaliação da Escala Brasileira de Transparência (EBT) da CGU, a LAI maranhense alcançou o vigésimo quinto lugar com a nota 2,22. Dentre os pontos negativos avaliados estão a ausência da regulamentação da LAI estadual na página do ente governamental, divulgação do SIC presencial e inexistência do e-SIC (MARANHÃO, 2015).

O estado do Maranhão tem ainda como lacuna na sua LAI a não indicação do SIC eletrônico (§2º, Art. 10). Isto não possibilita o acompanhamento por parte do cidadão do seu pedido de informação. Apesar desses problemas, acredito que há sinais apontando para uma mudança de cenário: as LAI estaduais podem atuar como mecanismos que possibilitam superar a ausência de participação social nas várias esferas públicas.

Percebo, ainda, o entrelaçamento existente entre o direito à informação e a legitimidade da autoridade/poder do Estado. É necessário discutirmos de forma mais aprofundada essa conexão, onde não vigoram projetos particulares de poder. Ou seja, a LAI é um direito para se inserir no escopo do desenvolvimento de um país, pois impõe ao cidadão transformação em seus comportamentos e crenças, como condições necessárias para sua inserção no processo político e, conseqüentemente, no desenvolvimento socioeconômico.

Investigar a LAI, no contexto político e informacional, no período de 2009 a 2014, em âmbito brasileiro e com ênfase no estado maranhense, constitui-se o cerne desta pesquisa, cujo ponto de partida é o direito à informação como pressuposto para o conhecimento e a participação efetiva do cidadão nas arenas de debate e de tomada de decisão política, tornando assim, esse direito “[...] não apenas um dever, mas um poder de informar [...]” (SOUZA, 2005, p.244).

Esta tese apresenta e reflete a construção e a tentativa de silenciamento da Lei de Acesso à Informação no Maranhão, mais precisamente por parte dos seus parlamentares e da mídia. As reflexões se encontram imbricadas, uma vez que busquei dar voz a outros sujeitos, além de mim.

A escritura da parte inicial desse texto (Introdução à Justificativa) optei por escrevê-la, na primeira pessoa do singular, por perpassar pela minha trajetória pessoal (Maranhão) e acadêmica (LAI) mas, a partir da metodologia a tese é desenvolvida na primeira pessoa do plural.

Convém dizer que tal construção não refere a um plural científico, mas, sim, da relação estabelecida entre orientadora e orientanda. Adicionado a isto, esses nós representam, também, as instituições que possibilitaram a realização desse estudo (Universidade de Brasília, Universidade Federal do Maranhão e Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão) e aos professores que participaram da banca de qualificação indicando sugestões, cujo respaldo científico ocorre a partir de Almeida e Miranda (2009, p. 81) que afirmam “[...] o uso do pronome “nós” funciona como instrumento para atribuir máxima visibilidade e autoridade ao autor do texto científico.”, demarcando assim, o princípio da autoridade.

1.1 Problematização

A construção do problema desta pesquisa não foi uma tarefa fácil, pois envolveu elos entre política, mídia¹³, poder, sociedade civil e dominação, que dialogam profundamente e legitimam práticas e discursos políticos no contexto maranhense.

Nessa construção busquei estabelecer o diálogo com a concepção de que o arquivo é consagrado como o *lócus* que se mantém vivo e atuante no meio da sociedade que o teceu, permitindo, assim, a externalização e a mediação entre o tempo e os acontecimentos, tanto presentes, quanto passados, por meio do acesso às suas informações.

Esse processo de escolha conduziu ao pensamento de Bourdieu (1998, p. 26-27). Pois, ele afirma que:

[...] a construção do objeto [...] não é uma coisa que se produza de uma assentada por uma espécie de ato inaugural, e o programa de observações e de análises por meio do qual a operação se efetua não é plano que se desenhe antecipadamente [...]: é um trabalho de grande fôlego, que se realiza pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correções, de emendas, sugeridas pelo que se chama o ofício, quer dizer, esse conjunto de princípios práticos que orientam as opções ao mesmo tempo minúsculas e decisivas.

¹³ A palavra mídia vem do plural *médium*, meio que, em âmbito desta investigação, adotaremos a seguinte concepção: “[...] o conjunto das instituições que utiliza tecnologias específicas para realizar a comunicação humana.” (LIMA, 2006, p. 53). Concerne assim, na indústria cultural como as emissoras de rádio, revistas, *blogs*, televisão, dentre outros.

Bourdieu (1998) declara a necessidade do tempo para se refletir, discutir e analisar os pormenores, bem como a elucidação do objeto de pesquisa, tendo em vista não estar pronto e acabado no campo social e nem ausente de relações que lhe atribuem identidade.

A partir de então, desenhei alguns enunciados que, no primeiro momento, foram apenas ideias das possibilidades e impossibilidades na busca de se transformar em uma inquietação. Exercício esse, envolto de críticas, especulações, dúvidas até chegar à seguinte problematização: Como se configurou a construção da LAI no contexto nacional e quais foram as particularidades da divulgação dessa lei, dos debates à sua aprovação e implementação, no estado do Maranhão, tendo em vista o contexto político oligárquico do estado, refletido no poder executivo e nas bancadas parlamentares no Congresso Nacional e, ainda, na mídia daquele estado?

A partir desse questionamento, originou-se a seguinte pergunta secundária: Qual a atuação dos parlamentares e da mídia maranhenses no processo de debate, votação e divulgação da Lei de Acesso à Informação?

1.2 Hipótese

Considerando as duas questões acima, a hipótese orientadora dessa pesquisa é a seguinte: No plano nacional, a construção da lei brasileira de acesso à informação foi objeto de muitos debates por atores da sociedade civil organizada e órgãos representantes do executivo federal bem como no Congresso Nacional. No caso específico do estado do Maranhão, a configuração política oligárquica desse estado parece ter influenciado a quase ausência de divulgação da lei pela mídia local, bem como no comportamento da bancada do estado no Congresso Nacional, do processo de discussão da lei até sua aprovação e implementação.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar o contexto nacional de construção da lei brasileira de acesso à informação e as suas particularidades no contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014).

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever e analisar o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira no plano nacional e identificar seus principais atores;
- b) Descrever o contexto político do Estado do Maranhão (2009 a 2014) e identificar e analisar as ações de informação do grupo Sarney;
- c) Analisar os discursos dos parlamentares maranhenses e da mídia do estado do Maranhão em relação ao processo de debate, de votação e de divulgação da Lei de Acesso à Informação.

1.4 Justificativa

A escolha do tema desta pesquisa se constitui um desafio no tocante a sua amplitude (Executivo, Legislativo e Judiciário nas esferas federal, estadual e municipal), ao confronto que a sociedade fez e faz ao acesso à informação pública e a inserção desse direito nos acordos políticos nacionais.

Conforme aponta a EBT desenvolvida pela CGU, os estados com menor nível de transparência passiva – quando é solicitado pela sociedade a um órgão ou ente público informações de interesse coletivo, desde que não sejam de caráter sigiloso – encontram-se nas regiões Norte e Nordeste. Essa constatação reflete o hiato mais notável entre regiões brasileiras mais desenvolvidas, a exemplo Sul e Sudeste das menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, que é o progresso socioeconômico. Vemos ainda que, apesar de terem se passado mais de meio século de implantação de políticas públicas destinadas ao melhoramento dessa realidade, ainda subsiste o Brasil desenvolvido confrontando-se com o Brasil menos desenvolvido.

A escolha pelo tema deve-se ao fato de a pesquisadora ser professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e, nessa condição, está imersa nas relações sociais em que as ações informacionais e políticas que investiga são partes integrantes da sua identidade social.

Ademais, meu interesse é radicado na busca por uma compreensão histórica aos aspectos relacionados à política do Maranhão. Considero um desafio e, ao mesmo tempo, uma paixão em compreender o espaço dominado pela família Sarney, cuja atuação oligárquica, legou ao Estado o segundo pior Produto Interno

Bruto (PIB) per capita e o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) regional do País¹⁴. Situação que se contrapõe ao potencial econômico¹⁵ que o Maranhão possui.

Por isso, desenvolver essa pesquisa em um Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação¹⁶ constitui um caminho fecundo, por saber que ali, a investigação é voltada para analisar contextos em que a informação é centro de muitas discussões.

No Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília (PPGCinf/UnB) encontrei a aproximação que precisava para relacionar informação ao contexto político e midiático. Esse encontro foi possível pelos seguintes aspectos:

- a) formação acadêmica, disponibilidade, engajamento em pesquisas, experiência em investigações sobre a LAI, inserção no cenário nacional e internacional da pesquisadora-orientadora possibilitaram-me uma aproximação e segurança em investir no desenvolvimento do doutorado e, particularmente, nessa pesquisa;
- b) o grupo de pesquisa do PPGCINF/UnB “Estado, Informação e Sociedade (EIS)”, por meio de suas investigações, debates e reflexões que fornecem subsídios suficientes (contexto social e institucional e sua dinâmica política) para conectar a relação entre a LAI e a política regional do Maranhão;
- c) a disciplina Direito à Informação e Direito à Comunicação da Faculdade de Comunicação (FAC) em parceria com a Faculdade de Direito (FD) e a FCI da UnB que contribuiu com reflexões em torno das dimensões

¹⁴ De acordo com o IBGE (2014), 22,47% da população maranhense vive em extrema pobreza; 39,53% são pobres; o analfabetismo de crianças entre crianças de 11 a 14 anos corresponde 7,59%. Esses dados e outros estão acima da média brasileira (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014a).

¹⁵ O Maranhão tem destaque na extração de areia, argila, água mineral, calcário, caulim, gipsita, rochas britadas e cascalho com um enorme potencial para a produção de bauxita, ouro, areias industriais, zeólita e outros (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO, 2010. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/150/15001002.asp?ttCD_CHAVE=111694>. Acesso em: 15 jan. 2015, por exemplo.

¹⁶ A trajetória acadêmica da pesquisadora sempre esteve enlaçada à Ciência da Informação: se inicia no curso de Biblioteconomia e a Especialização em Gestão de Arquivos pela Universidade Federal do Maranhão; seguida do Mestrado em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba.

comunicacionais da LAI, bem como da democratização da comunicação e sua relação com a informação.

Elegi o período de 2009 a 2014 para a pesquisa que, no primeiro olhar, demonstrava marcar a presença do novo em toda instância brasileira – o PL n.5.528/2009 (n.219/2003) e o PLC n.41 e, posteriormente, a sanção da LAI – mas no governo do Maranhão esse novo se transformou em desconhecido, inexistente e silencioso.

É oportuno destacar a encruzilhada que há nessa demarcação temporal. Em 17 de abril de 2009, Roseana Sarney (PMDB/MA) é diplomada na Assembleia Legislativa do Maranhão para o governo do Estado¹⁷ e em 15 de maio do mesmo ano, o Executivo federal envia o PL para regulamentação de acesso à informação no Brasil, que recebe o n. 5.528/2009.

Concomitante a isso, José Sarney¹⁸ (PMDB/AP), no exercício do seu terceiro mandato como presidente do Senado Federal (2009/2010), é reeleito para um quarto mandato dessa presidência (2011/2012).

Nas eleições ao governo do Maranhão em 2009, Roseana Sarney é reeleita para o quadriênio de 2010 a 2014, período da análise, aprovação pelo SF e da regulamentação e implementação da LAI na federação brasileira. Não posso, com efeito, desconsiderar esses aspectos que configuram o problema investigado, numa espécie de encruzilhada que (re) significa o campo social, político e informacional do Maranhão.

Busquei, então, acompanhar esse cenário de forma mais intensa a partir de 2011 – ano de promulgação da LAI – na mídia, nos debates nas Universidades, nos eventos científicos e nas manifestações assumidas por organismo não

¹⁷ O retorno de Roseana Sarney ao governo do Maranhão ocorre em função da cassação do então Governador, Jackson Lago (PDT) que foi acusado pela coligação “Maranhão: a força do povo”, da candidata Roseana de corrupção e cooptação de lideranças políticas. O caso foi julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). (D’EÇA, Marco Aurélio. TSE confirma hoje: Jackson Lago cassado; Roseana assume hoje. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 17 abr. 2009).

¹⁸ Sarney foi eleito para o terceiro mandato do Senado Federal em 02 de fevereiro de 2009 com 49 (quarenta e nove) votos favoráveis e 32 (trinta e dois) a favor do seu adversário, o senador Tião Viana (PT/AC). VALLONE, Andréia Sadie Guiliana. José Sarney é eleito presidente do Senado. **Estadão**, São Paulo, 2 fev. 2009. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,jose-sarney-e-eleito-presidente-do-senado,316972>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

governamentais e pela sociedade civil organizada, conforme veremos na seção quatro dessa investigação.

Um dos aspectos discutidos, nesses fóruns de debates, foi que os governos, órgãos, entidades públicas, autarquias, entre outros setores ligados à esfera governamental não estavam preparados para aplicar a referida Lei, ou seja, o Estado brasileiro criava uma lei que ele mesmo não possuía as condições necessárias para cumprir e, a razão desse descumprimento, seria o temor de tornar público os fatos e as situações documentadas.

No decorrer desse acompanhamento, cheguei a seguinte constatação: enquanto a CGU divulgava a LAI e o assunto se tornava pauta de debate em eventos promovidos por jornalistas¹⁹, no Maranhão se estabeleceu um quadro silencioso²⁰.

Isso vai ao encontro do que Comparato (2000-2001, p.12) traça em âmbito nacional:

Nos países onde vigora claramente o regime oligárquico sob aparências democráticas, como é o caso do Brasil, a exploração dos mais importantes órgãos de comunicação de massa é feita por grupos empresariais privados, estreitamente afinados com os interesses de sua classe, que controla o governo nacional e o Parlamento.

O contexto maranhense é uma demonstração cabal do controle exercido pelo grupo Sarney no domínio da política maranhense e do maior grupo de comunicação do Estado, o que, de certa forma, justifica a não divulgação da LAI.

Mas, convém ressaltar que se por um lado a oligarquia, com controle dos meios de comunicação no Estado, tornou a divulgação da LAI opaca no Maranhão, por outro há também a posição dos representantes do povo na CD e no SF. Ou seja,

¹⁹ A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), por exemplo, foi protagonista nesse debate por meio do Fórum de Acesso à Informação Pública. Esse Fórum foi criado em 2003 com o objetivo de congregar a sociedade civil, sem vínculo a partidos políticos, como forma de criar pressões ao poder público e a sociedade para que o Acesso à Informação Pública se tornasse Lei. Houve o acompanhamento de todo o processo de tramitação da Lei até a sua aprovação, conforme abordaremos na seção quatro.

²⁰ O resultado preliminar dessa pesquisa foi apresentado no XIV Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB 2013), no **GT 5 – Política e Economia da Informação, como** comunicação oral realizado em Florianópolis. BARROS, Dirlene Santos; RODRIGUES, G. M. OS CAMINHOS DA (DES) INFORMAÇÃO NO JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO: o papel da mídia na divulgação da Lei de Acesso à Informação Pública. 2013. Disponível em: <<http://enancib2013.ufsc.br/index.php/enancib2013/XIVenancib/paper/viewFile/545/468>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

interessa-me saber se o posicionamento da bancada federal maranhense no processo de institucionalização da LAI: foi um posicionamento em defesa da soberania popular ou prevaleceram os elos partidários e interesses do grupo político dominante maranhense? Esse questionamento me conduziu a eleger os discursos dos deputados e senadores federais.

A partir de então, a busca por essas inquietações foi conduzida pela necessidade em se analisar o discurso político e midiático no Maranhão, onde ambos se entrecruzam gerando impacto social.

Adicionado a essas motivações, não posso negligenciar que outras pesquisas desenvolvidas por mim sobre o acesso aos documentos de arquivos²¹ foram decisivas também para enveredar na investigação sobre a LAI. Estas pesquisas ganharam forma em sala de aula, em orientações de monografias de graduação, na pesquisa da Especialização em Gestão de Arquivos, no Mestrado em Ciência da Informação, em trabalhos e palestras apresentados em Congressos, Seminários ou Workshops.

Por fim, a última motivação é minha concepção de que a garantia do direito à informação é um direito que pode conferir reciprocidade entre o Estado e a sociedade. Esse direito, longe de ser uma realidade acabada, é pensado como um processo construtivo e efetivado por meio de várias conquistas, tais como: o princípio da publicidade, da transparência administrativa e da apropriação da informação por parte da sociedade como um bem público.

Por conseguinte, acredito que a criação da LAI pode sintonizar o crescimento da sociedade com a garantia da democracia e do exercício da cidadania e, quando pensada na sociedade maranhense, simboliza o rompimento com o poder que se mantém por anos em função do silenciamento do Estado.

²¹ É importante ressaltar que a informação pública é de natureza arquivística. Assim, quando nos reportamos a LAI estamos nos referindo aos arquivos, cuja constituição é por documentos orgânicos que explicitam as várias nuances do Estado e sua teia de relações com a sociedade, sendo nessa configuração “[...] estoques ou serviços informacionais, são recursos fundamentais à governança e instrumentos de controle social sobre o Estado [...]” (JARDIM, 2013, p. 386).

1.5 Metodologia: das proposições teóricas aos procedimentos metodológicos

Para analisar o tema proposto, utilizamos a abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, de forma que os sentidos²² construídos e empregados ocorreram na busca e na análise de fontes de informação primárias e secundárias, consolidadas pelas pesquisas bibliográfica e documental.

Esta pesquisa destina-se a análise do contexto de construção da lei brasileira de acesso à informação e suas particularidades no contexto político oligárquico do estado do Maranhão, a partir de discursos midiáticos e políticos produzidos durante o processo de debate, divulgação e implementação da LAI (2009/2014) - uma lei com possibilidades de gerar a participação do cidadão na gestão federal, estadual e municipal – de forma a identificarmos os sentidos atribuídos e os espaços destinados à LAI nesses discursos.

Em função do referido poder oligárquico vincular-se às transformações históricas e sociais ocorridas em cenário nacional, o trabalho analítico do corpus desta pesquisa considerou os discursos da mídia e de políticos do seu interior (Maranhão) para o exterior (Brasil), posto que a LAI e, conseqüentemente, os discursos que a envolvem, emergem por exigências de ordem econômica e política, tanto em âmbito nacional, quanto internacional.

A importância e o entrecruzamento entre os discursos políticos e midiáticos se justificam por determinações históricas, principalmente na década de 80 do século XX, conforme assevera Lima (2004, p.41):

[...] a partir da década de 1980, com a perspectiva de redemocratização do processo político no Brasil, cresce a importância da mídia, sobretudo eletrônica, como construtora da realidade pública. Desta forma, as questões mais relevantes para a pesquisa passam a ser as que tratam das relações entre mídia e as demais instituições sociais, na medida em que elas são entendidas como relação de poder em uma sociedade cada vez mais contraditória e desigual [...]

Com essa finalidade, metodologicamente, a análise do corpus desta tese é norteada pela Análise de Discurso (AD)²³ pautada nas proposições de Orlandi

²² É importante ressaltar que, para a Análise de Discurso, o efeito de sentido está relacionado à negação de que uma mensagem acaba em si (FERNANDES, 2008).

²³ O surgimento da AD ocorreu na França, nos anos de 1960 em meio a diversas crises políticas, históricas e sociais que ressoaram na forma de pensar e produzir conhecimento naquela época, se inscrevendo a partir da relação epistemológica interdisciplinar do conhecimento: Linguística, Marxismo e Psicanálise “A Linguística constitui-se pela

(2015a; 2015b; 2016), inscrita na teoria do discurso pecheutiano, que concebe o discurso como “[...] palavra em movimento [...]” (ORLANDI, 2015a, p.15)²⁴. Por palavra em movimento, compreendemos o discurso como linguagem em funcionamento, em circulação difundida por instituições como mídia e por conversação política, por exemplo.

A AD busca o entendimento de como um objeto simbólico, como a língua, gera sentidos, significações pelo e para o sujeito. Neste sentido, a AD defende que a construção de sentidos está pautada nas condições de produção. Para Pêcheux (1997, p.77):

O discurso é sempre pronunciado a partir das condições de produção dadas: por exemplo: um deputado pertencente a um partido político que participa do governo ou a um partido de oposição; é porta-voz de tal ou tal grupo que representa ou tal interesse, ou então esta ‘isolado’ [...]. O que diz, o que anuncia, promete ou denuncia não tem o mesmo estatuto conforme o lugar que ocupa; a mesma declaração pode ser uma arma temível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa, em relação ao que diz.

Essas condições de produção de acordo com Orlandi (2015a) podem ser concebidas, em sentido estrito, como o espaço imediato da enunciação e, em sentido mais amplo, o contexto sócio-histórico e ideológico. Dessa forma, todo discurso é controlado por um poder e sua materialização em textos ocorre com o objetivo de enfatizar os seus sentidos através de suas condições sociais, históricas e ideológicas de produção:

O sentido de uma palavra, de uma expressão, de uma proposição, etc., não existe ‘em si mesmo’ [...] mas, ao contrário, é determinado pelas posições ideológicas colocadas em jogo no processo sócio-histórico no qual as palavras, expressões e proposições são produzidas. (PÊCHEUX, 1999, p.190).

Sendo assim, neste estudo, compreensão de discurso é importante para podermos situar outros conceitos relevantes na AD, pois:

afirmação da não-transparência da linguagem: ela tem seu objeto próprio, a língua, e esta tem sua própria ordem [...] Por outro lado, a Análise de Discurso pressupõe o legado do materialismo histórico, isto é, o de que há um real da história na produção de sentidos, esses estudos do discurso trabalham o que vai se chamar de forma material é vista como um acontecimento do significante (língua) em um sujeito afetado pela história. Aí entra então a contribuição da Psicanálise, com o deslocamento da noção de homem para a de sujeito. Este, por sua vez, se constitui na relação com o simbólico, na história.” (ORLANDI, 2015a, p. 17).

²⁴ Todavia, urge ressaltarmos que compreendemos a Análise de Discurso francesa como uma metodologia e teoria, conforme destaca Pêcheux (1997) ao contrário de Orlandi (2015a) que defende que a teoria e a metodologia se fundem na Análise de Discurso.

[...] o discurso implica uma exterioridade à língua, encontra-se no social e envolve questões de natureza não estritamente linguística [...] o discurso não é língua(gem) em si, mas precisa dela para ter existência material e/ou real (FERNANDES, 2008, p.14).

Em outras palavras, a compreensão do discurso tem como princípio as condições sociais e históricas de produção nas quais ele é produzido, tendo a ideologia como uma inscrição fundamental para o entendimento de quem está envolvido nesse discurso “[...] Portanto, ideologia é imprescindível para a noção de discurso, não apenas imprescindível, é inerente ao discurso.” (FERNANDES, 2008, p.17).

A ideologia atua assim na existência social e integra os discursos a partir da reprodução de relações do assujeitamento do sujeito como sujeito ideológico em que os sentidos empregados nas palavras têm como condicionante o espaço social ocupado por ele. O sentido deve ser entendido como um efeito de sentido. Esse efeito ultrapassa o significado atribuído pelos dicionários, pois a sua significação é decorrente da ideologia dos sujeitos envolvidos (FERNANDES, 2008).

O sujeito discursivo, por sua vez, deve ser compreendido como um ser social, participe de um espaço coletivo e não reduzido ao âmbito particular, individual que produz discursos com liberdade. Ele, na realidade, tem sua existência integrada ao social e ao ideológico por não ser um sujeito homogêneo, por “[...] constitui-se pela relação que estabelece com o outro e pelas interações em diferentes lugares na sociedade [...]” (FERNANDES, 2008, p.32) e o seu discurso é produto de outros discursos, que ora se negam, ora se contradizem sobre uma mesma temática.

A AD se volta para o que não foi dito, para as incongruências, para o que foi silenciado, para aquilo que parece ter surgido no acaso, mas que revela muito sobre o sujeito e o discurso.

Assim, a AD analisa também, o silêncio implícito no discurso, que para Orlandi (2007, p.67) não implica, necessariamente, na ausência de palavras, pois elas “[...]são cheias, ou melhor, são carregadas de silêncio [...]”, podendo ser, na realidade, o excesso delas, como também, aquilo que poderia ser dito e não foi. A autora em seu livro “As formas de silêncio: no movimento dos sentidos”, diferencia o discurso fundador ou fundante da política do silêncio (silenciamento), sendo que esta se subdivide em silêncio constitutivo e em silêncio local.

[...] distinguimos entre: a) o silêncio fundador, aquele que existe nas palavras, que significa o não dito e que dá espaço de recuo

significante, produzindo as condições para significar; e b) a política do silêncio, que se subdivide em: b1) silêncio constitutivo, o que nos indica que para dizer é preciso não-dizer (uma palavra apaga necessariamente as 'outras' palavras); b2) o silêncio local, que se refere à censura propriamente (àquilo que é proibido dizer em uma certa conjuntura).

O silêncio fundador ao qual se refere Orlandi (2007) não consiste em originário, muito menos àquele que detém o sentido absoluto, ele é aquele que está presente nas palavras ou aquele que deveria ser dito, mas não foi “É assim que podemos compreender o silêncio fundador como não-dito que é história e que, dada a necessária relação do sentido com o imaginário, é também função da relação (necessária) entre a língua e ideologia [...]” (ORLANDI, 2007, p.23).

O silêncio fundante aponta para outros sentidos, onde as palavras não podem e devem ser entendidas nelas mesmas. O que foi dito pode estar revestido de silêncio em outros ditos, uma vez que o sentido de um dizer “[...] não existe ‘em si mesmo’ [...], mas, ao contrário, é determinado pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sócio-histórico no qual as palavras, expressões e proposições são reproduzidas[...]” (PÊCHEUX, 2007, p. 160).

No que concerne à política do silêncio ou ao silenciamento Orlandi (2007) refere-se ao apagamento de significados que não são desejáveis em situação discursiva específica. O ponto de distinção entre o silêncio fundador do silenciamento, conforme ressalta Orlandi (2007, p.73) “[...] é que a política do silêncio produz um recorte entre o que se diz e o que não se diz, enquanto o silêncio fundador não estabelece nenhuma divisão: ele significa em (por) si mesmo.”

O silenciamento é constituído ainda, pelo silêncio constitutivo e podemos entendê-lo como aquele que silencia determinados significados possíveis. Quanto ao silêncio local, ele é manifestado por meio da censura – compreendido como o dizer que é proibido – pois, busca-se impor um significado único, quando a paráfrase e a polissemia direcionam os processos de significação. Assim, no silêncio local o sujeito só ocupa o lugar que lhe foi definido, sendo proibido de se inscrever em outras formações discursivas.

É importante frisar que, no momento em que o discurso é produzido ocorre o esquecimento ideológico – esquecimento n.1 -, conforme denomina Pêcheux e comunga Orlandi (2015a, p.33), aquele que põe o sujeito como fonte dos seus discursos por haver um apagamento a tudo que é exterior à sua formação discursiva

“[...] ele [esquecimento ideológico] é da instância do inconsciente e resulta no modo pelo qual somos afetados pela ideologia [...]”.

Em outras palavras, o esquecimento n. 1 dá a impressão ao sujeito de que ele é o primeiro a proferir determinado discurso, mas que, na realidade, corresponde a sentidos já expressos.

O esquecimento n. 2, da ordem da enunciação, repousa no sentido unívoco que o sujeito atribui aos seus discursos, estabelecendo a relação entre palavra e coisa, onde o sujeito seleciona uma determinada formação linguística em detrimento do esquecimento de outra, de maneira a gerar a ideia de que o seu discurso é objetivo e consciente:

[...] Este ‘esquecimento’ produz em nós a impressão da realidade do pensamento. Essa impressão, denominada ilusão referencial, nos faz acreditar que há uma relação direta entre o pensamento, a linguagem e o mundo, de tal modo que pensamos que o que dizemos só pode ser dito com aquelas palavras e não outras [...] (ORLANDI, 2015a, p. 33).

Esses esquecimentos se tornam importantes na prática da AD, pois a compreensão em torno da produção de sentido do sujeito discursivo ocorre pelo entendimento das vozes presentes no discurso, uma vez que todo discurso parte do entrecruzamento de outros distintos discursos.

Como resultante desse processo, temos a noção de identidade, sob o olhar múltiplo por estar em constante processo de produção definida a partir dos diversos lugares em que esse sujeito atua. Logo, tanto a identidade quanto o sujeito estão em movimento, produzindo, assim, uma heterogeneidade:

A heterogeneidade constitutiva do sujeito, reiterada nas diferentes identidades, algumas contraditórias, outras inacabadas e algumas ainda por se produzirem e, nenhuma fixa, todas moventes, revelam-nos a complexa constituição do sujeito no discurso. Pelos discursos materializados na/pela língua, vislumbramos os deslocamentos, as movências, e a pluralidade constitutiva do sujeito (FERNANDES, 2008, p. 33).

Ao concebermos o sujeito como heterogêneo, levamos em consideração as transformações de ordem social e histórica que geram diferentes discursos acerca de uma mesma temática. Isto nos leva a tecermos considerações em torno da noção de formação discursiva (FD)²⁵ que traz em sua constituição formações ideológicas:

²⁵ Segundo Brandão (2004, p. 18) “As duas grandes vertentes que vão influenciar a corrente francesa de A.D. são, do lado da ideologia, os conceitos de Althusser e, do lado do discurso, as idéias de Foucault [...] de Althusser a influência mais direta se faz a partir do

Segundo Orlandi (2015a, p. 41), a FD é determinada pela continuidade no funcionamento do discurso e sua relação com a ideologia “A formação discursiva se define como aquilo que numa formação ideológica dada – ou seja, a partir de uma posição dada em uma conjuntura sócio-histórica dada – determina o que pode e deve ser dito [...]”.

Temos assim, o entrecruzamento de diferentes discursos e formações ideológicas em que a produção e a interpretação do discurso atuam como uma ação social, sendo sempre definida pela ideologia. A FD concerne ao que pode e deve ser expresso pelo sujeito, em uma determinada conjuntura. Nesse contexto, componentes ideológicos e políticos presentes nos discursos reproduzem a interação entre os sujeitos e o espaço histórico e social em que esse discurso emergiu.

Para Pêcheux (1990, p.314), “[...] uma FD não é um espaço estruturalmente fechado, pois é constitutivamente ‘invadido’ por elementos que vêm de outro lugar (isto é, de outra FD) que se repetem nela, fornecendo-lhe suas evidências discursivas fundamentais”. Uma FD é sempre constituída por diferentes discursos e refere-se, também, àquilo que pode ser falado em contextos temporais e espaciais determinados, devido ao controle exercido por regras, por poderes. Em outras palavras, aquilo que não é dito, que é silenciado (ORLANDI, 2015a).

São possíveis saberes, possíveis dizeres que estão organizados em determinados segmentos, ou seja, é a conexão de vários discursos. O Sentido é o efeito de sentido, pois ele é efeito da interação com o texto mediado pela ideologia. A ideologia não muda o sentido de um discurso, mas ela dá uma nuance, pois o discurso tem carga ideológica.

Os diferentes discursos presentes em uma FD são concebidos pela AD pelo conceito de interdiscurso. Este atua como a instância de repetição, é onde se forma o pré-construído, aquilo que foi expresso anteriormente, em outro lugar. É esse *já dito* que provoca apagamentos, esquecimentos dentro de uma FD.

O interdiscurso é correspondente ao que já foi dito e esquecido em uma determinada conjuntura e posição ideológica e que Orlandi (2015a, p.29) denomina também, de memória discursiva “[...] o saber discursivo que torna possível todo dizer

seu trabalho sobre os aparelhos ideológicos de Estados na conceituação do termo ‘formação ideológica. E será da Arqueologia do Saber que Pêcheux extrairá a expressão ‘a formação discursiva’, da qual a A.D se apropriará, submetendo-a a um trabalho específico”.

e que retorna sob forma de pré-construído, o já-dito que está na base do dizível sustentando cada tomada de palavra [...]”.

Todavia, em âmbito desta tese, conceberemos a memória discursiva como uma produção que antevê um texto e o interdiscurso, conforme Fernandes (2008, p. 49), concebe:

[...] espaço de memória como condição do funcionamento discursivo constitui um corpo-sócio-histórico-cultural. Os discursos exprimem uma memória coletiva na qual os sujeitos estão inscritos. Trata-se de acontecimentos exteriores e anteriores ao texto, e de uma interdiscursividade, refletindo materialidade que intervêm na sua construção.

Essa memória, é importante ressaltar, não é concebida aqui como memória individual nem como inconsciente coletivo, mas memória social pertencente às práticas discursivas decorrentes de uma conexão dialética entre o que já foi dito e a regularização do seu sentido. São conceitos que se tem sobre determinados dizeres. Logo, a memória é coletiva e por isto nós ativamos uma teia de significados, onde adquirimos nossas ideias por meio da linguagem e construímos novas ideias a partir dessa mesma linguagem, articulando, para tanto, conhecimentos de vários campos discursivos. Não há como silenciar outras vozes em um discurso. Não se fala de uma única posição. Mas, recorreremos a outros dizeres e por outro lado nós inscrevemos outra memória.

Ainda conforme Orlandi (2015a), a produção do discurso ocorre a partir de dois processos: a paráfrase e a polissemia. A paráfrase repousa sobre o processo de que não se fala algo sozinho, mas se parte de uma construção social em que o sujeito reorganiza para poder dizer e a polissemia é o que confere significados diferentes ao discurso.

O discurso corresponde, assim, aos conhecimentos dos sujeitos, enquanto sujeitos sociais e esses conhecimentos têm como condicionantes para sua manifestação os enunciados, ou seja, o que é efetivamente expressado em forma de uma enunciação concreta. É importante ressaltar que discurso e enunciado são interligados, porém são interdependentes.

O enunciado é aquilo que pode ser ouvido e repetido em várias manifestações comunicativas, mas com sentido diferenciado por não poder reproduzir exatamente o contexto primeiro em foi produzido (ORLANDI, 2015a). A noção enunciado é distinguida de frase, do ato da fala e de proposição em função:

[...] a) está no plano do discurso; b) não está submetido a uma estrutura linguística canônica [...]; c) não se trata do ato material (falar e/ou escrever), nem da intenção do indivíduo que o realiza, nem do resultado alcançado [...] (FERNANDES, 2008, p. 66).

O que se busca é identificar na exterioridade de um dado enunciado as regras que possibilitaram o seu surgimento e a relação traçada com o que enuncia. O enunciado é, assim, o que governa a repetição em um discurso, ou seja, o interdiscurso que se articulam dentro de uma FD.

O enunciado na AD busca analisar as condições de produção e as posições dos sujeitos, inscritos no contexto histórico, tendo em vista que um enunciado sempre gera outro enunciado “[...] não há enunciados que não suponha outros; nem nenhum que não tenha em torno de si, um campo de coexistência [...]” (FOUCAULT, 1995, p. 114).

Nessa direção, a materialidade do enunciado se manifesta como sua primeira evidência que “[...] emerge em uma rede de relações associativas implícitas, isto é, uma série heterogênea de enunciados funcionando sob diferentes registros discursivos e com uma estabilidade lógica variável.” (PÊCHEUX, 1997, p. 23). Ou seja, um enunciado pode se apresentar em uma forma material linguística verbal e não verbal.

A partir dessas proposições teóricas tecidas passaremos a abordar os procedimentos metodológicos utilizados para a análise dos enunciados da *mídia* maranhense e dos parlamentares maranhenses, cuja fala foi tecida por ocasião do processo de divulgação, debate e votação da LAI.

Impõe-nos ressaltar que a AD não opera a partir de *corpora* volumosos, visto que centra o olhar do analista para recortes específicos do dizer, porque entende que os discursos estão em constante construção. Isso significa que na AD ocorre um rastreamento do que é dito a partir dos efeitos de sentido produzidos que apontam para o funcionamento do discurso.

Nesse contexto, para Orlandi (2015a), o discurso, portanto, não pode ser confundido com a fala ou com o senso comum que atribui a esta palavra a centralidade intencional daquele que enuncia, visto que discurso é algo exterior à língua e através dele pode ser percebida a inscrição daquele que enuncia em determinada contingência histórica e social, em determinado contexto situacional de enunciação a partir de condições de produção amplas e específicas. Isso porque,

em Orlandi (2015a; 2015b), o discurso é efeito de sentido entre interlocutores o que pode ser depreendido a partir das palavras da própria autora:

Em M. Pêcheux (1969²⁶, p. 19) temos: ‘o que dissemos antes nos faz preferir aqui o termo de *discurso* que implica que não se trata *necessariamente* de uma transmissão de informação entre A e B, mas, mais geralmente, de um ‘efeito de sentido’ entre os pontos A e B’. Na minha leitura e teorizações tomei esta afirmação como uma definição e a desenvolvi, levando em conta o que diz Pêcheux sobre os pontos A e B enquanto posições de sujeito e não lugares empíricos (ORLANDI, 2016, p. 95).

Para Orlandi (2015a; 2015b), os sentidos produzidos na linguagem escapam aos sujeitos que enunciam e isso ocorre porque, para enunciar, o sujeito descentrado e atravessado pelo inconsciente, esquece que não é fonte de seu dizer, visto que todo dizer se produz a partir de um atravessamento de vozes. Também o sujeito ao enunciar o faz a partir de uma ilusão de que escolhe os argumentos e expressões que enuncia e, somada à ilusão de controle de seu dizer, vem a ilusão de que o sentido de seu dizer é apreendido por todos da mesma forma. Isso não ocorre. Ao esquecer-se no nível das instâncias mencionadas anteriormente, o enunciador não controla os efeitos de seu dizer e seu interlocutor está também inserido na situação da enunciação a partir da formação discursiva em que estiver inscrito (ORLANDI, 2015a).

O campo discursivo²⁷ selecionado neste estudo corresponde ao político e midiático, cuja demarcação cronológica compreende o período que vai de 15 de maio de 2009 a 31 de dezembro de 2014²⁸ - datas que coincidem com a implementação da LAI em território nacional e o aniversário de dois anos da entrada em vigor da referida lei.

Nesse sentido, a posição de enunciador no campo da mídia e da política maranhenses foram assumidos pelos:

²⁶ Trata-se de um texto intitulado “Análise automática do discurso” de autoria de Michel Pêcheux (1993).

²⁷ Campos discursivos “[...] espaços onde um conjunto de formações discursivas estão em relação de concorrência no sentido amplo, delimitam-se reciprocamente [...]” (MAINGUENEAU, 1998, p. 19). A partir do campo discursivo é que há seleção do *corpus* discursivo por meio das sequências discursivas (os excertos).

²⁸ É oportuno destacar a encruzilhada que há nessa demarcação temporal. Em maio de 2012, quando a Lei de Acesso à Informação entra em vigor no Brasil, Roseana Sarney (PMDB), exerce seu quarto mandato como gestora do Executivo maranhense, terminando-o em dezembro de 2014.

- a) jornal “O Estado do Maranhão” e seu portal Imirante²⁹ pertencentes ao Grupo Mirante, antigo Sistema Mirante de Comunicação³⁰;
- b) jornal “O Imparcial”³¹;
- c) dezoito deputados federais representantes da bancada maranhense na CD;
- d) três senadores representantes da bancada maranhense no Senado Federal.

O Sistema Difusora de Comunicação configurava, inicialmente, como um dos campos midiáticos em que se coletaria dados. A justificativa para tal residia no fato de este ser o segundo maior sistema de comunicação do Estado (rádio AM e FM, portal e televisão) e ter a mais antiga emissora de TV do Maranhão. Outro fator que autorizava sua participação na pesquisa é sua pertença a Edison Lobão Filho (PMDB/MA), cujo pai é o senador Edison Lobão (PMDB/MA), antigo e fiel correligionário de Sarney. Todavia, a solicitação para realizar o levantamento nos seus acervos dos telejornais (Bom Dia Maranhão, Jornal Difusora 1ª e 2ª Edição) e nos seus programas das Rádios AM e FM foi feita no mês de fevereiro/2015 (Apêndice B). Entretanto, o seu diretor de jornalismo informou que não seria possível realizá-lo nos acervos da rádio, pois eles não armazenavam a programação e as matérias veiculadas. No tocante ao acervo dos jornais televisivos e do site, foi feito o levantamento com a responsável por eles, mas que nada encontrou. Assim, em função desses argumentos, esse Sistema não compõe o corpúsculo da pesquisa em tela.

A seleção dos recortes discursivos foi feita obedecendo aos seguintes critérios:

- a) utilizamos como descritores “Lei de Acesso à Informação, LAI, Lei n.12.527/2011, Lei de Acesso à Informação Pública, Projeto de Lei n. 219/2003, Projeto de Lei n.5.528/2009, Projeto de lei de acesso à informação” para recuperar as reportagens que abordassem sobre a LAI. A partir de então, as matérias foram lidas e agrupadas pelo assunto

²⁹ <http://imirante.globo.com/>

³⁰ Foi solicitado ao Grupo Mirante as gravações pertinentes às reportagens sobre a LAI veiculadas nos programas de rádio da AM e FM e pelos jornais televisivos nos telejornais (Bom Dia Maranhão, JMTV 1ª Edição e JMTV 2ª Edição). Entretanto, apesar de a solicitação ter sido aceita, ela não foi concretizada em função do responsável pelo setor não ter conseguido localizá-las (Apêndice A).

³¹ <https://oimparcial.com.br/>

recorrente que envolvia a LAI. Por conseguinte, extraía-se SD que contemplavam o problema da pesquisa em apreço;

- b) as SD dos parlamentares foram selecionadas a partir de toda documentação gerada no processo de tramitação do PL de acesso à informação, seja na CD, seja no SF.

Nesse sentido, a busca pelas implicações da configuração política do estado do Maranhão sobre LAI ocorreu através da análise dos discursos veiculados nos jornais “O Estado do Maranhão” e o “Imparcial”³², pelos portais “Imirante” que tratassem da LAI e pelas atas das reuniões e notas taquigráficas resultantes dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial³³ e pela votação no Plenário da CD, disponíveis no site daquela Casa legislativa e nas notas taquigráficas da votação no Plenário do Senado.

A partir de então, definimos o *cópus* discursivo com a delimitação de sequências discursivas que consideramos representativas do posicionamento ideológico dos parlamentares maranhenses e da *mídia* acerca da LAI. Essas sequências são representadas por suas iniciais SD seguidas de uma numeração sequencial, conforme apresentação de suas reflexões.

Para a determinação do *cópus* discursivo foi feito o recorte nos discursos de enunciados veiculados pelas reportagens e pelas falas e/ou silenciamentos dos parlamentares, cujo discurso possibilitou perceber sua postura em relação à divulgação da LAI em um contexto político e informacional oligárquico.

É oportuno ressaltar que a finalidade do *cópus* não pretende e tampouco representa a exaustividade dos discursos, pois como Orlandi (2015, p. 60) defende, a AD não repousa na completude: “Não se objetiva [...] a exaustividade que chamamos de horizontal, ou seja, em extensão, nem a completude [...]”, já que o

³² Urge destacar que o levantamento foi feito nos jornais “O Estado do Maranhão” e “O Imparcial” nos exemplares consultados nos bancos de dados mantidos pelas próprias publicações e nos acervos da Biblioteca Pública Benedito Leite (MA) e no Arquivo Público do Estado do Maranhão.

³³ “Comissões Especiais possuem caráter temporário. São criadas para examinar e dar parecer sobre alguma das seguintes espécies de proposições: Propostas de Emendas à Constituição - PEC; projetos de código; projetos que envolvam matéria de competência de mais de três comissões de mérito; denúncia oferecida contra o Presidente da República por crime de responsabilidade ou projeto de alteração do Regimento Interno. Algumas Comissões Especiais são criadas também, na prática, para estudar determinados assuntos e apresentar projetos sobre eles” (BRASIL, [20--], não paginado).

sentido do discurso é não ser uno ou fechado. Logo, a exaustividade deve centrar-se em relação ao objetivo da pesquisa e da temática.

Assim, o *cópus* desse estudo, corresponde aos discursos produzidos e circulantes com base em regularidades observadas nos aludidas fontes de pesquisa, de forma a identificar quais foram produzidos por um sujeito e destinados a outros sujeitos discursivos, em determinados contextos.

Para distinção dos discursos, as reportagens são representadas pela letra R seguida da data de publicação e os discursos dos parlamentares, mas como recuperamos apenas um, sua representação obedece a mesma forma da mídia.

Nesse sentido, a análise do discurso dos parlamentares e da mídia permitiram compreender não só a sua posição, como também a inscrição em determinada formação discursiva social e, historicamente situada, possibilitou que os discursos se cruzassem e gerassem a percepção das recorrências discursivas e não discursivas, que caracterizaram as duas categorias elencadas a partir desses discursos:

- a) publicidade: parafraseando a própria LAI que traz como regra geral o acesso às informações públicas e que, por sua vez, é condição *sine qua non* para vivência democrática “A democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública [...]” (BOBBIO, 2015, p.29);
- b) silêncio: concebido não apenas pela ausência física de palavras, mas, também, como aquilo que poderia ser dito e não foi “O silêncio que falamos aqui não é a ausência de sons e palavras [...] ele é o indício de uma instância significativa [...]” (ORLANDI, 2007, p. 68).

1.5.1 Contextualizando o campo discursivo midiático maranhense

Justificamos a escolha para análise dos discursos da mídia maranhense pelo fato de trabalhar continuamente com a construção de representações sociais sob a forma de reportagens, editorias, entrevistas, opiniões etc. e, por conterem representatividade no contexto histórico, social e simbólico no Maranhão.

É importante destacar o papel da mídia, na perspectiva apontada por Gregolin (2007), para quem os meios midiáticos atuam no efeito ilusório do discurso único, a fim de que o sujeito crie suas formas simbólicas de representação do contexto real no qual está inserido:

Na sociedade contemporânea, a mídia é o principal dispositivo discursivo por meio do qual é construída uma 'história do presente' como um acontecimento que tensiona a memória e o esquecimento. É ela, em grande medida, que formata a historicidade que nos atravessa e nos constitui, modelando a identidade histórica que nos liga ao passado e ao presente (GREGOLIN, 2007, p. 16).

Ressaltamos que os jornais O Estado do Maranhão e O Imparcial são diários impressos e periódicos com tiragem regular que trazem cadernos especiais e adotam o formato *standard* (53,5cm x 29,7cm), sendo considerado o formato preferido pelos jornais de grande circulação nacional. O jornal O Estado do Maranhão, no que concerne ao número de páginas, é o que apresenta um maior número e de cadernos especiais, em média oito.

Outro ponto de intersecção entre os já aludidos jornais são os seus editoriais que priorizam duas temáticas "Política e Opinião" que se justificam pela disputa de poder político no Estado. Em termos de temas tradicionais abordam: política estadual, opinião, polícia, cidades e esportes.

A escolha pelo jornal O Estado do Maranhão ocorreu por fazer parte do Grupo Mirante - maior grupo de comunicação privado do Maranhão (jornal impresso, rádio AM e FM, portal e televisão) de propriedade da família Sarney e que busca, dentro do Estado, a hegemonia no campo das disputas políticas. Isto confere a esse Grupo uma particularidade na produção de informações, pelo fato de a família proprietária se encontrar no poder, no período de análise desta pesquisa.

O jornal O Estado do Maranhão é oriundo do Jornal do Dia, de 1953, que possuía um caráter político. Em maio de 1959, fundou-se a empresa Jaguar LTDA com objetivo de manter o Jornal do Dia, inaugurando-se uma nova fase desse jornal pelo político Alberto Aboud.

A alteração no nome para O Estado do Maranhão ocorre em 1973, por intermédio do então governador José Sarney e do poeta Bandeira Tribuzi, responsável pelo jornal na época (IBOPE EASY MEDIA, 2009, Não Paginado).

Atualmente, o jornal O Estado do Maranhão possui vários cadernos de notícias e suplementos. O perfil do seu leitor é formado, em sua maioria, pelo sexo feminino (51,63%), com alcance, principalmente, da classe C (54,41%). Em termos da faixa etária, a predominância está entre 20 a 29 anos (32,14%) e grande parte dos seus leitores (68, 87%) tem o nível fundamental completo a superior incompleto (IBOPE EASY MEDIA, 2009, Não paginado).

O grupo é afiliado às Organizações Globo, cuja atuação tem abrangido o uso das TIC através do webjornalismo. Em março de 2000, as Organizações Globo inauguraram seu portal (globo.com) com o objetivo de disponibilizar toda informação produzida pela empresa.

A partir de então, as afiliadas da Globo também passaram a criar seus portais, conforme enfatiza Barbosa (2003, Não paginado): “O momento de expansão e consolidação desse formato no país ocorre em 2000, quando diversos portais com estas características são lançados: ClicRBS, Pernambuco.com e iBAHIA, entre outros.”

O Grupo Mirante desenvolveu, nesse período, o seu site Imirante – considerado o maior do Maranhão - com a página hospedada no provedor da Globo e que reúne os conteúdos produzidos através da convergência de mídia, desenvolvido pela equipe iBAHIA que ficou administrando-o por um ano. Após esse período, a gestão do site passou a ser de responsabilidade do próprio Grupo Mirante (CASTRO; MACHADO, 2009).

Em março de 2012, a TV Mirante lançou seu G1 (g1.globo.com/ma/maranhao), com foco na divulgação de matérias regionais e locais, mas pública também, notícias internacionais e nacionais da TV Mirante e da Rede Globo:

Publicamos informações de factuais, que chegam à nossa redação por meio das redes sociais, *WhatsApp*, VC no Imirante, telefone, e-mail e por meio da rádio Mirante AM. Ao receber as informações, os repórteres têm a missão de apurar, com as fontes oficiais, se aquela informação é ou não verdadeira. Além dessas notícias urgentes, fazemos a repercussão do fato, por meio da apuração mais detalhada. A equipe de jornalismo também vai para as ruas todos os dias apurar os fatos *in loco*. Por isso, sempre estamos divulgando notícias sobre infraestrutura, saúde, educação, entre outros assuntos de interesse das comunidades. (CUTRIM; DIAS, 2015, Não paginado).

Entre 2014 e 2015, o Portal passou a ter provedor próprio, em função de questões técnicas. Em termos de acesso, a pesquisa Escutec, publicada em 2014, 40,4% dos maranhenses, que fizeram parte da referida pesquisa, revelou que acessam o portal e em relação ao G1, figura no segundo lugar com 9,7% de preferência dos internautas. Segundo dados divulgados pelo Departamento comercial do Grupo Mirante, o portal, desde 2014, o Imirante abrange mais de seis milhões de acessos por mês.

A seleção do jornal “O Imparcial” ocorreu por se constituir no jornal mais antigo do Maranhão e o segundo mais lido no estado (IMPARCIAL, 2016), estando presente em oitenta e dois dos duzentos e dezessete municípios maranhenses, além da capital. Foi criado em 1º de maio de 1926 por José Pires Ferreira, com o objetivo de desenvolver um discurso jornalístico “imparcial”. Como o próprio nome indica, ele não buscava servir aos interesses de grupos políticos e empresariais da época, como faziam os demais jornais.

Em 1944 o jornal O Imparcial é incorporado aos Diários Associados, que naquele período constituía-se num dos maiores grupos da nossa imprensa nacional (O IMPARCIAL, 1944). Com essa incorporação, modificou-se também o estilo do jornal e passa a ser o representante de Assis Chateaubriand no Maranhão. Dentre essas alterações, destacamos o envolvimento com notícias políticas, assumindo um caráter tendencioso, mantendo, todavia, a linha editorial da notícia informativa.

Possui uma tiragem, em média, de 11 mil a 14 mil exemplares de acordo com o dia da semana, com um alcance de leitura de 36 mil exemplares, em sua maioria, da classe A e B (70%).

Dos seus leitores, 58% possuem nível superior e 89% tem mais de 20 anos. Na atualidade, a maioria de seus leitores é do sexo masculino (64%), abrangendo a classe social A e B (50%), com faixa etária entre 40 a 46 anos (36%) em que 82% do público lê em média cinco vezes por semana o jornal. (O IMPARCIAL, 2015).

Além de sua edição impressa, o jornal “O Imparcial” é veiculado também, pelo seu portal (<http://www.oimparcial.com.br>) a partir de 2008. Para chamar a atenção de novos públicos, o portal “O Imparcial” criou contas em redes sociais como facebook, twitter e instagram.

O portal tem em média 1,8 milhões de acessos mensais e 30 mil acessos únicos diários. Por mês, as visitas ao portal partem de mais de 240 (duzentas e quarenta) países. O perfil dos seus internautas, em sua maioria, está na faixa etária entre 25 e 34 (33,5%) (O IMPARCIAL, 2015).

1.5.2 Contextualizando o campo político maranhense

A compreensão dos discursos dos parlamentares maranhenses com assento na CD e SF é importante para sabermos se suas atuações se ancoraram no fortalecimento do silenciamento do Maranhão pelo grupo oligárquico Sarney ou se

reivindicaram pelo rompimento com esse contexto a partir do processo de criação da LAI nacional.

Nesse sentido, o campo político, em âmbito desta tese, é representado pelos parlamentares federais maranhenses da CD e SF referentes às 54^a e 55^a legislações (2009/2014), mais precisamente, dos enunciados oficiais de deputados federais e dos senadores maranhenses cuja fala foi tecida por ocasião do processo de debate e votação do PL de acesso à informação pública.

Para Orlandi (2015a; 2015b), os sentidos produzidos na linguagem escapam aos sujeitos que enunciam e isso ocorre porque, para enunciar, o sujeito descentrado e atravessado pelo inconsciente, esquece que não é fonte de seu dizer, visto que todo dizer se produz a partir de um atravessamento de vozes. Também o sujeito ao enunciar o faz a partir de uma ilusão de que escolhe os argumentos e expressões que enuncia e, somada à ilusão de controle de seu dizer, vem a ilusão de que o sentido de seu dizer é apreendido por todos da mesma forma. Isso não ocorre. Ao esquecer-se no nível das instâncias mencionadas anteriormente, o enunciador não controla os efeitos de seu dizer e seu interlocutor está também inserido na situação da enunciação a partir da formação discursiva em que estiver inscrito (ORLANDI, 2015a).

Em relação aos deputados federais³⁴, o universo compreende os dezoito representantes da bancada maranhense, conforme o Quadro 1, durante o processo de tramitação do PL n.219/2003, que corresponde ao período de maio de 2009 a abril de 2010, período em que o aludido PL tramitou na CD.

Quadro 1 – Relação dos Deputados Federais Maranhenses na legislatura 2009-2014 (53^a e 54^o Legislatura da Sexta República)

N.	Deputado Federal	Legislatura	Observação
01	Albérico de França Ferreira Filho (PMDB)	53 ^o (2007/2011)	Suplente de 22 de maio a 30 de setembro de 2009, (afastamento de Costa Ferreira)
02	Bené André Camacho Araújo (PTB)	53 ^o (2007/2011)	Suplente de 15 de outubro de 2009 a 30 de março de 2010 (afastamento do Deputado Suplente Costa Ferreira)
03	Carlos Orleans Brandão Junior (DEM)	53 ^o (2007/2011) 54 ^o (2011/2015)	X
04	Cleber Verde Cordeiro	53 ^o	X

³⁴ Os discursos dos parlamentares são compreendidos como toda e qualquer manifestação interventora desses políticos em atividades legislativas na Câmara dos Deputados, a partir do capital inerente a cada um dos parlamentares.

	Mendes (PRB)	(2007/2011) 54º (2011/2015)	
05	Clóvis Antonio Chaves Fecury (DEM)	53º (2007/2011)	Licenciou-se para tratar de interesses particulares de 15 a 24 setembro de 2009; de 6 a 16 de outubro de 2009; de 1 a 3 de dezembro; de 8 a 10 de dezembro; de 15 a 17 de dezembro de 2009, sem convocação de Suplente
06	Antonio da Conceição Costa Ferreira (PSC)	53º (2007/2011) 54º (2011/2015)	Licenciou-se do cargo de Suplente de Deputado Federal, na Legislatura 2007-2011, para assumir a Secretaria do Desenvolvimento Social do Maranhão, de 22 de maio a 30 de setembro de 2009; e a partir de 6 de outubro de 2009; Deputado Federal, na Legislatura 2007-2011, a partir de 20 de maio de 2009
07	Davi Alves Silva Júnior (PR)	53º (2007/2011) 54º (2011/2015)	X
08	Domingos Francisco Dutra Filho (PT/SD)	53º (2007/2011) 54º (2011/2015)	X
09	Flávio Dino de Castro e Costa (PCdoB)	53º (2007/2011)	X
10	Gastão Dias Vieira (PMDB)	53º (2007/2011) 54º (2011/2015)	X
11	Julião Amin Castro (PDT)	53º (2007/2011)	X
12	Nice Lobão (PSD)	53º (2007/2011)	X
13	Pedro Fernandes Ribeiro (PTB)	53º (2007/2011)	Licenciou-se na Legislatura 2007-2011, para assumir o cargo de Secretário das Cidades e Desenvolvimento Urbano, de 4 a 28 de janeiro de 2011.
14	Pedro Novais Lima (PMDB)	53º (2007/2011)	Licenciou-se do mandato na Legislatura 2007-2011, para assumir o cargo de Ministro de Turismo, a partir de 1º de janeiro de 2011.
15	José Eleonildo Soares (PSDB)	53º (2007/2011)	X
16	Sétimo Waquim (PMDB)	53º (2007/2011)	X
17	José de Ribamar Costa Alves (PSB)	53º (2007/2011)	X
18	Roberto Coelho Rocha (PSDB)	53º (2007/2011)	X
19	José Sarney Filho (PV)	53º (2007/2011)	X

20	Sebastião Torres Madeira (PSDB)	53º (2007/2011)	Renunciou ao mandato de Deputado Federal, na Legislatura 2007-2011, para assumir o cargo de Prefeito de Imperatriz, MA, em 1º de janeiro de 2009
21	Waldir Maranhão Cardoso (PP)	53º (2007/2011) 54º (2011/2015)	Licenciou-se na Legislatura 2007-2011, para assumir o cargo de Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico, de 12 de maio de 2009 a 7 de abril de 2010
22	Joaquim Washington Luiz de Oliveira (PT)	53º (2007/2011)	Licenciou-se na legislatura 2007-2011, para tratamento de saúde, de 09 de dezembro a 22 de dezembro de 2009, sem convocação de Suplente. Suplente: de 12 de maio de 2009 a 7 de abril de 2010 do Deputado Waldir Maranhão.
23	José Vieira Lins (PR)	53º (2007/2011)	Suplências e Efetivações: Assumiu e foi efetivado no mandato de Deputado Federal, na Legislatura 2007-2011, em 6 de janeiro de 2009

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações obtidas do portal da Câmara dos Deputados, 2015.

A maior parte dos aludidos deputados era da base do governo estadual maranhense, sendo que Gastão Vieira (PMDB), foi chamado para compor o quadro do secretariado do governo de Roseana Sarney no Executivo maranhense.

Essa representatividade repercutiu nas eleições as prefeituras dos municípios maranhenses no pleito de 2012, onde dos duzentos e dezessete municípios maranhenses, cento e setenta e três prefeitos eleitos eram da base governista o que corresponde a 80%. Outro dado importante, é que o PMDB foi o que mais elegeu prefeitos no Maranhão com quarenta e sete eleitos, conforme reportagem veiculada pelo Jornal Pequeno (2012)³⁵.

Em relação aos senadores maranhenses, o universo corresponde a três que participaram apenas da votação na Plenária do PLC n.41, conforme o Quadro 2.

³⁵ Nas eleições de 2016, o contexto se transformou, pois o PCdoB, partido de Flávio Dino, atual governador do estado do Maranhão, foi o partido que mais elegeu, conforme o Tribunal Eleitoral do Maranhão, com quarenta e seis prefeitos eleitos, enquanto que o PMDB, elegeu -vinte e dois.

Quadro 2 – Relação dos Senadores Maranhenses na legislatura 2009-2014 (54ª e 55ª Legislatura da Sexta República)

Senador	Mandato	Observação
Clóvis Antônio Chaves Fecury (DEM)	30/09/2011 a 04/11/2012	Suplente de João Alberto de Souza
Epitácio Cafeteira Afonso Pereira (PTB)	2009 a 2015	X
João Alberto Souza (PMDB)	2011 a 2019	Licenciado em virtude de assumir o cargo de Secretário-Chefe da Assessoria de Programas Especiais, da Casa Civil do Estado do Maranhão
Edison Lobão (PMDB)	2003 a 2011; 2011 a 2019	Afastado para assumir o cargo de Ministro de Estado.
Edison Lobão Filho (PMDB)	2011 a 2014	Substituiu Edson Lobão no período de 02/02/2011 a 31/12/2014.
Mauro de Alencar Fecury (PMDB)	2009 a 2011	Substituiu Roseana Sarney Murad (PMDB)75 no período de 12/05/2009 a 31/01/2011

Fonte: Elaborado pela autora segundo dados do portal do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/>.

O perfil partidário dos senadores conforme observamos, é predominantemente, do PMDB, partido do então presidente do Senado, José Sarney, que, apesar de representar o estado do Amapá, mantinha poder de decisão no estado do Maranhão, onde sua filha, Roseana Sarney, era a então governadora.

Adicionado a isso, esses senadores do PMDB mantinham relações próximas a Sarney: Epitácio Cafeteira – reconciliou-se com Sarney em 2007, após alguns anos de desavenças políticas; João Alberto – amigo da família Sarney e secretário de Estado do governo de Roseana Sarney no Maranhão; Edison Lobão e Edison Lobão Filho – pai e filho – foram candidatos pelo grupo Sarney ao governo estadual do Maranhão: o primeiro foi eleito para o mandato de 1991 a 1994 e o segundo perdeu as últimas eleições (2014) para Flávio Dino (PCdoB), atual governador do Estado; Mauro de Alencar Fecury – suplente de Roseana Sarney; Clóvis Fecury (DEM), filho de Mauro Alencar Fecury, que embora tenha assumido uma cadeira no SF como suplente de João Alberto, nas últimas eleições do Estado, tornou-se aliado de Flávio Dino.

2 REVISÃO DE LITERATURA

“O cume da arte, em ciências sociais, está sem dúvida em ser-se capaz de pôr em jogo “coisas teóricas” muito importantes a respeito de objetos ditos “empíricos” muito precisos, frequentemente menores na aparência, e até mesmo um pouco irrisórios [...]”

(BOURDIEU, 2011, p. 20).

As investigações sobre a LAI inserem-se nos estudos desenvolvidos pelas áreas da Ciência da Informação (CI), da Comunicação, do Direito, da Administração e de várias outras áreas do conhecimento, cujas abordagens apresentam aspectos diversos que enriquecem a compreensão em torno do acesso à informação. Todavia, iremos referenciar, sobretudo, as pesquisas desenvolvidas pela CI pois o conhecimento dos estudos sobre LAI desenvolvidos pelos pares da CI é de suma importância para situar o seu estado da arte e, como consequência, compreender as relações e interpretações que têm servido de referência para tais investigações.

Nessa seção, além de teses e dissertações nos sites dos Programas de Pós-Graduação em Ciência da Informação no Brasil e no portal da Biblioteca Digital de Tese e Dissertação (BDTD), apresentamos outros trabalhos que tangenciam nosso tema, bem como os textos de balanço e histórico do direito de acesso à informação e relatórios de análise do comportamento do servidor público em relação a esse direito no Brasil.

Pesquisas sobre a LAI foram localizadas no portal da BDTD, mas em outras áreas do conhecimento, como, por exemplo, a dissertação de mestrado em Administração Pública de Fabiano Angélico, de 2012, intitulada “Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil”; a dissertação de mestrado em Comunicação de Luma Poletti Dutra com o trabalho “Direito à informação em pauta: os usos da lei de acesso por jornalistas, em 2015”; a dissertação de Administração Pública e de Empresas por Karina Furtado Rodrigues, em 2013 com o título de “Relações civis-militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil”.

No ano de 2014 também foi defendida a tese intitulada “Mediação e apropriação da informação pública: a educação fiscal” de autoria de Carmem Lúcia Batista, no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de São Paulo. Todavia, a LAI não configurou como objeto de estudo, apesar de ser trabalhada na referente pesquisa.

Embora as investigações sobre a LAI se constituam uma abordagem recente, observamos que as pesquisas desenvolvidas comportam nuances que possibilitam afirmarmos que há uma busca pela compreensão desse fenômeno em sua profundidade.

Considerando que a nossa pesquisa se insere nos estudos da área de CI, nessa revisão de literatura destacamos os estudos sobre o tema produzidos no âmbito da pós-graduação em CI.

Andréia Gonçalves Silva, na sua tese intitulada “Informação legislativa ao alcance do cidadão: contribuição dos Sistemas de Organização do Conhecimento” teve como objetivo geral apresentar uma proposta para elaboração de um sistema de legislação previdenciária para públicos não especialistas sob o ponto de vista da Organização e Representação do Conhecimento.

Ubirajara Carvalheira Costa, na sua dissertação “Efeitos da Lei de Acesso à Informação: empregabilidade de arquivistas no setor público federal”, defendida no ano de 2015, teve como objetivo a análise e mensuração dos possíveis impactos da Lei de Acesso à Informação através da identificação de concursos públicos para arquivistas.

João Carlos Bernardo de Lima em sua dissertação denominada “Política de informação arquivística na Universidade Federal Rural do Semi-Árido: a Lei de Acesso à Informação”, onde analisou a implementação da política de informação naquela Universidade no ano 2015.

Pedro Manoel da Silva com sua dissertação “Análise do acesso e da transparência da informação pública nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil”, em 2014 investigou os dados pertinentes às despesas em P&D a partir das páginas de transparência pública, bem como nos sites das 27 (vinte e sete) Universidades federais. Usou um modelo de observação pautado na Lei 12.527/2011, no decreto n. 7.724/2012 e na Portaria Interministerial n. 140/2006.

Priscila Freitas Carvalho com a dissertação “Os efeitos da Lei de Acesso à Informação na Gestão das Informações Arquivísticas: caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro”, em 2014, que buscou refletir sobre o impacto da LAI nos arquivos universitários e também identificar as iniciativas e práticas de gestão da informação arquivística no Arquivo Central da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) para atender a esta Lei.

Walisson da Costa Resende em sua pesquisa de mestrado "A lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros", defendida em 2014, analisou os portais de transparência pública a partir da sua adequação requerida pela LAI e pela CGU.

Juliana Fachin, em sua pesquisa de mestrado "Acesso à Informação Pública nos Arquivos Públicos Estaduais" em 2014, com o objetivo de analisar a divulgação de informação pública nos websites dos Arquivos Públicos Estaduais sobre o que preconiza a LAI, com foco na divulgação da informação em meio Eletrônico.

Temos ainda, na CI o livro "A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões" sob a organização de Maria Aparecida Moura, editado pela UFMG, no ano de 2014. A obra reúne textos de vários autores que vêm pesquisando sobre o direito à informação – LAI - no Brasil e assuntos correlatos como a Comissão Nacional da Verdade, a informação sensível e o marco civil da internet.

A representatividade na área da CI acerca das publicações sobre a LAI é definida em artigos de periódicos, entre os quais destacamos o volume 9, número 2, de 2013 da Revista *Liinc*, com a temática de acesso à informação governamental constituída por 13 artigos.

A produção de artigos científicos sobre a LAI da Prof^a Dr^a Georgete Medleg Rodrigues é significativa por tecer elementos intrínsecos e extrínsecos a LAI, perfazendo a sua trajetória histórica e a sua aplicação em órgãos públicos. Dentre eles, destacamos "Indicadores de transparência ativa em instituições públicas: análise dos portais de Universidades públicas federais", "Sigilo e segredo na Administração Pública brasileira: a divulgação do dossiê sobre FHC ou o desvelamento do oportunismo dos governos em relação ao acesso aos documentos públicos". Este último em coautoria com Daniela Francescutti Martins Hott.

Adicionado a isso, temos o principal evento da área da CI, o Encontro Nacional de Pesquisas em Ciência da Informação (ENANCIB), que em suas últimas edições tem destinado seções pontuais no Grupo de Trabalho (GT) 5 - Política e Economia da Informação - para apresentar e refletir sobre as pesquisas desenvolvidas sobre a LAI. É interessante observarmos que embora este GT destine esse enfoque, há pesquisas apresentadas em outros GT sobre a LAI.

No campo do Direito, área com a qual a CI dialoga fortemente quanto aos estudos sobre acesso à informação, constatou-se uma produção crescente de livros

sobre a LAI. Dentre eles, destacamos: “Alexandre Augusto Pereira Nunes com a obra “Direito Fundamental de Acesso à Informação: Democracia, Estado Democrático de Direito, República e Controle Social”, no ano de 2014; “Márcio Tadeu Guimarães Nunes com o livro “Lei de Acesso à informação: reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade”, em 2013; Juliano Heinen que publicou o livro “Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei n. 12.527/2011”, em 2014; Ramiro Gonçalves Sales em seu livro “O direito de acesso à informação pública administrativa, no ano de 2014; Marcio Camargo Cunha Filho e Vítor César Silva Xavier publicou o livro “Lei de Acesso à Informação: teoria e prática”, em 2014, dentre outros.

O livro “Liberdade de informação: um estudo de direito comparado” de Toby Mendel (2009), traz contribuições significativas para compreendermos o acesso à informação como uma necessidade orgânica à Administração Pública e à liberdade de expressão na promoção das garantias jurídicas. O autor ilustra tanto os esforços de organizações internacionais na garantia do direito à informação como a realidade de dez países que atuaram na construção de suas leis de acesso à informação.

Outro documento importante é a pesquisa “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo brasileiro” (2011), coordenado pelo antropólogo Roberto DaMatta, encomendada pela CGU em conjunto com as Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esse diagnóstico apresenta “[...] os valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação” (DaMATTA, 2011. Não paginado). É uma pesquisa interessante por apresentar o cenário da Administração Pública no tocante à transição de uma cultura de segredo para uma cultura de acesso ou a manutenção da cultura de sigilo e as condições operacionais e tecnológicas existentes no tratamento da informação que facilitam ou impedem essa mudança.

A série “Estudos em Liberdade de Informação” do Artigo 19 também fará parte do arcabouço teórico dessa pesquisa por trazer reflexões de especialistas, através de uma abordagem interdisciplinar acerca das potencialidades da liberdade de informação na concretização dos direitos humanos.

No campo da Comunicação, que dialoga também, com a CI, temos produção expressiva de artigos por Janara Silva e Elen Geraldês, publicados em 2016 com os títulos: “A participação das assessorias de comunicação do GDF na aplicação da Lei

de Acesso à Informação” e “O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro”; A Lei de Acesso à Informação no Brasil, Portugal e Espanha: uso da internet, transparência e cidadania.

Com efeito, o que observamos, a partir desse levantamento, é que a representatividade da produção científica sobre a LAI tem entrecruzado os seus fundamentos (legislação em si) com a sua implementação (prática em contexto). E é na confluência dessas duas dimensões que o conhecimento e o aprimoramento da referida Lei comporta uma tentativa de romper o hiato entre os discursos oficiais e a documentação desses discursos.

É importante assinalar que não há estudos que contemplem os aspectos norteadores do estudo em tela, ou seja, o processo de reflexão, criação e implementação da LAI em um campo político e informacional demarcado por um poder oligárquico histórico. Assim, esperamos que essa investigação possa contribuir para a compreensão em torno da LAI em um cenário onde o campo político é definido pelos interesses de poderes particulares.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

“Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa”

(GUIMARÃES ROSA, 1958, p. 90).

Consideramos que uma das barreiras para avançar no processo de pesquisa é a escolha das concepções a serem adotadas diante dos múltiplos sentidos que um termo pode ter. Nesse sentido, a definição do referencial teórico reside em uma tarefa reflexiva com o propósito de que o problema investigado seja compreendido à luz de posicionamentos conceituais que subsidie o processo de análise frente às representações sociais, políticas e simbólicas.

É com esse intuito que o presente referencial teórico põe em voga não somente a LAI como um dispositivo jurídico, mas também como uma construção social e simbólica que demanda uma interpretação e uma análise das produções de sentidos pela sociedade. Temos assim a necessidade de buscar respaldos que nos conduzam ao entendimento das relações de poderes construídos ou perpetuados nos campos político e informacional no Maranhão, os quais (im) possibilitaram a implementação e divulgação da LAI em seu território.

Nesse sentido, o emprego de campo político apresentado por Bourdieu se relaciona com diversas ambiências, entre os quais o campo informacional. Para Bourdieu (1998, p.164) um campo político, dentre eles, o Estado, é “[...] um campo de forças e como campo das lutas que têm em vista transformar a relação de força que confere a este campo a sua estrutura em um dado momento [...]”

Adotamos essa concepção por acreditar que o uso do poder simbólico, pelo campo político, não é secundário para o campo informacional, ao contrário, é essencial. Vemos que a relação entre os campos político e informacional é parte integrante de uma sociedade democrática que concede visibilidade aos seus atores sociais nas práticas sociais como, por exemplo, a relação entre Estado, mídia e tecnologias com os campos da política, da informação, da economia etc.

Nesse sentido, Bourdieu (1998) atribuí ao campo político um espaço onde há lutas constantes que buscam transformar uma determinada estrutura a partir das forças internas desse campo. Todavia, esse contexto reflete as exigências provindas do meio externo, principalmente, no que condiz a relação dos dominados pelos dominantes e destes com os seus grupos políticos.

É o campo político, nesse caso, que fornece os mecanismos para as percepções sociais, onde “A distribuição das opiniões em uma população determinada depende do estado dos instrumentos de percepção e de expressões disponíveis e do acesso que os diferentes grupos têm a esses instrumentos [...]” (BOURDIEU, 1998, p. 165).

Em outras palavras, as determinações políticas são estabelecidas pelo elo entre os interesses de um grupo e a manifestação desses interesses por meio das oportunidades oriundas do espaço que ocupa no campo. Assim, temos o campo político com o potencial em determinar a agenda e a visibilidade dentro do campo informacional.

Ao voltarmos à concepção de campo de Bourdieu (1998) verificamos que as lutas internas desses campos acontecem em meio à relação entre campos distintos, por exemplo, a informação e a política. É importante ressaltar que o campo informacional, representado nessa investigação, pela mídia, exerce, de certo modo, uma influência sobre outros campos. Isto porque, a mídia possui o mecanismo de divulgação, de tornar público, ter reconhecimento social pela notoriedade, podendo, portanto, estabelecer o poder simbólico diante da sociedade.

Dessa forma, compreendemos o campo informacional como um espaço onde há lutas pela manutenção dos mecanismos pertencentes ao capital informacional, tendo, assim, relação direta com o meio social. Urge destacar, que o campo informacional é constituído por forças que, necessariamente, definem uma distribuição desproporcional de informações, o que caracteriza um cenário entre quem domina e quem é dominado.

E, é em meio essa relação de embates, que é possível circunscrever o papel da mídia (campo informacional) e dos parlamentares (campo político) do Maranhão em torno da divulgação da LAI. Todavia, é necessário compreendemos concepções intrínsecas e extrínsecas a esses campos, como: clientelismo, oligarquia, cidadania, informação, informação pública e transparência. Noções essas que serão abordadas a seguir.

3.1 Clientelismo

Clientelismo aparece como um dos termos que causa imprecisão e confusão conceitual devido a sua relação com conceitos próximos, mas distintos, dentre eles, o coronelismo (CARVALHO, 2008)³⁶.

Esse posicionamento ocorre em função da democracia brasileira ser complexa à proporção que temos a consubstanciação das suas instituições democráticas a partir de valores e práticas políticas conservadoras demandadas por uma elite econômica e política.

Não é por outra razão que o resultado dessa regularidade contribuiu, de certa forma, para que o desenvolvimento e a modernização não alcançasse o *status* necessário em nosso país. O que queremos dizer é que a manutenção de antigos sistemas de governo, em tempos de democracia, resiste até hoje a mudanças fundamentais no cenário político.

Para exemplificar esse contexto, nos remetemos aos anos de 1889/1930 e 1945/1964 – rápidos períodos da República democrática -, onde determinadas elites econômicas e políticas lideraram golpes políticos ao perceberem ameaças em torno dos seus interesses. Para Faoro (2012, p.837), isto autorizava o Estado a agir pela coerção social, jurídica e política, mesmo que sendo estruturado, nominalmente, no povo:

[...] o poder – a soberania nominalmente popular – tem donos que não emanam da Nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior [...].

Essa visão consta no estudo empreendido pelo aludido autor sobre a formação histórica de Portugal que, a partir do século XIV, passou a estabelecer um

³⁶ Enfatizamos que no artigo de Carvalho (1999) intitulado “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual” é abordada a conceituação não somente de coronelismo, mas também, de mandonismo, de clientelismo, de feudalismo e de patrimonialismo. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em: 20 abr. 2016.

capitalismo de ordem patrimonial³⁷. Isto, por sua vez, se reproduziu na raiz histórica da formação social do Brasil.

O resultado desse processo foi a formação de um estamento burocrático³⁸ que apesar de, no primeiro momento, ser mecanismo de poder do monarca, mas, no segundo momento, passou a ser independente desse monarca. A colonização foi guiada como um negócio capitalista e mercantilista pelo rei e pelo estamento, sendo que o estamento avançou e passou a institucionalizar a classe política, segregando governo e povo. Para Faoro (2012) o capitalismo mercantilista monárquico, junto ao seu estamento burocrático, foi fator decisivo para impedir o desenvolvimento do capitalismo industrial tanto em Portugal, como no Brasil.

Essa compreensão de Faoro (2012, p. 824) ajuda-nos a compreender melhor as práticas e as permanências no aparelhamento político nas várias esferas de poder no Brasil, regulado por uma classe social que:

[...] impera, rege e controla, em seu nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova mas não representa a nação, senão, que forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores [...].

Holanda (2014) ratifica essa prática quando aponta que, em virtude da grande extensão territorial do Brasil, no período colonial, Portugal estimulou a autoridade dos donos de terra, contribuindo, sobremaneira, para a prática patrimonialista por esses proprietários.

Como resposta, temos a perpetuação de práticas políticas que se mantêm até hoje em função de uma rede de concessões de favores em troca de votos que transpassam as barreiras históricas, como o clientelismo.

³⁷ Patrimonialismo consiste na “[...] apropriação privada dos recursos do Estado, seja pelos políticos ou funcionários públicos, seja por setores privados”. Assim, é oposto “[...] a um ideal de sociedade liberal ou moderna na qual o Estado está separado do mercado, em que as burocracias funcionam de acordo com regras universais e o governo expressa os projetos das representações políticas constituídas a partir da sociedade civil” (SORJ, 2000, p. 7).

³⁸ É importante destacarmos que a burocracia, nesse caso, é concebida sob a ótica do domínio de cargo dotado de poder. Já o estamento como “[...] o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam, infundem seus padrões de condutas a muitos [...]” (FAORO, 2012, p. 107). Ou seja, há relação entre sujeitos e grupos que usufruem de prerrogativas e honra social sem, necessariamente, advirem da hereditariedade, mas que tem na desigualdade social a condição para sua elevação.

O clientelismo³⁹ se redimensionou com o retorno da democracia, apesar de manter o aporte na influência e na subordinação recíproca, mas assimétrica e, na atual conjuntura política, ele é emoldurado por uma aceitação de naturalização pelos atores envolvidos no sistema político⁴⁰.

A manifestação do clientelismo é visualizada em todas as formas de poder por buscar sua permanência em domínios onde os ordenamentos legais não vigoram (BAHIA, 2003, p.105) “[...] No passado essencialmente, e em nossa época, o clientelismo aparece como fator endógeno às sociedades estruturadas. Não podem elas – organização e hierarquia – prescindir dele”.

De acordo com esse autor, a configuração do clientelismo é peculiar, pois se traduz em trocas assimétricas, onde a partir dessa troca se realiza a interpretação do jogo político. Isto não quer dizer, todavia, que o padrão do clientelismo reside na troca política, devendo a observação da produção de bens clientelísticos como aspecto qualificador de uma política clientelista.

Bahia (2003) enfatiza que esses bens clientelísticos constituem-se como uma divisão dos bens políticos. Estes, por sua vez, consistem em bens materiais ou simbólicos com valor social, cujo destino é definido pelo ator político e pelo detentor do bem a ser transferido, sendo que todo bem, de forma geral, pode se tornar um bem político

Já os bens clientelísticos, segundo o autor supracitado é compreendido:

[...] como moedas de dupla face que fluem no jogo político na qual se troca voto por emprego, por rua asfaltada, por estrada aberta, e em que se permutam decisões burocráticas (norma ou regulamentação produzida pelo Executivo) por privilégios a grupos privados de oligopólios ou monopólios e ainda na qual se trocam decisões parlamentares (leis votadas) por benefícios legais específicos (BAHIA, 2003, p. 274).

Vemos assim, que essa dupla face dos bens clientelísticos se traduz por serem bens coletivos, pois são oriundos do meio estatal e os seus encargos são de

³⁹ A concepção de clientelismo passou a ter seu uso pelos cientistas políticos entre o final dos anos de 1950 e início dos anos 1960, pois até então, era uma concepção amplamente empregada pelos antropólogos para demarcarem as práticas de poder em pequenas comunidades. O interesse dos cientistas políticos residiu nos cruzamentos das “[...] micro-relações no sistema político como um todo [...]” (AVELINO JUNIOR, 1994, p. 226).

⁴⁰ Consideramos importante destacar estudos desenvolvidos e alguns utilizados na pesquisa em tela, que contribuiriam para a compreensão do clientelismo. Dentre eles citamos: **Coronelismo enxada e voto** de Victor Nunes Leal (2012); **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual de José Murilo de Carvalho (1977) etc.

responsabilidade de quase todos os bens privados, uma vez que, nem a sua apropriação e nem benefícios advindos delas, não serão para todos.

O clientelismo estaria assentado na dicotomia entre o acesso e a exclusão de bens e serviços, cujas relações clientelísticas se dão no cenário das trocas políticas assimétricas, tendo em vista que o domínio do que será distribuído será sempre do patrão e é este que sempre será beneficiado.

Adicionado a isto, essas relações têm ainda um cunho difuso, à proporção que o ônus na produção do bem é efetivado por quase todos; mas excludente, uma vez que o beneficiamento de uns, representa a perda de outros; e seletivo, pois o bem público é tomado como privado.

Compreendemos assim, o clientelismo, na linha de Bahia (2003, p.184-185) como:

[...] um fenômeno basicamente relacionado ao acesso e à exclusão de bens e serviços quase sempre não regulados diretamente pela ordem jurídica e pelos valores de mercado. Significa dizer acesso e exclusão à propriedade, do ponto de vista econômico, e ao poder e suas influências, sob o ângulo da política.

O clientelismo consiste, assim, em um fenômeno de troca política assimétrica/clientelista – classificação dada pelo autor supracitado – que se desenvolve em meios onde as garantias legais são inexistentes, seja pela omissão, seja pela aceitação nas relações sociais.

Assim, a troca política assimétrica/clientelista atua fortemente nas relações políticas, cujo apoio político e a fidelidade são permutados por ganhos patrimoniais, legitimando a disputa pelos mecanismos de controle do Estado.

Controle esse que representa a autoridade sobre a estruturação política e patrimonial, incidindo diretamente em uma busca intensa por cliente/eleitor quando se tem um contexto democrático regado por partidos políticos. Isso, por sua vez, assume contornos negativos no tocante à apropriação privada de bens públicos. Todavia, acreditamos que tais contornos podem ser dirimidos ou até excluídos por meio de instrumentos de controle como o *accountability* e a LAI, objeto de nosso estudo.

Portanto, nessa perspectiva, o clientelismo alimenta a desigualdade social e cria impeditivos para o exercício pleno da cidadania devido a sua prática endógena à organização e ao poder em suas várias manifestações.

3.2 Coronelismo eletrônico

A expressão coronelismo eletrônico tem sido adotada por alguns jornalistas e pesquisadores (SANTOS, 2006; LIMA, 2007). A importância de discutirmos sobre o coronelismo eletrônico se deve ao próprio processo histórico, onde se originaram várias oligarquias no Brasil e, em função do desenvolvimento social e tecnológico, muitas dessas oligarquias se tornaram donas de sistemas de comunicação.

Para a compreensão do coronelismo eletrônico é necessário, primeiramente, abordamos o coronelismo histórico trabalhado por Victor Nunes Leal em sua obra “Coronelismo, enxada e voto”, tendo em vista que a própria concepção de coronelismo eletrônico é resultado desse conceito.

O coronelismo, nos explica Leal (2012), é uma forma de investidura do poder privado em âmbito público, que se instalou na República Velha (1889/1930) em função de relações pessoais de dependência entre os menos favorecidos e os donos de terras que associado ao isolamento, aos poucos recursos financeiros e à falta de uma organização na administração (LEAL, 2012).

Em outras palavras, o coronelismo é fruto da decadência econômica dos proprietários de terra que gerou o seu enfraquecimento político juntamente com a perda da centralização do Império para o federalismo, emergindo o governador de Estado com poder mais independente.

O coronelismo é, assim, concebido por Leal (2012, p.44), como “[...] um compromisso, uma troca de proveitos entre poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra [...]” Era um sistema político local articulado com a política nacional e controlado por fazendeiros, os chamados coronéis. Atuava como uma rede de relações que abrangia as oligarquias latifundiárias pela cooptação política e eleitoral.

No caso do Brasil, a estrutura agrária, que subsidiou o coronelismo ao não possibilitar aos partidos políticos acesso direto à população majoritária eleitoral. Este fator contribuiu para o estabelecimento de relações de dominação e dependência de quem retirava sua subsistência das terras do coronel.

Em termos da relação entre coronéis e governantes, é importante destacar que ela não ocorria em mão única. Ao contrário, era respaldada no que Leal (2012, p.63) denominou de sistema de reciprocidade:

[...] de um lado, os chefes municipais e os 'coronéis', que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça.

Não seria, pois, interessante ao coronel andar na contramão da política estadual, o que traria, na realidade, desvantagens. Contudo, isso não quer dizer que o coronel era subordinado do governo. Ele hipotecava seu apoio ao governo no formato de votos e, ao mesmo tempo, esse coronel não era senhor absoluto do seu domínio. Ele era um intermediário apoiado:

[...] em dois pilares. Um deles era a incapacidade do governo de levar a administração, sobretudo da justiça, à população. Constrangido ou de bom grado, o governo aliava-se ao poder privado, renunciando ao seu caráter público. A lei parava na porteira das fazendas. O outro era a dependência social da população [...] (CARVALHO, 2001, Não paginado).

Temos, no segundo pilar, a relação de dependência e dominação pessoal na estruturação da relação política que para Saes (1994, p.90):

[...] a dependência pessoal, cujo fundamento é a cessão da posse da terra, exprime-se ideologicamente como obrigação subjetiva de lealdade para com o senhor da terra, ou num nível mais diretamente político, como fidelidade ao chefe político local.

Nesse particular, impera destacarmos que a população rural representava o maior contingente brasileiro na época e essa dependência ocorreu em função das precárias condições em que viviam os trabalhadores rurais, no tocante à pobreza, à ignorância e ao abandono (LEAL, 2012). Em face da inexistência da cidadania, restava-lhe a proteção do coronel ou então, viveriam em pleno abandono⁴¹.

A lealdade dos trabalhadores era traduzida nas eleições abertas, onde os coronéis, por meio de ações impositivas e arbitrárias, determinavam em quem votar, ou seja, pelo chamado voto de cabresto. Este voto era assegurado mediante a dependência ideológica como já referenciado e até o uso da violência física, se caso necessário.

⁴¹ De acordo com o censo de 2010 (IBGE, 2011) a população rural corresponde a 16% da população, representando uma queda em relação ao seu crescimento quantitativo em relação a outros censos. Adicionado a isso, ela vive em situação de pobreza, onde a maior parte vive nas regiões Norte e Nordeste. Todavia, apesar desse decréscimo populacional, observamos a presença de latifúndios na zona rural que perpetuam a dependência da população em relação ao trabalho e, por consequência, da sobrevivência.

De acordo com Leal (2012), o coronelismo teria findado nos anos de 1930 com a chegada de Getúlio Vargas (1930-1934) ao poder. Entretanto, acreditamos que há, ainda, alguns resquícios dessa prática vigorando na política nos dias de hoje, no qual é denominado de coronelismo eletrônico⁴².

O coronelismo eletrônico⁴³, para Lima (2007) remonta ao regime militar, quando no final do governo do general João Baptista Figueiredo (1979/1985), houve um número considerável de outorgas de concessão de radiodifusão, cujos beneficiados foram, em sua maioria, políticos.

Seguindo essa linha, o coronelismo eletrônico configura um poder de criação e articulação de consensos, cuja manutenção é feita pela propaganda oficial e pelas redes dominantes em território nacional. Tal prática proporciona, mas não garante as eleições e/ou reeleições no âmbito das três esferas governamentais e fortalece a existência da figura do coronel, ou seja, quem controla a concessão.

De acordo com Lima (2007), ao controlar a concessão o coronel põe em evidência a si e aos seus correligionários e restringe a manifestação dos seus adversários políticos, que é fator determinante para a construção da opinião pública.

O voto continua a configurar a moeda de troca no coronelismo eletrônico pelo controle das informações, mais precisamente, na formação da opinião pública, pois o apadrinhamento e o poder econômico delineiam a concessão da radiodifusão. Isto, não ultrapassa o círculo vicioso da classe dominante: que outorga o poder de informar a quem já possui e cerceia a quem dele precisa.

Como exemplificação desse cenário, temos a relação próxima e forte entre o poder e a mídia, conforme exemplificado por Lima (2006), quando cita que a nomeação de Mailson da Nóbrega para o Ministério da Fazenda, no governo de José Sarney, só aconteceu depois que este ouviu a opinião do então presidente das Organizações Globo, Roberto Marinho.

Com base no apresentado, adotamos a concepção de coronelismo eletrônico de Lima (2007), por compreendermos que o contexto político exerce papel

⁴² Como exemplificação desse coronelismo no país, temos duas concessões de radiodifusão feitas no término do mandato de José Sarney e a outra, na finalização do primeiro mandato de FHC entre os poderes público e privado.

⁴³ “O coronelismo eletrônico é um fenômeno do Brasil urbano da segunda metade do século XX, que resulta, dentre outras razões, da opção que a União fez, ainda na década de 30, pelo modelo de outorga, a empresas privadas, da exploração dos serviços públicos (*trusteeship model*). Resulta também das profundas alterações que ocorreram na política brasileira com a progressiva centralidade da mídia iniciada durante os anos do regime militar (1964-1985)” (LIMA, 2007, p.113).

estruturante no tocante às concessões de radiodifusão, reproduzindo um sistema de reciprocidade com quem é concessionário. Esse sistema é expresso nas eleições/reeleições que mantém o coronelismo vivo, mas sob a roupagem do eletrônico.

3.3 Oligarquia

Ao nos reportarmos à política brasileira e, especificamente, a da região Nordeste, é inevitável refletirmos acerca das oligarquias. Isto porque, elas continuam a exercer força no processo eleitoral e a definir os quadros políticos em âmbito municipal, estadual e federal.

O conceito de oligarquia de uso corrente é o governo de poucos que administram politicamente o bem público em benefício próprio. Edgard Carone (1975), em seu livro “A República Velha” destaca que a base da oligarquia advém da estrutura da família patriarcal e que durante a República Velha (1889-1930), ela alcançou o seu auge. O autor enfatiza ainda que a atuação das oligarquias era determinada pela estrutura social dos Estados mais desenvolvidos dos menos desenvolvidos, conferindo aos primeiros, lutas entre os partidos e, no caso dos últimos, o monopólio de um grupo ou família.

Faoro (2012, p.40) descreve esse cenário como herança do sistema político de Portugal transportado para o Brasil no processo de colonização “[...] O Estado torna-se uma empresa do príncipe, que intervém em tudo, empresário audacioso, exposto a muitos riscos por amor à riqueza e a glória [...]”. A base dessa prática era o patrimonialismo como “[...] as bases do capitalismo de Estado, politicamente condicionado [...]”, ou seja, o capitalismo é orientado pelo poder pessoal que se eleva sobre os bens públicos e sobre todos seus subordinados.

Já Queiroz (1976) reflete sobre o coronelismo sob a ótica sociológica, tecendo relações com a oligarquia. A autora afirma que as características do coronelismo configuram com a da oligarquia a partir da figura dominante do coronel nos contextos econômicos, social e político. Nesse sentido, Queiroz (1976) tece a concepção de parentela, a partir da análise da família brasileira regida por um oligarca.

A parentela, segundo a autora, era constituída por uma rede de membros que possuíam parentescos entre si, laços religiosos como os afilhados e casamentos em

que as distâncias geográficas não eram impeditivas para manter “[...] a vitalidade dos laços ou das obrigações reunindo os indivíduos uns aos outros no interior do grupo [...]” (QUEIROZ, 1976, p. 181).

Em “Raízes do Brasil”, Holanda (2014) aborda o homem cordial como o contrário do racional; da ausência de delimitação entre o público e o privado; do que age fora da legalidade e contrário à ordem pública. Essa prática, segundo o autor e que é partilhado por Faoro (2012), é legado da tradição ibérica que impediu a migração do pensamento agrário e patriarcal para a formação social urbana e industrial.

A cordialidade, de acordo com Holanda (2014, p. 50) é tão intensa na sociedade brasileira que transpôs as suas várias relações como as comerciais, as políticas dentre outras:

O quadro familiar torna-se tão poderoso e exigente que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre neles a entidade pública. A nostalgia desta organização compacta, única, intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades.

Outra visão bastante utilizada e criticada na literatura sobre oligarquia é a obra “Para uma Sociologia dos partidos políticos na democracia moderna” de Robert Michels (1982)⁴⁴. Para o autor, toda e qualquer organização tem o potencial de se tornar uma oligarquia, sendo governado por um grupo pequeno que se volta para os interesses próprios e não para o da massa o qual é representante.

[...] A organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia [...] (MICHELS, 1982, p. 238).

Essa prática é o que ele denomina “a lei de bronze da oligarquia”. Todavia, para autores como Ribeiro (2014) dentre outros, Michels (1982) não tratou claramente da concepção de oligarquia e nem a sua instrumentalização, mas que é inegável a sua contribuição para pensarmos a democracia contemporânea.

Ribeiro (2014), partindo das contribuições e lacunas de Michels (1982), sistematiza conceitos e indicadores sobre oligarquia, propondo um modelo de

⁴⁴ A primeira edição da obra “Para uma Sociologia dos partidos políticos” de Robert Michels foi publicada em 1911 seguida de várias outras edições.

análise para testes empíricos e criando classificação das organizações a partir de nove categorias entre oligarquia e democracia.

Com essa finalidade, Ribeiro (2014, p. 7) concebe oligarquia como:

[...] um sistema em que (1) há diferenças de preferências e interesses entre os líderes e a maioria dos liderados acerca de questões-chave, sendo que (2) prevalece de modo regular, na maioria das vezes, as preferências dos primeiros, e no qual (3) se verifica um reduzido grau de renovação dos órgãos dirigentes.

Vemos um forte hiato entre os líderes e os liderados e a segurança na manutenção de quem comanda o grupo. Os que comandam uma oligarquia atuam de forma livre dentro da organização sem que haja controle interno, fortalecendo sua estada no poder e lutando por causas próprias e não coletivas. Há uma busca constante pela expansão e manutenção do poder econômico, social e político.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2007, p. 835) também apresentam um conceito acerca de oligarquia, mas de cunho descritivo:

[...] o poder supremo está nas mãos de um restrito grupo de pessoas propensamente fechado, ligadas entre si por vínculo de sangue, de interesse ou outros, e que gozam de privilégios particulares, servindo-se de todos os meios que o poder pôs ao seu alcance para os conservar.

Consideramos essa descrição importante por trazer a representação de um grupo fechado que, a nosso ver, sinaliza uma zona de conflito dentro do próprio grupo no tocante à aceitação de novos líderes do próprio contexto e, em um maior grau, de outros contextos. Isto pode ser considerado um fator que gera as crises e as dissidências dentro da própria oligarquia.

Adotamos, portanto, o conceito de oligarquia para esta tese em termos históricos e teóricos, concebida como uma estrutura:

[...] de poder assentada na utilização patrimonialista do Estado, ou em outros termos, baseada no uso extensivo da máquina pública com vistas à ascensão, reprodução e perpetuação de grupos no poder regional [...] (COSTA, 2006, p. 23).

Há, assim, na prática oligárquica, segundo Costa (2006), a confirmação de uma cultura política própria que tece as relações de poder a partir da posse de meios públicos no enriquecimento particular. E isto ocorre pela influência com as esferas governamentais de forma a obter recursos políticos e financeiros para manutenção de um grupo no poder.

3.4 Cidadania

Ao pensarmos em um conceito de cidadania é imperioso associá-lo à perspectiva dos direitos humanos, que o subsidia e o transforma. Essa afirmação ganhou força com o ideário da dignidade humana como regra ética universal, gestada na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Por conseguinte, houve a difusão de tratados internacionais de proteção desses direitos que, ao longo do tempo, vêm sendo aprimorados e conduzindo os Estados a materializá-los em forma de direitos fundamentais. Assim, a título de exemplo, temos o direito de acesso à informação pelo cidadão, que em mais de noventa países, passou a compor o seu ordenamento jurídico.

Esse novo contexto é resultado das intensas mudanças produzidas em nossas sociedades pelo processo de globalização, fenômeno este decorrente do desenvolvimento acelerado do capitalismo, refletido na progressão aguda da integração social, econômica, política e cultural (MARSHALL, 1967). Com esta afirmação queremos sustentar que o conceito de cidadania deve atender também a esse contexto. E deve fazê-lo porque a cidadania refere-se ao sujeito com ampla participação e não apenas como mero detentor de direitos civis, sociais e políticos. Ou seja, a concepção de cidadania é erigida a partir de uma perspectiva histórica, o que lhe confere o *status* dinâmico através dos avanços e das conquistas do ator social no cenário de seus direitos e da sua dignidade humana.

Nesse sentido, Carvalho (2008) destaca a concepção de cidadania como direito individual, onde predomina a valorização do sujeito. Característica esta própria da modernidade ocidental.

Esta acepção do conceito de cidadania foi desdobrada pelo sociólogo inglês Marshall (1967) em três elementos conforme evolução histórica: o direito civil, o direito político e o direito social. Isso foi possível graças ao exame que este sociólogo fez da realidade inglesa. Para ele, o direito civil diz respeito aos direitos indispensáveis à liberdade do sujeito – de imprensa, de pensamento, de expressão, de religião etc. É a liberdade do cidadão contra a opressão do Estado, de maneira a garantir a vida em sociedade. Tais direitos são, em geral, protegidos pelo Poder Judiciário.

O direito político é inerente à interferência do cidadão no Estado por meio da formação e do controle do poder, sendo constituído no Legislativo, mas exercido de várias formas, tais como: o voto, as organizações, os partidos políticos, entre outras.

Já o direito social diz respeito à participação do cidadão no patrimônio coletivo de forma a possibilitar uma vida digna, como, por exemplo, a educação, a saúde, entre outros. Esse direito é representado, sobretudo, pelo Poder Executivo que o implementa.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça [...]. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo [...]. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade [...] (MARSHALL, 1967, p. 63).

Para efeito desta tese, adotaremos a concepção de Mashall (1967) para cidadania, pois, no nosso entendimento, a cidadania é o que possibilita o sujeito a participar do governo, como também a ter acesso a todos os bens que a sociedade pode oferecer, o que consideramos um desafio, no sentido de se estender a todas as pessoas para que não aconteça marginalizações e possam se integrar na vida social.

Nesse sentido, não podemos negligenciar o contexto da comunicação mediada pela internet – inclusive, é o meio de acesso à informação apresentada pela LAI - que imprime a cidadania, desafios e expectativas e, como consequência, possibilita novas formas de comunicação entre o estado e o cidadão.

Encontramos fundamentação para esse cenário em Castells (1999. Não paginado)⁴⁵ quando afirma a importância do uso da internet:

[...] para reviver a democracia. Não enquanto substituição da democracia representativa por meio do voto, e sim para organizar grupos de conversação, plebiscitos, indicativos e consultas sobre distintos temas, disseminando informações na sociedade.

⁴⁵ Entrevista concedida por Manuel Castells (1999) a René Lefort, intitulada “El nuevo papel del ciudadano ante la revolución de Internet.” Disponível em: <<http://www.uff.br/ciberlegenda/ojs/index.php/revista/article/view/283/168>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

Temos, assim, o imperativo de que o cidadão pode ter acesso às informações sem a imposição de barreiras espaciais e temporais pelo uso da internet. Isto é, a cidadania digital traz possibilidades à parcela da sociedade menos favorecida. E isto favorece manifestações pela sociedade, de processos comunicacionais de participação política.

Para Lemos e Costa (2005, p. 2) “[...] estar inserido digitalmente passa a ser considerado um direito dos cidadãos [...] uma obrigação para os poderes públicos já que comumente associa-se inclusão digital como uma forma de inclusão social [...]”.

Vemos assim que a cidadania digital interage com a interface digital do estado, mas para que isso de fato seja efetivado como um processo eficaz é preciso, segundo Silva (2011), analisar a transparência do estado. Como consequência, teríamos um segundo elemento que é a comunicação, a fim de verificar se o estado ampliou a sua comunicação com o cidadão e, por último, se houve uma maior abertura da opinião pública pelo estado. Essas três dimensões, segundo o autor, confere a análise da interface digital do Estado: a publicidade, a porosidade e a responsividade.

Nesse sentido, a cidadania digital consiste em uma participação mais profunda na sociedade, onde a TIC assume um caráter social e não somente, de benefício técnico, inclusive, ampliando o acesso às informações por redes sem fronteiras, aos serviços do e-gov, ao pleno exercício da cidadania, aumentando o engajamento contra as diversas formas de exclusões que conduzem a digital, não excluindo a cidadania tradicional, mas se complementam.

3.5 Informação

Numa primeira impressão, vemos que a informação é uma substância que subjaz todo universo, permeia toda a ciência, determina o nível de desenvolvimento de uma nação e configura-se como fenômeno de estudo de várias áreas do conhecimento. Assim entendida, conceituá-la representa um desafio diante desse seu caráter flutuante de abordagens. Ela não faz parte apenas das arenas técnicas e acadêmicas. Trata-se, a nosso ver, de um conceito multifacetado e ambíguo de difícil precisão.

Para a CI o entendimento e o mínimo consenso em torno dessa concepção se faz necessária e urgente, em função de a informação se constituir o seu epicentro.

A área de conhecimento da Ciência da Informação padece de fragilidades à medida que tem dificuldades para definir seu objeto (a “informação”) e convive, no estágio atual, com uma diversidade de definições acerca de seus objetivos e demarcações disciplinares. (SMIT; BARRETO, 2002, p.10).

O que percebemos é que o entendimento do fenômeno informação pela CI possibilita a sua demarcação no campo científico, cujo estudo não é concebido fora do sujeito. Ou seja, a informação se comunica, toma forma, expande-se pela existência do sujeito que, num processo dialético com o meio, potencializa os processos informacionais.

Feitas essas colocações, cabe-nos então afirmar que tomamos como concepção de informação a desenvolvida por Sandra Braman (2004), pois ela trata a questão pondo em voga a dimensão institucional das práticas informacionais. Entre os estudos que Braman alicerça sua abordagem está o mapeamento feito por Zins (2007) sobre os conceitos que 57 estudiosos no campo da CI, mundialmente renomados, atribuem a dado, informação e conhecimento.

Para Braman (2004), as concepções sobre informação podem ser associadas a partir de três dimensões: sua complexidade, seu nível de escopo e o poder que lhe é designado. No tocante à complexidade, ela leva em consideração a organização social, onde a concepção de informação é aplicável. Quanto ao escopo, a aplicação do conceito permanece mais voltado para a diversidade dos processos sociais. E, no último agrupamento, as definições de informação se voltam para o poder concedido à informação, sua constituição, fluxo, processamento e uso.

Em obediência a esse elenco de considerações, Braman (2004) classifica as definições de informação, tendo como baliza- o processo de criação de políticas públicas, compreendido em seis categorias de informação: como recursos, como mercadoria, como percepção de padrão, como conjunto de possibilidade, como agente e como força constitutiva da sociedade.

Para a nossa tese, todavia, trabalharemos apenas com a sexta categoria, informação como força constitutiva da sociedade, por ser concebida como aquela que exerce mais impacto sobre as políticas públicas⁴⁶. A explicação para isso é que

⁴⁶ Para Jardim (2011, p.200), política pública é traduzida como “[...] o ‘Estado em ação’, ou seja, o Estado implantando um projeto de governo [...]”. Temos assim, o Estado trazendo para si a responsabilidade de conduzir a sociedade em diferentes esferas. Com efeito, essa responsabilidade do Estado é sobre quase todas as esferas da vida humana que

a informação atua na transformação de contextos. Ela não somente recebe os impactos cumulativos do meio, mas também o modela e o transforma, é parte constitutiva de uma estrutura social e também desenvolve essa estrutura em si (BRAMAN, 1989; 2004; 2009).

Para a autora, a tomada de decisão, a partir da informação como força constitutiva da sociedade, define a própria estrutura da sociedade, no que se refere à distinção e à interação entre as classes, à proporção entre os direitos do sujeito e os da sociedade, bem como à configuração das tomadas de decisão ordinária.

Tomar qualquer decisão política sobre informação, quando definida como força constitutiva da sociedade, é tomar uma decisão sobre como a sociedade deve ser estruturada – como as classes devem ser distinguidas e como elas podem interagir, o equilíbrio entre os direitos do indivíduo e os da comunidade, e a estrutura dos processos de tomada de decisão comuns⁴⁷ (BRAMAN, 1989, p. 240, tradução nossa).

Dessa forma, a informação como força constitutiva da sociedade possibilita uma compreensão em torno dos fenômenos e processos nos quais a informação é aplicada. Ela pode ser empregada em toda e qualquer estrutura social e é importante para pensar políticas públicas. Por isso mesmo, acreditamos que a informação para a constituição de políticas de acesso à informação gerada e/ou gestada pelo Estado deve ser vista, primordialmente, pelo prisma da força constitutiva da sociedade.

3.6 Informação Pública

A discussão em torno da concepção de informação pública se faz necessária para podermos situar a questão do acesso a esse tipo de informação, tanto nas suas manifestações particulares como, e, sobretudo, naquelas que são constantemente silenciadas (informações sigilosas).

Ademais, percebemos que a promulgação da LAI brasileira atribuiu à informação pública uma ordenação legal e criou a possibilidade dos mecanismos e

exigem decisões, ações, intenções na forma de projetos, planos em que a administração pública está envolvida nos diferentes âmbitos do governo.

⁴⁷ [...] Making any policy decision about information when defined as a constitutive force in society is making a decision about how society is to be structured – how classes are to be distinguished and how they may interact, the balance between the rights of the individual and those of the community, and the structure of communal decision-making processes [...].

dos fluxos informacionais do Estado conquistarem outros espaços no contexto social.

Na *Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'access universel au cyberspace*, a UNESCO (2007, p. 7, grifo do autor) proclama a seguinte definição sobre informação de domínio público:

O **domínio público** informacional é constituído pela informação publicamente acessível, cuja utilização não infringe qualquer direito legal, ou qualquer obrigação de confidencialidade. Refere-se, portanto, por um lado, ao domínio de todos os trabalhos, ou objetos de direitos conexos, que podem ser explorados por qualquer um sem autorização, quando, por exemplo, a proteção não é assegurada em virtude do direito nacional ou internacional, ou devido à expiração do prazo de proteção. Além disso, ele engloba, os dados públicos e a informação oficial produzidos e são voluntariamente disponibilizados ao público por governo e organizações internacionais⁴⁸ (UNESCO, 2007, p. 7, tradução nossa).

Para Batista (2014, p. 28), a informação de domínio público consiste na “[...] informação circulante entre países e organizações internacionais, o que exalta o caráter voluntário da disponibilidade da informação que está presente nas relações internacionais [...]”. Vemos, a partir dessa concepção, que para a UNESCO a informação de domínio público é uma classe geral da informação pública.

Observamos que a informação pública atua como um elo de aproximação entre a sociedade e o governo, tornando públicos os acontecimentos documentados e permitindo direcionar o olhar para episódios não documentados.

Para Uhler (2006), essa concepção aponta duas abordagens distintas sobre a informação de domínio público: a primeira concerne às informações sem amparo preceituado ou que não têm mais esse amparo; e a segunda diz respeito às informações produzidas a partir de funções governamentais, concebidas como bem público, o que lhe confere um caráter, no primeiro momento, de apropriação pública.

Essa concepção da UNESCO é importante para a compreensão do que seja informação pública. No entanto, é preciso considerar que, por se tratar de uma

⁴⁸ Le **domaine public informationnel** est constitué par l'information publiquement accessible, dont l'utilisation ne porte atteinte à aucun droit légal ni à aucune obligation de confidentialité. Il englobe ainsi l'ensemble des oeuvres au objets de droits voisins qui peuvent être exploités par quiconque sans autorisation, par exemple parce que la protection n'est pas assurée en vertu du droit national ou international, au en raison de l'expiration du délai de protection. Il englobe en outre les données publiques et l'information officielle que les gouvernements et les organisations internationales produisent et mettent volontairement à la disposition du public.

organização de amplitude mundial, sua compreensão não contempla as especificidades de um país.

Batista (2014) concebe informação governamental como pública por estar condicionada em materiais informacionais, obtidos por recursos públicos, e armazenados num espaço informacional público. Nesse sentido, o público é o oposto do privado. Ademais, a informação é pública porque é gerada pelo Estado e disposta no interior da sua administração, o que confere ao público um significado adverso ao que é secreto.

Com base nessas considerações, adotamos a concepção de Batista (2010, p. 40) para a informação pública, conforme a autora apresenta:

[...] 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.

Observamos que esse conceito ultrapassa uma concepção normativa, porque atribui à informação pública, através do seu acesso pelos atores sociais, o potencial de intervir na organização social. Isto é singular, pois concebe essa informação como a expressão de valores e significações do poder público, comportando, portanto, partes de diferentes práticas e discursos oficiais no contexto em que se realizam.

3.7 Transparência

A procura pela transparência pública dos atos do centro do poder é uma prática que se expande progressivamente no seio das sociedades democráticas. Acreditamos que essa nova forma de participação nos destinos da gestão pública é, em grande parte, reflexo do crescimento exponencial da TIC, da intensificação da democracia e da globalização da mídia. Isto, na verdade, ratifica bem aquela máxima, através da qual se afirma que o acesso às informações da Administração Pública estreita os laços democráticos entre o Estado e a sociedade.

Para fins desta investigação, adotaremos a concepção de Rodrigues (2013, p. 424), que concebe a transparência pública como parte integrante da boa governança⁴⁹, mas não totalmente internalizada nas ações estatais. Por isso mesmo que ela vai conceber a transparência como algo que conduz a:

[...] uma prática e a um conjunto de dispositivos que permitiriam um controle mais efetivo dos atos do governo, bem como a sua compreensão pela sociedade, indo ao encontro, idealmente, do conceito de democracia [...].

Exige-se, como um dever, que os governantes deem publicidade de suas ações pertinentes à administração e, também, as disponibilizem para serem disseminadas as informações que são de interesse da sociedade e, não somente, as obrigadas por lei.

O cumprimento da transparência pública está diretamente relacionado à disponibilização de informações em linguagem clara, inteligíveis e de fácil acesso. Essa prática possibilita o alcance do escopo principal da transparência, que é “[...] informar os cidadãos sobre os atos governamentais, bem como implicá-los na vigilância e controle das decisões [...]” (RODRIGUES, 2013, p. 424). Em outras palavras, a concretização da transparência na Administração Pública pressupõe a conservação de um fluxo informacional, constituído por informações compreensivas, relevantes, confiáveis e disponíveis no tempo hábil.

Convém ressaltar que essa garantia de acesso às informações públicas pela transparência deve ocorrer seja de forma individual, seja coletiva, inclusive em meio digital, pois o conceito de transparência é claro quanto à necessidade de pô-lo em prática e a ausência desta prática ocasiona a opacidade na Administração Pública, que volta para si e para os seus interesses. Isto desemboca, conseqüentemente, na ausência de controle e a permanência de práticas corruptas.

Dessa forma, o grau de transparência das ações de um Estado pode ser medido pela quantidade de informações disponíveis aos seus cidadãos. Pois, quanto

⁴⁹ O termo “*governance*” é emergido das reflexões sobre o conhecimento das condições para um Estado ser mais eficiente. Para Löffler (2001, p. 212), governança consiste em “[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes”.

maior o número dessas informações, maior a probabilidade de se exercer o controle social e em implantar políticas públicas.

4 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: O PROCESSO E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)

*“Talvez a condição mais premente da democracia, aquela que incide nas anteriores [...] seja a questão da informação. Seja qual for o estatuto econômico, a posição dentro de um sistema global de dependências sociais, um indivíduo participa da vida social em proporção ao volume e à qualidade das informações que possui, mas, especialmente, em função de sua possibilidade de acesso às fontes de informação, de suas possibilidades de aproveitá-las e, sobretudo, de sua **possibilidade de nelas intervir** como produto do saber”*

(CHAUÍ, 1993, p. 146).

A construção do direito à informação no Brasil comporta características universais, sedimentadas em determinações históricas, sociais, econômicas e culturais. De fato, as relações tecidas com essas determinações proporcionaram a adesão do Brasil ao regime jurídico de direito à informação pública por meio da criação da Lei n. 12.527/2011, conhecida como LAI.

A LAI determina os princípios norteadores do acesso à informação – direito de informar e de ser informado – segundo os quais a publicidade é concebida como regra e o sigilo como exceção. Tal preceito é respaldado no art. 37, caput, da CF de 1988, no qual está estipulado que as exceções são regras quando previstas em determinados contextos definidos (BRASIL, 1988).

A LAI é fruto de emblemáticos e intensos debates entre a Administração Pública, a sociedade civil organizada, ONGs, mídia e outras entidades. Por esse caminho, diversos organismos da sociedade brasileira buscaram a superação da opacidade das práticas de governanças públicas revestidas pela política do sigilo. A LAI reafirma parâmetros e validação de uma cultura de publicidade, ao impor a todos os segmentos da sociedade a mudança de atitudes e de comportamentos face ao acesso à informação. Ter acesso à informação passa a ser uma condição *sine qua non* para o direito a ter direitos.

Com efeito, observamos que o regime de informação⁵⁰ no Brasil, no tocante ao acesso à informação pública, delineou-se como uma questão delicada, conforme alguns marcos regulatórios⁵¹.

Para melhor compreensão desse cenário, a construção desta seção tem por finalidade contemplar o primeiro objetivo específico da tese, ou seja, “descrever e analisar o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira no plano nacional e estadual e identificar seus principais atores”. Com esse intuito, este capítulo é constituído por um preâmbulo e quatro subseções. No preâmbulo, abordamos como ocorreu a construção do direito de informação no mundo e as características universais que esse direito comporta, a partir das determinações históricas, sociais, econômicas e culturais. Destacamos algumas LAI em âmbito mundial.

A primeira subseção, intitulada “O contexto da LAI brasileira”, traça o percurso de reflexão, criação, debate, votação, aprovação e sanção do PL sobre o acesso à informação que originou a LAI em território pátrio, trazendo o ordenamento jurídico existente anteriormente. A partir de então, apresentamos a estrutura jurídica da LAI (artigos, capítulos, incisos e parágrafos), bem como seus aspectos progressistas, suas lacunas e os desafios que enfrenta. Essa subseção é subdividida em três seções terciárias. A primeira “O papel da CGU”, discorre sobre a atuação da CGU como o órgão de controle interno em âmbito federal e externo às demais esferas no processo de criação, implementação e monitoramento da LAI.

⁵⁰ Por Regime de Informação compreendemos como um conjunto de regras que regula o funcionamento da sociedade e que muda de acordo com o poder vigente (FROHMANN, 2012). Seguindo a leitura de González de Gómez (2012), o Regime de Informação considera o processo de geração da informação em um contexto social, cujos participantes são sujeitos, instituições e regras. Em outros termos, o Regime de Informação diz respeito às ações de informação dominantes em um meio socioeconômico, que prevê, nesse ambiente, um condicionamento ao poder vigente.

⁵¹ Dentre os marcos regulatórios, citamos as Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1967 e 1988; as Leis n.8.159, de 8 de janeiro de 1991; n. 1.799, de 30 de janeiro de 1996; n. 9.507, de 12 de novembro de 1997; n.11.111, de 5 de maio de 2005; e os Decretos n. 1.081, de 3 de setembro de 1936; n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949; n. 27.930, em 27 de março de 1950; n. 60.417 de 11 de março de 1967; n. 69.534, de 11 de novembro de 1971; n. 75.657, de 24 de abril de 1975; n. 79.099, de 6 de janeiro de 1977; n. 99.347, de 26 de junho de 1990; n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002; n. 5.301, de 9 de dezembro de 2004, informações mais detalhadas sobre essa legislação foi analisada na dissertação de: HOTT, Daniela Francescutti Martins. **O acesso aos documentos sigilosos: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso aos arquivos**. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

A segunda seção terciária é denominada “O Arquivo Nacional”, onde tratamos da atuação apática que o Arquivo teve no processo de debate da LAI. Em seguida temos a terceira subseção “Atores sociais e a LAI: organizações não governamentais, sociedade civil organizada e a mídia”, situa a participação e a interação de organizações: como a Transparência Brasil, Abraji, Artigo 19, Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, Ordem dos Advogados do Brasil, e a CNacional dos Bispos do Brasil, e como esses organismos vêm atuando na sociedade a partir da promulgação dessa lei. Em um universo bem mais amplo, estas organizações representam as ONGs, a sociedade civil organizada e a mídia no processo de consolidação da LAI.

Na segunda subseção, cujo título é “Transparência Ativa: emergência de um conceito”, debatemos a transparência ativa a partir de sua concepção e estruturação para atender o preconizado pela LAI e pelo Decreto n. 7.724/2012. Demonstramos, ainda, as implicações práticas dessa transparência na Administração Pública através da consolidação da boa governança e das políticas públicas.

Na terceira subseção, intitulada: “A LAI nos Estados brasileiros”, discorreremos sobre o cenário dos 26 (vinte e seis) estados e o Distrito Federal no tocante à implementação da LAI. Para tanto, o foco se direciona sobre como ocorreu o processo de criação da LAI, os setores envolvidos, o estágio atual e alguns indicadores do uso dessa lei.

4.1 O contexto da LAI brasileira

Abordar o direito à informação implica um processo de compreensão desse direito a partir de duas matrizes que têm como dependente o sujeito detentor desse direito: uma individual e outra coletiva. Na matriz individual, há liberdade para buscar, recuperar, receber e disseminar a informação pelo cidadão, que tem a liberdade de expressão como aspecto complementar assegurado no art. 5º, inc. IV, da CF/88. Na matriz coletiva, é a sociedade que procura, acessa, recupera e dissemina a informação em poder do Estado, cujo fundamento é estabelecido pelo art. 5º, inc. XIV, X, XII, XXXIV, LX e LXXII e XXXIII; art. 220 e parágrafos (BRASIL, 1988). Ambas as matrizes constituem a base constitucional da LAI brasileira.

Adicionado a isso, o direito à informação possui vínculo com o direito ao meio ambiente⁵², à vida, à luta contra a tortura, à água, aos benefícios sociais, à verdade, à saúde, à educação, à alimentação, ou seja, a todos os direitos que garantam os direitos humanos (ARTIGO 19, [2013]).

Não obstante, o direito à informação envolve diferentes ângulos com interesses e forças em conflito. Como exemplo, temos algumas exceções que lhes são próprias e regidas por lei. Mas é necessário que a lei seja clara, precisa e acessível ao cidadão; possibilitando a este último adequar o seu comportamento a ela, para que não ocorra a mera prática da discricionariedade governamental (MENDEL, 2009).

Essas restrições devem ser imperiosas ao que é preciso para o contexto social, mas devemos ter cuidado para não ultrapassar os limites do que seja necessário e resulte em um sigilo excessivo de informações, como bem apregoa Mendel (2009, p. 30): “[...] As restrições que extrapolam aquilo que é necessário, como por exemplo tornando mais sigilosas as informações do que é estritamente necessário para proteger a meta legítima, não serão aprovadas nesta parte do teste [...]”

Aspectos dessa natureza devem ser bem analisados para não incorreremos em um mero exercício de restrição do direito à informação. Por isso, é necessário que se determinem contextos concretos em que a disponibilização imediata da informação traria consequências desfavoráveis à Administração Pública.

Dessa forma, para a criação de uma lei de acesso à informação, é preciso que se observem alguns princípios subjacentes ao direito à informação, conforme destaca Mendel (2009):

- a) máxima divulgação: deve-se dar a conhecer as informações em posse da Administração Pública e o direito que é garantido ao cidadão em ter acesso a essas informações. Esse princípio se encontra nos padrões da ONU, na Convenção de Aarhus dentre outros documentos internacionais. Vemos

⁵² Entre os dias 20 e 24 de março de 2017, em Brasília, DF, o Brasil estará sediando a rodada de negociação do Princípio 10 – esse princípio consiste em um dos 27 princípios da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 (ECO -92) – com a participação da sociedade civil e representantes de vinte e três países da América Latina e do Caribe. O objetivo dessa rodada é “[...] promover os direitos à participação social, ao acesso à informação e ao acesso à justiça em questões ambientais [...]” (ARTIGO 19, 2017, não paginado).

que o Estado é desprovido da função de guardião da informação pública e que deve priorizar a aproximação do cidadão com essas informações;

- b) obrigação de publicar: a efetividade do direito à informação pressupõe a disponibilização de informações de interesse público sem o requerimento por parte do cidadão. Isto é, pôr em relevo, proativamente, informações da rotina do órgão e as que são disponibilizadas à sociedade. Assim como o princípio anterior, a obrigação de publicar faz parte também dos Padrões da ONU, da Declaração Africana, da Recomendação do CdE etc.;
- c) promoção de um governo aberto: a Commonwealth e os Padrões da ONU ressaltam esse princípio em suas declarações. Ele consiste na substituição da realidade demarcada pelo sigilo nos feitos governamentais públicos pela cultura da transparência para a efetiva governança. Para tanto, os governos devem fazer uso das TIC, dos meios de comunicação, de panfletos, ouvidorias, dentre outras medidas. A boa governança proporciona assim um aspecto propulsor na relação entre governo e sociedade;
- d) limitação da abrangência das exceções: podemos afirmar que se trata de uma adversidade para os regimes democráticos que defendem a liberdade à informação. Todavia, há contextos legítimos que necessitam de algumas restrições ao acesso à informação. É necessário, no entanto, cautela ao classificar essas informações para não se estabelecer uma cultura de sigilo. A Commonwealth, a ONU, a CdE, dentre outras, traçam algumas recomendações para esse cenário;
- e) procedimentos que facilitem o acesso: esse princípio diz respeito à efetividade no processo de solicitação da informação e sua posterior resposta, bem como a alternativa de interpor recurso sem que haja barreiras. A CdE, a ONU e a Declaração Africana estipulam alguns padrões específicos para que esse princípio seja concretizado nas leis de acesso à informação;
- f) custos: considerado um aspecto complexo, no sentido de poder se constituir em uma barreira para a solicitação da informação quando cobrada em valores demasiados. Todavia, há de se ressaltar que a consulta às informações demanda custos e os órgãos públicos não possuem recursos

para tal. A Convenção de Arrhus explicita regras para a cobrança de taxas no acesso à informação;

- g) reuniões abertas: um princípio interessante, mas pouco presente nas leis de acesso à informação, pois preconiza que o acesso às informações não deve se restringir apenas às registradas (documentos), mas, também, às transmitidas de forma oral. Isso ocorreria por meio da participação em reuniões dos órgãos públicos, conforme corrobora a ONU;
- h) divulgação tem precedência: conforme o primeiro princípio ressaltado, afirma-se a máxima divulgação. É recomendado que as informações com caráter sigiloso sejam revisadas para posterior revogação.

Nesse sentido, o marco regulatório do direito à informação no Brasil é a LAI, a qual concebemos sob um olhar plural: jurídico, social, político e histórico. Ela é um mecanismo positivado de diálogo entre a Administração Pública e a sociedade, que pode possibilitar a participação democrática. Ela fortalece o direito humano do cidadão de buscar informação, de ser informado e de informar com vistas (entre outras finalidades) a efetivar o direito à verdade e à memória⁵³.

Deve-se afirmar ainda que essa lei possibilita ao cidadão ser um partícipe no monitoramento, na avaliação e no controle social da ação e da tomada de decisões pelo Estado, que, a nosso ver, desemboca na legitimidade, qualidade e eficiência da gestão pública.

A criação da LAI no Brasil foi possível em função da congruência de forças em âmbito internacional e nacional. Em termos internacionais, a história do acesso à informação pública, no tocante a uma legislação específica, remonta ao século XVIII, com a sanção da primeira lei de acesso à informação⁵⁴ na Suécia (1776)⁵⁵. Em

⁵³ Não é por acaso que a Lei n. 12.528/2011, responsável pela criação da Comissão Nacional da Verdade, foi promulgada na mesma data da LAI.

⁵⁴ De acordo com Sellander (1991, não paginado), as Leis de Imprensa dos estados da Baviera e de Hesse, na Alemanha, no ano de 1949, são as pioneiras em mencionar claramente o direito à informação quando ainda estavam sob domínio americano “[...] Acolhendo os princípios da livre circulação de notícias e do livre acesso às fontes de informação, estes diplomas legais [as leis de imprensa dos dois aludidos estados] concederam à imprensa um direito de exigir das autoridades esclarecimentos e dados relativos a assuntos de interesse público [...]”. Observamos, nesse caso, que a livre circulação da informação é referente à imprensa, o que representa uma limitação em tais ordenamentos legais.

⁵⁵ A Lei de Acesso à Informação sueca se destaca por ter ampla proteção constitucional ao fazer parte na íntegra da Constituição do país. Entretanto, possui fortes lacunas, como a ausência da divulgação espontânea pelo governo, falta de recursos administrativos

seguida, em 1948, a Organização das Nações Unidas (ONU), no art. 19 da sua Declaração Universal dos Direitos Humanos, preconiza o direito à liberdade de opinião e expressão (ONU, 1948), que apesar de não enunciar o direito à informação e relacioná-lo ao direito à liberdade de opinião e expressão, foi um importante documento para a positivação desse direito no mundo⁵⁶.

No ano de 1951, portanto, 175 anos após a promulgação da lei da Suécia, a Finlândia se torna o segundo país a regulamentar o direito à informação. Em 1966, os Estados Unidos da América (EUA) criaram a *Freedom of Information* (FOIA), segundo Mendel (2009). Para Sales (2014), a FOIA/EUA é considerada o marco moderno no que tange às discussões sobre o acesso à informação como um direito fundamental. Ela influenciou na internacionalização desse direito⁵⁷.

Dentre os aspectos positivos dessa lei, temos o caráter determinante nas regras sobre a provisão de informação por meio eletrônico, a definição de regras em torno do emprego de taxas e as medidas de promoção da lei. Alguns desses elementos foram incorporados recentemente. Entretanto, Mendel (2009, p. 138), aponta alguns aspectos negativos da FOIA:

[...] regras acerca do processamento oportuno de informações que podem ser contornadas, permissão para a restrição de documentos, que teve uma ampliação considerável nos últimos anos, e a ausência de um mecanismo de supervisão administrativa independente, dotado do poder de receber reclamações sobre a não aplicação adequada das regras pelos órgãos públicos.

Outra regulamentação de acesso à informação, considerada uma das Primeiras da América Latina, é a do México: *Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública Gubernamental*, promulgada em 2002. O diferencial desta

independentes, bem como não contemplar o acesso a um número considerável de documentos (MENDEL, 2009).

⁵⁶ Para a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, os tratados mundiais referentes ao direito humano são mecanismos que precisam ser interpretados à luz da evolução dos tempos (MENDEL, 2009). Além da Declaração dos Direitos do Homem (1948), a ONU tem ainda dois outros importantes documentos que versam sobre o direito à informação: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Além de outros documentos criados por organismos internacionais, como o Conselho da Europa, da União Africana, dentre outros que não trataremos nesta pesquisa, mas que podem ser conferidos em MENDEL, *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília, DF: UNESCO, 2009.

⁵⁷ A importância da *Freedom of Information* (FOIA) deve-se, também, ao fato do poder político que os EUA adquiriram mundialmente no pós 2ª Guerra Mundial (SALES, 2014).

lei mexicana é a existência de um órgão independente para a supervisão da aludida lei (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014).

A regulamentação do direito à informação, segundo Mendel (2009) tem crescido progressivamente. Em 2009, já havia em nosso planeta mais de setenta leis de acesso à informação, quantitativo esse que tem aumentado. Conforme pesquisa da *Global Right to Information* (RTI), desenvolvida pela *Access Info Europe* (AIE) e o *Centre Law and Democracy* (CLD), há 102 leis de acesso à informação no mundo.

A *Global Right to Information* desenvolve também avaliações sobre a força dos quadros jurídicos dessas leis e, para tanto, utiliza uma metodologia composta de 61 indicadores, divididos em sete categorias: direito de acesso, objetivo, procedimentos de solicitação de informação, exceções e recusas, recursos, sanções e ações de promoção. De acordo com o levantamento iniciado em setembro de 2011, o país com a LAI mais bem avaliado foi a Sérvia; já a Áustria possui a LAI mais fraca. O Brasil alcançou uma colocação considerável de 18º lugar (GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2014).

Em setembro de 2016, avaliação do referido organismo atribui ao México a importância de ser o país que possui a LAI mais completa do mundo, enquanto a Áustria permanece com a última colocação mundial e o Brasil assume o 22º lugar, caindo quatro posições em relação ao levantamento feito em 2011 (GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2016).

É oportuno destacar que organismos internacionais, como a ONU, a UNESCO, o Banco Mundial, entre outros, passaram a demandar aos países uma maior transparência na aplicação dos seus recursos financeiros, bem como no livre fluxo de informações (LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014). Tais exigências levaram várias nações a criarem suas LAI.

Quando voltamos o olhar para o Brasil, é surpreendente que o país tenha assegurado o direito de informação na sua CF/1988, embora possua uma série de declarações e celebrou pactos em âmbito internacional sobre a questão, mas somente no ano de 2011 promulgou a sua LAI. O direito à informação passou a ser tratado há 23 anos, desde a promulgação da Carta Magna até a efetivação da LAI brasileira.

Nesse sentido, acreditamos que a LAI brasileira se tornou possível devido ao processo da redemocratização pós-ditadura militar e da promulgação da CF/1988,

quando o direito à informação afirma o status de direito fundamental, conforme o art. 5º, inc. 33 (BRASIL, 1988)⁵⁸. Contudo, apesar dessa ruptura com o regime do segredo alimentado, principalmente por legislações anteriores à CF/1988⁵⁹, bem como pelo período do regime militar, pois o Brasil não possuía um diploma legal que regulamentasse o cumprimento desse direito fundamental. Isso, para Bertazzi (2011, p. 26), limitava “[...] em demasia o exercício das garantias enumeradas no texto constitucional [...]”. Esse limite era, de certa forma, tributário do processo mesmo de redemocratização e das forças políticas que concorreram para o fim do regime militar.

Nesse sentido, muitos movimentos da sociedade civil organizada⁶⁰ vinham pressionando os sucessivos governos pós-ditadura militar a abrirem os arquivos daquele período. Como resultado dessas pressões, foram introduzidas apenas pequenas modificações nas leis de acesso (RODRIGUES, 2011). Dentre as iniciativas desenvolvidas nesse período de redemocratização, temos, na década de 1990, o movimento para criação de uma lei de arquivo nacional, com intuito de garantir não somente as competências para a gestão dos documentos de caráter arquivístico, mas também os trâmites para o recolhimento, guarda, acesso a esses documentos e a contemplação dos arquivos privados, conforme ressalta Rodrigues (2011, p. 268):

[...] no apagar das luzes do regime militar, em meio ao movimento das Diretas Já, o então ministro da Justiça Abrahim Abin-Akel envia ao presidente da República, em 30 de novembro de 1984, um anteprojeto de lei instituindo a política nacional de arquivos públicos e privados [...].

⁵⁸ É oportuno destacar que, mesmo com a redemocratização do Brasil em 1988, ainda continuamos com algumas leis no formato da ditadura. Como exemplo temos a condenação do Brasil pela Corte Americana de Direitos Humanos no caso da Guerrilha do Araguaia. Este foi um dos fatos marcantes para a promulgação da LAI brasileira, Lei n. 12.527/2011 (SALES, 2014). Anterior a isso, houve as pressões por parte da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Banco Mundial dentre outros organismos multilaterais, que passaram a exigir mais transparência sobre a movimentação financeira do País.

⁵⁹ Dentre essas legislações, citamos as Constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967), leis e decretos, conforme analisado na seguinte dissertação: HOTT, Daniela Francescutti Martins. **O acesso aos documentos sigilosos**: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso aos arquivos. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

⁶⁰ Para ratificar esse contexto temos ainda “[...] no governo de FHC, em 2001, sob demanda dos familiares de guerrilheiros mortos no Araguaia, três inquéritos foram abertos em São Paulo, Pará e Brasília para buscar detalhes a respeito da localização dos corpos das vítimas [...]”.

De acordo com Rodrigues (2011), em 7 de dezembro de 1989 é apresentado um novo projeto para a lei de arquivo, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. A justificativa para tal substituto foi a incompatibilidade do projeto inicial com preceitos da Constituição de 1988. Conforme menciona a autora supracitada, a aprovação do projeto na Câmara dos Deputados acontece em 21 de dezembro de 1990 e, em 8 de janeiro do ano seguinte, o presidente da República, Fernando Collor de Mello (PRN/AL), o sanciona como lei n. 8.159.

É inegável que essa lei preencheu lacunas em termos de legislação arquivística no Brasil. Sob uma ótica generalista, ela garantiu em seu art. 4º, o acesso ou a facultações à informação pública.

[...] que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos [...] ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (BRASIL, 1991. Não paginado).

Dentre essas manifestações, temos, em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a abertura de três processos requeridos pelos “[...] familiares de guerrilheiros mortos no Araguaia [...]”. Esses processos “[...] foram abertos em São Paulo, Pará e Brasília para buscar detalhes a respeito da localização dos corpos das vítimas [...]”. (RODRIGUES, 2011, p. 272-273).

Conforme afirma Rodrigues (2011), sob o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003, o mérito desses processos é julgado em Brasília, a favor da desclassificação e da apresentação de todas as informações pertinentes às operações militares realizadas durante a Guerrilha. Concomitantemente a esse acontecimento, o presidente Lula assina o Decreto n. 4.850, em 3 de outubro de 2003, que cria uma Comissão Interministerial para recuperar informações pertinentes aos mortos desaparecidos na Guerrilha do Araguaia. Para Rodrigues (2011, p. 273): “[...] esse decreto abria, portanto, uma brecha que ampliava o debate sobre a questão dos arquivos do período militar e o acesso, mas, insistimos, como paliativo a uma verdadeira política de acesso”.

Urge destacarmos que, paralelo a isso, corria na Justiça do DF, a ação dos familiares dos mortos desaparecidos na Guerrilha. Essa ação transcorria em conjunto com a *Human Rights Watch Americas* e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), que entraram com uma petição, em 1995, junto à Comissão

Interamericana de Direitos Humanos, para que deliberassem acerca da violação aos direitos humanos na Guerrilha do Araguaia no Brasil (SALES, 2014).

Nesse íterim, o presidente Lula regulamentou a Lei n. 11.111, em 5 de maio de 2005 (BRASIL, 2005a), resultante da Medida Provisória n. 228, de 9 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004). Esses dois atos normativos resultaram da tentativa, por parte do governo, de agradar a sociedade civil, descontente com prazos estipulados para manutenção do sigilo das documentações referentes aos militares.

É nesse contexto que emerge o Movimento Desarquivando o Brasil, constituído por docentes e discentes das Universidades de São Paulo e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em conjunto com os representantes da Comissão de Familiares de Mortos Desaparecidos Políticos.

O movimento reivindicou a abertura dos arquivos da Ditadura Militar em sua totalidade e, dentre suas ações, assumiu a frente de um abaixo-assinado em prol da inconstitucionalidade da Lei n. 11.111/2005.

Outra lei sancionada por Lula foi a Lei Complementar n. 131, de 27 de março de 2009, que adicionou dispositivos à Lei n. 101, de 4 de maio de 2000, ao estabelecer normas de finanças públicas referentes à responsabilidade fiscal. Tal lei assegura a transparência às finanças públicas por meio da disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre o orçamento e as finanças em todo território brasileiro (BRASIL, 2009a).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2010, se posicionou sobre a petição de violação dos direitos humanos na Guerrilha do Araguaia pelo Brasil. Esse fato foi marcante para a promulgação da LAI brasileira, pois uma das defesas do Brasil foi a alegação do PL 5.228/2009 estava em tramitação:

Por fim, em 24/11/2010, em minuciosa sentença, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Brasil, entre diversas determinações, a reparar os danos cometidos às famílias de 62 pessoas desaparecidas na Guerrilha do Araguaia, a despeito de todas as iniciativas legislativas produzidas. Esse processo tem um grande significado para o debate acerca do direito de acesso à informação, porquanto foi por meio dele, juntamente com a ação ajuizada na Justiça Federal em 1982, que o tema foi regulamentado, como se observaria recentemente na edição das Leis n.12.527 e 12.528, de 18/11/2011 [...] (SOUZA, 2012, p. 172-173).

Convém acentuar que o governo brasileiro, por meio da CGU, desenvolveu um projeto, fruto da parceria com a UNESCO, coordenado pelo professor Dr. Roberto DaMatta, para “[...] analisar valores, cultura, experiência e percepção de

servidores públicos federais em relação à temática de acesso à Informação”. (DAMATTA, 2011. Não paginado). Esse projeto foi intitulado “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro⁶¹”, tendo como uma das categorias analisadas a relação constituída entre Estado e sociedade.

Essa categoria buscou saber qual a percepção que os servidores federais têm da relação entre o Estado e a sociedade que, de certa forma, possibilitou a compreensão das posturas desses servidores no que concerne aos pedidos de acesso à informação advindos dos cidadãos (DAMATTA, 2011).

As análises derivadas dos resultados constataram que essa relação é considerada distante pela maioria dos entrevistados, mas evidenciou-se que, apesar desse cenário, há de se considerar uma maior proximidade nos últimos vinte anos.

Podemos afirmar, assim, que essas manifestações internas, associadas às tendências internacionais pela criação de leis de acesso à informação, impulsionaram o processo de articulação, no interior do governo federal, para a criação do projeto de lei que deu origem à LAI brasileira (RODRIGUES, 2013). Os debates ocorridos em 2005 no Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção (CTPCC)⁶² da CGU, corroboram, em parte, essa tese. Esse PL surge por ação da ONG⁶³ Transparência Brasil no contexto desse Conselho. Na época, essa ONG projetou as principais diretrizes que uma lei de acesso à informação deveria ter em sua constituição (ABRAMO, 2009). Houve, ainda, a participação do Ministério Público Federal, Ministério das Relações Internacionais e Associação Brasileira de Imprensa.

Tese essa que é ratificada pela *Freedom Info*, ao atribuir às campanhas desenvolvidas pela sociedade civil organizada importante participação nesse processo, dando ênfase à Abraji, por ter organizado o primeiro Seminário de Direito

⁶¹ Esse diagnóstico faz parte de um projeto maior, denominado “Política brasileira de acesso a informações públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”, conforme ressaltado na nota explicativa anterior.

⁶² O CTPCC foi criado pelo Decreto n. 4.923, de 18 de dezembro de 2003, como órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU, com a “[...] finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da Administração Pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade”. (BRASIL, 2003a, não paginado).

⁶³ A ONG Transparência Brasil, no período que antecedia as eleições presidenciais, no caso, a reeleição de Lula, fez frente para que esse candidato incluísse o PL em seu projeto de governo. O que, de fato, aconteceu (ABRAMO, 2009).

de Acesso à Informação Pública no ano de 2003. Esse Seminário culminou na criação do Fórum Brasileiro para o Direito de Acesso à Informação Pública, constituída por várias organizações que lutavam pelo direito à informação.

A primeira minuta de anteprojeto, fruto dos estudos realizados pela CGU, foi apresentada pelo senhor Renato Amaral Braga da Rocha, chefe da Assessoria Jurídica da CGU, na 4ª Reunião do CTPCC, realizada no dia 20 de setembro de 2005. Constituída por dez artigos, tal proposta foi distribuída em três partes: a primeira visava a garantia do acesso à informação, a outra previa quais instrumentos seriam necessários para que o cidadão tivesse acesso à informação em poder do Estado; e a terceira dizia respeito sobre o sigilo (BRASIL, 2005c). As discussões em torno dessa minuta continuaram nas reuniões seguintes do CTPCC (5ª reunião – 23 de março de 2006; 6ª reunião – 28 de junho de 2006; 10ª reunião – 25 de março de 2009) com a participação de vários representantes do governo e da sociedade civil organizada (BRASIL, 2006a; 2006b; 2009b).

Em 2007, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou uma Ação de Inconstitucionalidade (ADI n. 3.987) em oposição à Lei Nacional de Arquivo e à Lei de Classificação de Documentos, no Supremo Tribunal Federal (STF), por garantirem a classificação de documentos sigilosos por tempo indeterminado (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2007).

Em abril de 2009, especialistas dos Estados Unidos, México, Canadá e Brasil participaram do segundo Seminário Internacional de Informação Pública. Em maio do mesmo ano, encaminharam o texto que se tornaria o PL n. 5.528/2009 à Casa Civil da Presidência da República, onde foi analisado, revisto e apresentado pelo Poder Executivo federal, por meio da Mensagem 316/2009, no dia 15 de maio, à Câmara dos Deputados (CD). Este PL tramitou na CD conjuntamente com os PL n. 219/2003⁶⁴ e n. 1.019/2007, de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT/MG) e

⁶⁴ Anterior a esses PLs, os deputados federais Reginaldo Lopes (PT/MG) e Celso Russomanno (PP/SP) apresentaram, cada um, um PL sobre a regulamentação do acesso à informação. O PL n. 219/2003 do deputado Reginaldo Lopes fixava normas para a prática do direito à informação, definindo as informações acessíveis, o prazo para atendimento do pedido, bem como os procedimentos recursais (Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 219/2003. Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso em: 10 jan. 2009); o PL n. 1.019/2007, de autoria de Celso Russomanno, buscava regulamentar o inc. XXXIII do art. 5º da CF/88, para garantir o acesso à informação por meio do atendimento ao pedido feito pelo cidadão no prazo de sessenta dias. Se o pedido não fosse atendido, a autoridade poderia ser condenada por crime de responsabilidade.

Celso Russomanno (PP/SP), sequencialmente, em virtude de convergirem sobre o mesmo assunto.

Para julgamento do seu mérito, o PL 5.228/2009 deveria ser analisado por três comissões permanentes. Todavia, devido a tramitar em caráter de urgência, foi criada uma Comissão Especial, que agregou as funções das três referidas Comissões, em conformidade ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cuja relatoria ficou a cargo do Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS). Após aprovação pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária do PL nessa Comissão, o Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), em conjunto com o presidente da Comissão, José Genuíno (PT/SP) apresentaram o PL ao presidente da CD, Michel Temer (PMDB/SP), para votação no Plenário, onde foi aprovado no dia 13 de abril de 2010.

Em seguida, foi encaminhado ao Senado Federal (SF), numerado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 41/2010. A relatoria ficou a cargo do senador Fernando Collor de Mello (PTB/AL). No SF, o PLC passou por quatro Comissões: Constituição, Justiça e Cidadania – Relator senador Demóstenes Torres (DEM/GO); Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – Relator senador José Bezerra (DEM/RN), mas este senador deixou a Comissão e a relatoria que foi assumida pelo senador Antonio Carlos Junior (PSDB/SP); Direitos Humanos e Legislação Participativa – Relator senador Humberto Costa (PT/PE); e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – Relatoria senador Fernando Collor de Mello, sendo retido por mais tempo nesta última, por ação do relator que apresentou um substitutivo, por meio da Emenda n. 5, rejeitada por 43 votos contra e 9 favoráveis (BRASIL, 2011c).

Esse substitutivo representava a posição dos senadores Fernando Collor e José Sarney (PMDB/AP), este último então presidente do SF, por serem contrários ao prazo máximo de cinquenta anos estabelecidos para o acesso aos documentos sigilosos. Ambos defendiam que esse prazo fosse prorrogado por várias vezes⁶⁵. Segundo o senador Collor de Mello:

Ele foi apensado ao PL n. 219/2003 do deputado Reginaldo Lopes (Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. PL n. 1.019/2007. Brasília, DF, 2007a Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350981>>. Acesso em: 10 jan. 2009).

⁶⁵ O posicionamento dos senadores Fernando Collor (PTB/AL) e José Sarney (PMDB/AP) foi veiculado em várias reportagens de importantes meios de comunicação em nível nacional,

Defendo a abertura recente dos documentos, agora, os documentos históricos que fazem parte da nossa história diplomática, da nossa história do Brasil, que tenham articulações com Rio Branco teve que fazer muitas vezes, não podemos revelar esses documentos se não vamos abrir feridas, afirmou Sarney (BONI, 2011. Não paginado).

Além de Collor e Sarney, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas também endossaram a frente da defesa pelo sigilo eterno. Essa postura atrasou a votação do PL n. 5.228/2009 na CD. A alegação do Itamaraty era no sentido de que a existência de assuntos que envolvem o Brasil com outros países exige prazos de sigilo superiores a cinquenta anos ou eternos (RODRIGUES, 2010). Acreditamos que, em função desse posicionamento, alguns conjuntos documentais se mantêm sigilosos, como a Guerra do Paraguai e a compra do Acre.

Nesse compasso, a presidenta Dilma Rousseff, a convite do então presidente norte-americano Barack Obama, participou, em setembro de 2011, da abertura da 1ª Conferência de Alto Nível para Governo Aberto, com outros seis países: África do Sul, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido. A participação nessa Conferência estava condicionada a critérios mínimos, como: transparência orçamentária, acesso à informação, divulgação de declarações patrimoniais pelas autoridades, liberdades civis e participação social (BRASIL, 2011d).

Logo após o retorno da presidenta ao Brasil, o plenário do SF, mais precisamente, no dia 25 de outubro de 2011, aprovou o PLC n. 41/2010, com o voto contrário apenas do senador Fernando Collor.

A promulgação da LAI conjuntamente à Lei 12.528, que criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV), aconteceu logo após esse debate no Legislativo. Esse fato não se trata de mera coincidência, pois ambas convergem para o mesmo fim (NUNES, 2014), conforme elucida o pronunciamento da presidenta Dilma Rousseff:

O sigilo não oferecerá, nunca mais, guarida ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil. Esta é uma importante conexão, uma conexão decisiva com a lei que cria a Comissão da Verdade. Uma não existe sem a outra, uma é pré-requisito pra outra, e isso lançará

por exemplo: “ESCANDÂLO no Congresso: Sarney (PMDB-AP) e Collor (PTB-AL) defendem sigilo eterno para documentos públicos. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/sarney-pmdb-ap-e-collor-ptb-al-defendem-sigilo-eterno-para-documentos-publicos.htm>>. (GUERREIRO, Gabriela. Collor defende sigilo eterno como questão de Estado. **Folha de S. Paulo**, 16 jun. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/06/930868-collor-defende-sigilo-eterno-como-questao-de-estado.shtml?mobile>>. Acesso em: 20 out. 2011).

luzes sobre períodos da nossa história que a sociedade deve conhecer [...] (ROUSSEFF, 2011. Não paginado)⁶⁶.

Observamos que o processo de tramitação do PL sobre acesso à informação, enviado pelo Executivo federal, sofreu poucas mudanças na CD e no SF: os capítulos se mantiveram, em sua maioria, e os vetos feitos pela Presidenta, conforme Mensagem n. 523, de 18 de novembro de 2011, foram em relação ao art. 19 *caput* e §1º e art. 35.

Com a aprovação da LAI, conforme referencia Indolfo (2013), além da CGU, outros órgãos da Administração Pública se organizaram para implementar a LAI, a partir da criação de grupos de trabalho por alguns ministérios, bem como por propostas aprovadas e pelas moções recomendadas pela plenária da I Conferência Nacional de Arquivos (Conarq), realizada em novembro de 2011, sobre o papel das instituições arquivísticas nesse processo.

A LAI é uma legislação de caráter misto por ser ao mesmo tempo uma lei da federação – todos os Estados, Municípios e Distrito Federal são submetidos à LAI, mas, a partir dos seus eixos estruturantes, permite que sejam criadas legislações próprias que contemplem as peculiaridades de cada lugar – e uma lei federal – pois possui aspectos que condizem apenas à União (HEINEN, 2014).

Constituída por 6 capítulos, a LAI, em sua disposição geral, deixa clara a sua amplitude em termos da aplicação de suas garantias, inclusive, em alguns casos, se aplica a empresas privadas, ONGs, entidades filantrópicas, organizações sociais sem fins lucrativos, organização da sociedade sem interesse público, dentre outras, desde que recebam proventos públicos (BRASIL, 2011a). Seu objetivo é expresso no art. 5º, ao afirmar que “[...] É dever do Estado garantir o direito à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011a. Não paginado). Ao Estado cabe o provimento de informações completas e adequadas em tempo ágil, de forma facilitada.

⁶⁶ Discurso proferido pela presidenta da República, Dilma Rousseff, na solenidade de sanção do projeto de lei que garante o acesso à informação pública e ao projeto de lei que cria a Comissão Nacional da Verdade, no Palácio do Planalto, no dia 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

A garantia do acesso à informação deve estar em conformidade aos princípios básicos da Administração Pública (publicidade, divulgação de interesse público através de todos os meios de comunicação tecnológicos e a ampliação da cultura de transparência). É importante frisarmos que o uso da TIC é condição, de acordo com vários dispositivos da LAI, para assegurar o acesso à informação.

Esse cenário faz-nos apreender que o uso das TIC no acesso à informação imprime novas formas de o Estado se relacionar com a sociedade, proporcionando uma celeridade na divulgação das informações geradas e custodiadas pela gestão pública.

Entretanto, não podemos negligenciar os aspectos que dificultam a implementação da LAI, tais como: o desafio tecnológico, principalmente, para os pequenos municípios, no sentido não só de consolidar os dados governamentais para serem transmitidos para o *site* do governo, mas, também, no alcance da banda larga nos lugares mais remotos do Brasil, embora 49,4% da população brasileira tenha acesso à *internet*, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

A Lei n. 12.527/2011, em seu art. 8, cunha o termo transparência ativa – concepção que trabalharemos melhor na seção 4.3 –, que obriga os órgãos e entidades públicas a divulgarem, por meio de suas páginas virtuais, informações pertinentes ao seu funcionamento, ações, programas e projetos, devendo, para tanto, manter as informações sempre atualizadas.

Referida divulgação deve ocorrer também em ambiente físico, de forma a orientar o atendimento do cidadão (art. 9). Esses ambientes são constituídos pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que deve fornecer todo suporte preciso ao acesso à informação, cuja obrigação consiste em:

- 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 [...] (BRASIL, 2011a. Não paginado).

Assim, a função do SIC é atender às demandas informacionais do cidadão. Esse atendimento ocorre por meio do recebimento, processamento e gerenciamento dos pedidos informacionais, constituindo-se num campo fecundo e promissor para impulsionar a relação entre Estado e cidadão.

A criação do SIC é regulamentada pelo Decreto n. 7.724, de 12 de maio de 2012, e tem como escopo “[...] 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”. (BRASIL, 2012a. Não paginado).

Observamos que esses objetivos tornam o SIC o porta-voz da sociedade em relação aos órgãos e entidades estatais, configurando-se como um espaço novo, em que o sujeito põe em prática o seu papel político em ambiência estatal e redefine espaços e papéis na gestão pública. Dessa forma, o SIC consiste no serviço que recebe as solicitações informacionais do cidadão, devendo, dentro das possibilidades, disponibilizar a informação de forma imediata, registrando-as e direcionando-as ao setor competente.

É necessário criar, para tal finalidade, uma estrutura que possibilite a participação popular. Essa estrutura corresponde tanto a uma unidade física, em que o cidadão não encontre dificuldades em frequentá-la, com horário definido, quanto à presença de funcionários exclusivos para esse atendimento.

O SIC também deve ser disponibilizado na internet, atuando como um balcão virtual de atendimento que acompanha os pedidos, auxiliando na gestão da informação. Para a CGU, “[...] a prestação desse serviço pela rede de computadores se mostra uma forma ágil e fácil de atender ao solicitante, que pode obter as informações necessárias sem precisar sair de casa” (BRASIL, 2013a, p. 19).

O SIC disponibilizado na internet também traz contribuições para a gestão administrativa no sentido de demandar menos recursos para o funcionamento de um SIC físico e gerar relatórios gerenciais, no tocante às demandas de informação aos órgãos públicos.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU desenvolveu o e-SIC, em pleno funcionamento na internet, com entrada única para as solicitações de Informação pelo cidadão, permitindo o acompanhamento do prazo dessa solicitação, bem como o recebimento da resposta por correio eletrônico e a entrada de recursos às instâncias competentes, em caso de negativa bem como o envio de reclamações.

A CGU enfatiza, ainda, que o e-SIC possibilita o acompanhamento da implementação da LAI, assim como a geração de relatórios estatísticos com os números de solicitações de informação. Cabe ressaltar que é de inteira responsabilidade da CGU o funcionamento, a implementação de melhorias e a

orientação do uso do sistema tanto pelos órgãos do Executivo federal quanto pelo cidadão (BRASIL, 2013a).

A CGU disponibiliza, ainda, o código-fonte do e-SIC para os Estados e Municípios que aderirem ao Programa Brasil Transparente. Este programa não consiste em objeto de estudo, mas, para uma melhor contextualização, torna-se necessário destacar que é uma iniciativa para auxiliar Estados e Municípios na implementação da LAI, por meio da capacitação dos seus servidores públicos, distribuição de material técnico, orientação sobre a LAI e a disponibilização do referido código. O código-fonte é o mesmo utilizado pelo governo federal, é gratuito e pode ser usado de forma livre pelos Estados e Municípios, desde que estejam condizentes com os critérios mínimos do Termo de Adesão.

Outro aspecto salutar, no provimento do SIC, é a autoridade de monitoramento, determinada no art. 40 da LAI:

No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da Administração Pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições [...] (BRASIL, 2011a. Não paginado).

A representação dessa autoridade, convém destacar, consiste num empreendimento para garantir o cumprimento da LAI, sendo obrigatória a apresentação de relatórios sobre o monitoramento dessa implantação e a indicação de medidas, tanto de implementação quanto de aperfeiçoamento dos processos. A obrigatoriedade dessa autoridade visa o âmbito federal, mas isso não impossibilita que Estados e Municípios possam adotá-la. Nesse particular, a autoridade de monitoramento atua como uma iniciativa interessante para que seja garantida a participação do cidadão no SIC, no sentido de indicar melhorias ao sistema no provimento das informações, aperfeiçoando, assim, o espaço de diálogo entre governantes e governados.

O art. 9, em seu inc. II, traz as consultas e audiências públicas como mecanismos de divulgação de informações: “[...] II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação”. (BRASIL, 2011a. Não paginado). Tal ação põe em voga o exercício da democracia direta que dá voz à sociedade, tornando-a mais participativa.

O art. 10 da LAI, por sua vez, determina quem – seja interesse individual, coletivo ou geral, ou seja, de interesse universal – pode requerer informações ao poder público, sendo o pedido feito às autoridades e/ou poderes aludidos nos arts 1º e 2º da LAI. Adicionado a isso, a solicitação de informação não precisa ser motivada, mas exige a identificação do cidadão. De acordo com Barros e Sousa (2015), essa identificação pode representar um aspecto divergente ao propósito da LAI no tocante às administrações públicas que atuam de forma coercitiva.

Citamos, aqui, o relatório de monitoramento da aplicação da LAI em 2013, feito pela ONG Artigo 19 – que informações pertinentes à atuação de tal ONG serão melhor trabalhadas na seção 4.2 – ao detectarmos que, principalmente, os Tribunais Federais (TF) fazem solicitações desproporcionais de identificação do requerente. O Artigo 19 (2013, p. 34) apresenta o caso do TRF 2⁶⁷ que:

[...] no dia 2 de outubro de 2013, exigiu números de inscrição e cópias físicas dos seguintes documentos do solicitante dos pedidos deste monitoramento: CPF, RG e comprovante de endereço. Caso contrário, não seriam enviadas respostas aos pedidos. Mesmo após o solicitante haver fornecido nome completo e número de identidade, o órgão insistiu em cobrar cópias dos documentos e na necessidade de envio do CPF.

Adicionado a esse exemplo, o próprio SF⁶⁸ solicita do requerente informações pertinentes ao telefone, sexo, idade, faixa etária, escolaridade, cidade e unidade federativa. Ambos os exemplos vão de encontro ao preconizado no art. 10, conforme referenciado na LAI:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.
§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação (BRASIL, 2011a, não paginado).

No art. 11 da lei é contemplado o prazo de resposta ao pedido feito, no qual temos o acesso imediato, como regra geral. Entretanto, a exceção é escrita nos § 1º e 2º do referido artigo. Isto é, os pedidos devem ser respondidos pelos órgãos públicos no prazo de vinte dias, se não houver pedido de prorrogação. Caso haja

⁶⁷ O TRF 2 corresponde a 2ª Região do Tribunal Regional Federal que compreende os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

⁶⁸ BRASIL. Senado Federal. Transparência: Serviço de Informação ao Cidadão. 2013b. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/formtransparencia>>. Acesso em: 24 out. 2015.

prorrogação, esse prazo é estendido por mais dez dias, mediante justificativa e comunicado ao solicitante.

Vários motivos podem ser elencados para que os prazos não sejam cumpridos ou prorrogados, como a ausência de quantitativo suficiente de recursos humanos e financeiros. Além desses, vemos que a ausência da organização dos arquivos se constitui em um dos grandes obstáculos não só para o fornecimento imediato da informação, como, também, para o processo de implementação da LAI.

Contudo, pouco se fez nessa direção, conforme os relatórios sobre a referida lei no âmbito do Executivo federal (BRASIL, 2013c; 2014b). O próprio texto da LAI não contempla diretamente aspectos acerca dos arquivos e da gestão documental, ainda que as informações objeto da LAI – e do decreto que a regulamenta – essencialmente são de caráter arquivístico. Assim, apesar de o Decreto n. 7.728/2012, em seu art. 71, evidenciar que “[...] os órgãos e Entidades adequarão suas políticas de Gestão da informação, promovendo os ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações”, não há menção direta a respeito da forma de gestão desses documentos (BRASIL, 2012a. Não Paginado).

Outro problema que dificulta a efetividade da LAI é a situação precária em que se encontram os arquivos, conforme reportagem veiculada pelo jornal “O Globo”, em janeiro de 2013: “[...] a Lei de Acesso à Informação, sancionada em novembro de 2011 pela presidente Dilma Rousseff, corre risco de não ser totalmente implementada por causa do estado precário dos arquivos públicos estaduais no país [...]” (BRUNO et al., 2013).

O que apreendemos, assim, é que a gestão documental, demanda estrutura física, recursos humanos e financeiros, precisa ser implementada, a fim de disponibilizar, de forma prática e eficiente as informações solicitadas, afinal “[...] o fundamento da LAI é a primazia da transparência do Estado sobre a opacidade [...]” (JARDIM, 2013, p. 387), o que favorece a tomada de decisão. Isso proporciona a interação entre as classes, entre os direitos do sujeito e os da sociedade e a configuração das tomadas de decisão ordinária.

A complementariedade do art. 11 está no art. 14, quando preconiza que o requerente deve receber, dentro do prazo de resposta, a justificativa pela negativa ao pedido de informação, bem como o parecer legal, juntamente à possibilidade de recurso com a menção de prazo e a autoridade que o julgará.

Esses recursos são definidos no art. 15 seguido pelo art. 16, em que este artigo trata dos recursos contra a negativa de acesso à informação por determinação administrativa. Para tanto, no contexto da União, a CGU é definida como a segunda instância recursal, que terá o prazo de cinco dias para manifestação. Essa disposição recursal é distribuída em níveis pelo Decreto n. 7.724/2012.

No artigo seguinte, a LAI contempla o recurso voltado para a negativa da solicitação de desclassificação de informações pela Administração Pública federal. A partir de então, recorre-se ao Ministro de Estado e, em caso de negativa deste, há uma terceira instância, que é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que tem como função:

- I – requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;
- II – rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e
- III – prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24 (BRASIL, 2011a, não paginado).

O art. 24 determina o prazo máximo de sigilo das informações públicas, cuja aplicabilidade é em todo território nacional, sendo “[...] I – ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II – secreta: 15 (quinze) anos; e III – reservada: 5 (cinco) anos [...]” (BRASIL, 2011a. Não paginado)⁶⁹. A determinação do maior ou menor prazo de sigilo é condicionada à segurança da sociedade e do Estado. Essa classificação não deve ser feita de forma arbitrária, tendo, para tanto, autoridades responsáveis por tal efetivação, conforme apresenta o art. 27. Assim, o acesso às informações sigilosas só pode ser feito por quem possui credencial (art. 25 da LAI e art. 43 do Decreto n. 7.724/2012).

A decisão administrativa de classificar a informação como sigilosa deve conter requisitos básicos, como o teor do documento, a autoridade que a classificou, o prazo de sigilo e a justificativa da classificação (art. 28). Esses requisitos objetivam

⁶⁹ Anterior à LAI, a classificação das informações sigilosas era feita pelo Decreto n. 4.553 (BRASIL, 2002), que, diferentemente do art. 24 da LAI, atribuía períodos infinitos de sigilo aos documentos. Posição esta defendida pelos senadores Fernando Collor de Melo e José Sarney, conforme já mencionado.

torná-la o mais transparente possível, de forma a evitar “[...] condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar [...]” conforme art. 39.

De acordo com o art. 30, será função de responsabilidade da autoridade de monitoramento de cada órgão publicar o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, bem como as desclassificadas nos últimos doze meses e um relatório estatístico sobre as solicitações de informação.

É importante frisar que como a LAI se constitui em uma lei da federação, conforme já enunciado, ela delibera que Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito de sua competência, decretem regulamentos no tocante ao SIC, audiências ou consultas públicas, processo de negação dos requerimentos de acesso à informação e o de desclassificação e reclassificação da informação sigilosa, sem desconsiderar as diretrizes basilares da LAI (art. 45).

Apesar de a LAI brasileira ser progressista, é preciso rever alguns aspectos – que, infelizmente, continuam depois de mais de quatro anos em vigência – para que seu fim, ou seja, o acesso à informação, flua de forma eficiente. Dentre esses aspectos, temos:

- a) pouca divulgação sobre a existência da Lei à sociedade civil, o que torna sua participação opaca: isso foi perceptível no período do PL e mesmo depois da implementação da LAI, pois os mais representativos meios de comunicação do País negligenciaram tal fato, conforme veremos, ainda, nesta seção;
- b) solicitação de muitos dados para requerer a informação: isso acarreta dificuldades quanto à aplicabilidade da LAI em todas as esferas, conforme já referenciamos o SF. É importante destacar que, quando essa problemática se volta para os Municípios, mais caótica fica a situação em detrimento de retaliações políticas;
- c) apoio de alguns entes vinculados, direta ou indiretamente, ao governo na aplicabilidade da lei: como exemplo temos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que não divulgava as operações financeiras de empréstimos a órgãos públicos, mas, por força da Justiça, deverá tornar públicas as transações dos últimos dez anos. O BNDES recorrerá de tal decisão (BRITO, 2014);

- d) as punições relativas ao descumprimento da LAI possuem grau baixo e são previstas algumas punições no tocante à infração administrativa, indo de suspensão até improbidade administrativa (BRASIL, 2011a);
- e) órgão recursal vinculado ao próprio governo, no caso a CGU, onde o Estado vigia o próprio Estado.

Embora a LAI apresente esses entraves, não podemos desconsiderar que ela tem potencial para promover mudanças na cultura organizacional dos órgãos públicos, contemplando desde a conscientização do agente público, de que ele não é o detentor da informação, mas, sim, o cidadão, até a disponibilização de conjuntos documentais considerados sigilosos e a prática da transparência pela gestão pública⁷⁰.

4.1.1 O papel da CGU

No governo do presidente Lula, em 2003, houve a conversão da MP n. 103/2003 na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que reestruturou a Presidência da República. Entre as mudanças, temos a Corregedoria Geral da União, que passou a ser denominada de Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2003c). Em conjunto com essa lei, há o Decreto n. 8.109, de 17 de dezembro de 2013, que traz a competência, a estrutura regimental da CGU e o seu quadro de cargos⁷¹.

A CGU representava o núcleo do Controle Interno⁷² da Gestão Pública federal no Brasil e possuía o caráter de ministério ligado diretamente à Presidência da República, cujo representante era um Ministro de Estado Chefe, cargo ocupado, de janeiro de 2015 a maio de 2016, por Valdir Moysés Simão⁷³.

⁷⁰ Em termos do *ranking* mundial da corrupção, o Brasil se encontra estagnado. Esta afirmação se sustenta nos mecanismos contra a corrupção como a própria LAI, o Portal de Transparência e a Lei Anticorrupção (Lei n.12.846, de 1º de agosto de 2013). No ano de 2013, ocupou o 72º lugar (BARRUCHO, 2013) e, em 2014, ficou em 69º posição (CHADE, 2014). Esses anos correspondem ao período da investigação das operações do Mensalão e da Lava Jato, respectivamente.

⁷¹ É necessário enfatizar que, em 2001, no segundo mandato de FHC na Presidência da República, é criada a Corregedoria Geral da União. Essa Corregedoria aglutinou o controle interno em 2002 em função das denúncias de corrupção no término do mandato de FHC (LOUREIRO et al., 2012).

⁷² O Controle Interno na Gestão Pública federal é preconizado pelo art. 70 da CF/88 (BRASIL, 1988). Com a criação da CGU, em 2003, esse controle passou ser de sua responsabilidade.

⁷³ Valdir Moysés Simão é graduado em Direito e especialista em Gestão de Arrecadação da Seguridade Social, Direito Empresarial e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade

Em maio de 2016, a CGU passou a integrar o Ministério da Fiscalização e Transparência e Controle, criado por Michel Temer (PMDB/SP)⁷⁴, que assumia interinamente, a Presidência da República. Essa conversão foi regulamentada pela Medida Provisória 726 (BRASIL, 2016a) e convertida na Lei n.13.341, de 29 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016b), quando Temer já era presidente do Brasil, definitivamente. Com essa alteração, a nosso ver, há um enfraquecimento da autonomia no trabalho de combate à corrupção.

A partir de então, a CGU passou a assumir as “[...] atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria [...]” (BRASIL, 2016c, Não paginado).

Para tanto, está estruturada em quatro áreas finalísticas, cuja atuação deve ser integrada por meio de atividades organizadas em si, conforme descrevemos a seguir:

- a) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC): compete ações e normas que combatam a corrupção na gestão pública e no relacionamento com a área privada. Com essa finalidade, tem como principais competências: promover a transparência, o acesso à informação, o controle social, a conduta ética, a integridade dos setores públicos e privados, a cooperação entre órgãos brasileiros e internacionais e fomentar o desenvolvimento de pesquisas na área da sua competência;
- b) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC): é o núcleo do sistema de controle social interno do Poder Executivo federal, tendo como atribuições a fiscalização e a avaliação do desenvolvimento de programas do governo, incluindo os programas dos órgãos que recebem recursos da União;

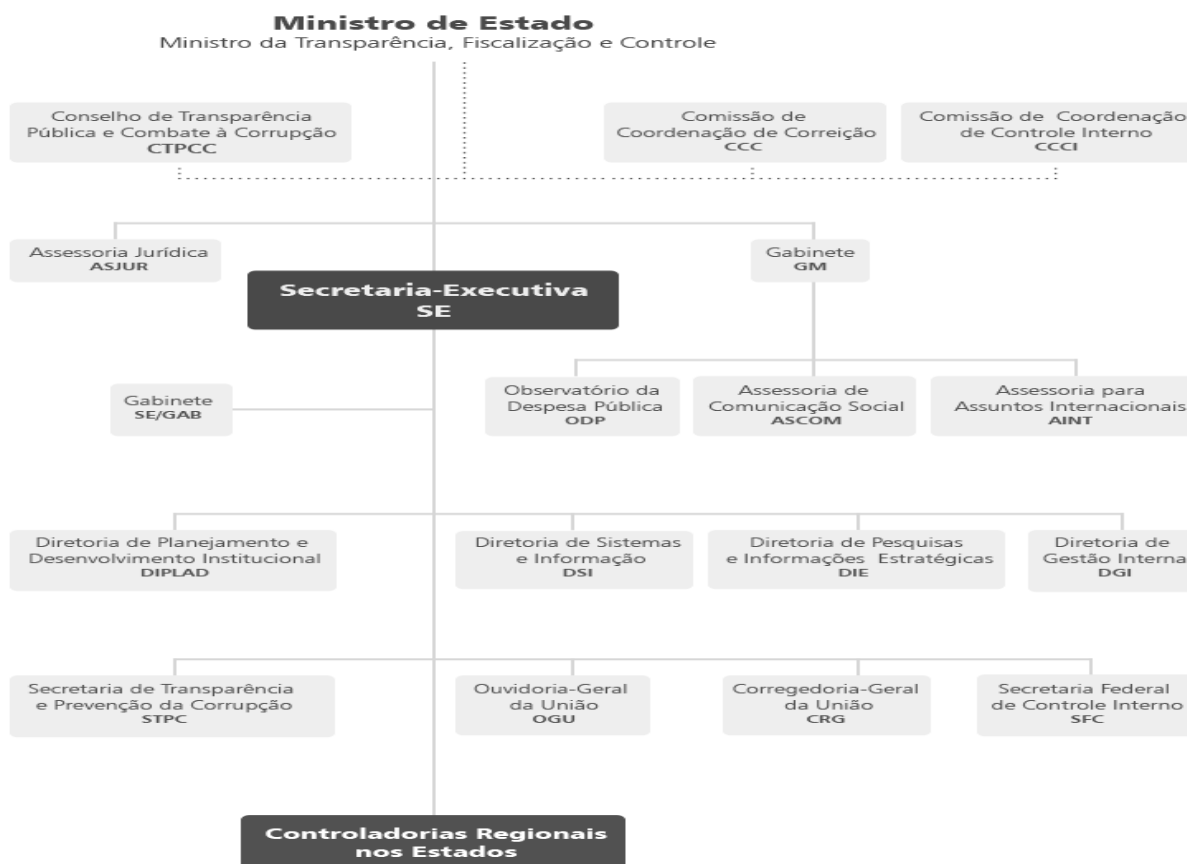
Social, além de outros cursos. É auditor de carreira da Receita Federal desde 1987; atuou como secretário adjunto entre os anos de 2007 e 2008; ocupou o cargo de presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por duas vezes (2005 a 2007; 2008 a 2010, respectivamente); foi secretário da Fazenda do Distrito Federal em 2011; foi secretário-executivo da Casa Civil em 2014, tendo coordenado o Gabinete Digital da Presidência da República; atuou, também, como secretário-executivo do Ministério do Turismo, entre 2011 e 2013 (BRASIL, 2015b). Informação disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁷⁴ Com a admissibilidade do impeachment pelo Senado Federal em 13 de maio de 2016, Dilma Rousseff foi afastada do cargo da presidência da República, sendo assumido por Michel Temer (PMDB/SP), seu vice.

- promoção de auditorias e averiguação dos gestores da Administração Pública federal; verificação de denúncias, dentre outras;
- c) Corregedoria-Geral da União (CRG): combate a impunidade na gestão pública federal, capacita os servidores públicos no tocante às comissões disciplinares, realiza seminários sobre a prática do Direito Disciplinar e reforça as unidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR);
- d) Ouvidoria-Geral da União (OGU): tem a função técnica de supervisionar as unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal, orientando-as; avalia as manifestações inerentes à prestação de serviços públicos; divulga como a sociedade pode acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos (BRASIL, [200-]).

Com base nessas considerações, apresentamos o organograma da CGU na Figura 2.

Figura 2 – Organograma da Controladoria-Geral da União



Fonte: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/organograma>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

Observamos que a CGU combina os sistemas de participação, de representação e de controle em suas funções, buscando uma aproximação com a sociedade, com as instituições e capacitando ambos. Ou seja, a CGU, ao mesmo tempo em que atua no controle interno, catalisa ações políticas e sociais para a cidadania, conforme enunciam Loureiro et al. (2012, p. 55-56):

A criação da CGU representa inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira por várias razões. Primeiramente porque reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal (APF), centralizando-o em um órgão com status ministerial [...]. Em segundo lugar [...] consolida a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão [...]. Além disso, [...] se tornou a agência anticorrupção do Brasil, responsável também pela luta contra a impropriedade administrativa [...]. E, por fim, [...] passou a atuar como um órgão indutor e fortalecedor do controle social [...].

Nesse tocante, destacamos o importante papel da CGU na (re) organização da sociedade civil e no fomento para o controle social, através da capacitação no tocante à transparência pública. Temos, assim, à disposição o Portal da Transparência do Governo Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), criado em 2004 e administrado pela própria CGU. Nesse portal, o cidadão pode acompanhar toda a atividade orçamentária e financeira do governo federal, com o objetivo de tornar mais transparente a Administração Pública.

Adicionada a essa iniciativa, foi criado o CTPCC, um órgão colegiado consultivo vinculado à CGU, baseado nos princípios da *accountability* em face da sociedade, com constituição de vinte participantes, sendo dez de instituições estatais⁷⁵ e dez de organizações da sociedade civil (LINHARES NETO; BRITO, 2011).

⁷⁵ Dentre os representantes estatais, temos: CGU, Advocacia-Geral da União, Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Comissão de Ética Pública da Presidência da República, Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério das Relações Exteriores. Já os representantes da sociedade civil, temos: Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Associação das Igrejas Evangélicas, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), sindicatos patronais e trabalhistas, Transparência Brasil, Instituto Ethos e um cidadão brasileiro com expressiva participação (BRASIL, [200-]).

Dentre as ações empreendidas por esse Conselho, há o processo de reflexão e criação da minuta do PL 5.228/2009, que deu origem à LAI brasileira e é o nosso ponto de partida para abordarmos o papel da CGU nesse tocante, cujo Ministro-Chefe, à época era Jorge Hage⁷⁶.

Conforme já referenciado, após a CGU, por meio do CTPCC, realizar reuniões com representantes da própria CGU, do governo, da sociedade civil organizada e de ONG, houve o envio do PL ao Poder Executivo federal. Nesse processo, a CGU teve papel de liderança, cujo protagonismo, a nosso ver, deu-se em função de suas próprias competências regimentais concernentes à transparência com o conhecimento técnico destacado e a sua participação direta nas reflexões sobre a criação do PL n. 5.528/2009.

Corroborando com esse cenário, observamos que a CGU proporcionou e proporciona a estrutura básica para a implementação da LAI, pois desenvolve acompanhamento e avaliação contínuos do acesso à informação através de relatórios de estatísticas e subsidia a implantação da LAI nos governos estaduais e municipais – atribuição essa que não é parte constituinte de suas competências.

Por oportuno, é importante destacar que uma das críticas à LAI reside no fato de a CGU ser a responsável pelo monitoramento da lei, conforme Decreto n. 7.724/2012 e, não, um órgão independente do governo, como no caso do México, Chile e Índia.

Além de suas atribuições, a CGU assume outras competências relacionadas à LAI, como ser o órgão de apelação, de incentivo à cultura do acesso à informação, capacitação e conscientização dos funcionários, monitoramento da implementação e aplicação da lei e publicação de relatórios anuais⁷⁷ (BRASIL, 2012a). Todavia, a CGU não tem medido esforços para a concretização dessa função.

⁷⁶ Bacharel em Direito, mestre em Administração Pública pela *University of Southern California* – Los Angeles (1963) e em Direito Público pela Universidade de Brasília – UnB (1998). Atuou como advogado e professor universitário e Pró-Reitor de Planejamento e Administração da Universidade Federal da Bahia. Foi prefeito de Salvador, deputado estadual, pelo estado da Bahia, e deputado federal, havendo participado da Assembleia Nacional Constituinte. Ingressou por concurso público na magistratura do Distrito Federal, em 2001, exercendo as funções de juiz de direito do Tribunal de Justiça do DF, em Brasília, entre 1991 e 2002. Em 2003, assumiu a Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União, quando em junho de 2006 se tornou Ministro-Chefe da CGU até 2014 (BRASIL, 2015c).

⁷⁷ Todas essas funções, a nosso ver, para serem bem executadas, requerem recursos financeiros, humanos e materiais. Entretanto, a saída de Jorge Hage do cargo de Ministro-Chefe da CGU, estava atrelada ao parco orçamento destinado à Controladoria, conforme

Dentre as atividades de monitoramento, a CGU tem acompanhado, de forma periódica, o cumprimento da LAI e o seu decreto regulamentador, logo, caso seja identificado o não cumprimento, a CGU recomenda ações corretivas. Atende, ainda, aos órgãos no que tange às dúvidas sobre a LAI, bem como propaga boas ações do direito à informação.

Quanto aos relatórios anuais⁷⁸ sobre a implementação da LAI, conforme previsto no art. 41, inc. IV, da LAI (BRASIL, 2011a), a CGU encaminha-os ao Congresso Nacional. O primeiro relatório sobre a implementação da LAI corresponde aos anos de 2011 a 2012, trazendo:

[...] estatísticas dos pedidos e respostas, órgãos mais demandados, distribuição das solicitações por região geográfica e perfil geral dos solicitantes. São apresentados, ainda, os resultados da atuação da Controladoria-Geral da União - CGU e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI na aplicação da LAI. (BRASIL, 2013c, p. 5).

No segundo relatório, correspondente ao ano de 2013, as informações prestadas obedecem às categorias do primeiro relatório, conforme informação supracitada. De acordo com a CGU, de maio de 2012 a dezembro de 2013, foram requeridos 141.873 (cento e quarenta e um mil, oitocentos e setenta e três) pedidos de informação, sendo que 140.860 (cento e quarenta mil, oitocentos e sessenta) desses pedidos foram respondidos. Conforme ainda esse relatório, 14.459 (catorze mil, quatrocentos e cinquenta e nove) pedidos de informação foram negados devido à duplicidade de perguntas.

Para a CGU, o crescimento do acesso às informações públicas tem como correspondente a capacitação dos servidores sobre o uso da LAI, a divulgação proativa de informações dos órgãos (transparência ativa), estrutura do SIC, orientação aos órgãos e mais transparência nos atos governamentais (BRASIL, 2014a).

Apesar de considerar esse crescimento de acesso às informações públicas, não podemos negligenciar que uma das problemáticas elencadas nos relatórios da

noticiado pela mídia e na carta de pedido de demissão apresentada à Presidenta do Brasil em dezembro de 2014. (Informação disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/jorge-hage-entrega-dilma-carta-de-demissao-da-chefia-da-cgu.html>>. Acesso em: 12 dez.2014.

⁷⁸ O Relatório de implementação da LAI do ano de 2014, elaborado pela CGU, ainda não está disponível para consulta, conforme informação obtida em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-a-cgu/relatorios>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

CGU já mencionados diz respeito aos procedimentos de gestão documental. O que temos observado é que essa problemática repercute em todos os âmbitos do poder no Brasil, dificultando, assim, o cumprimento do art. 6º da LAI, que dispõe sobre a disponibilização de informações em sua integridade em tempo hábil.

Ainda sobre o papel da CGU, no processo da implementação da cultura de acesso, temos a capacitação e a conscientização dos servidores públicos, desenvolvidas em duas frentes pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas: uma presencial e outra a distância. Junto disso, a CGU disponibiliza em seu portal:

- a) guias, manuais e orientações sobre o Serviço de Informação do Cidadão (SIC);
- b) rede SIC – funciona como um intercâmbio das experiências e conhecimentos entre os SIC do Poder Executivo federal;
- c) lista de contatos dos SIC do Executivo federal;
- d) relação dos recursos julgados pela CGU e pela CMRI⁷⁹.

A CGU desenvolveu ainda o processo de divulgação da LAI para todo cidadão, independentemente da esfera. Essa ação ocorre através da promoção de concursos, cursos e cartilhas. Elencamos algumas dessas iniciativas:

- a) concurso de desenho e redação, realizado em 2014 com o tema “Acesso à Informação: um direito de todos”. No total, houve a participação de quase duzentas mil pessoas entre alunos e professores em 594 municípios brasileiros;
- b) curso “Rumo a uma cultura de acesso à informação: a Lei 12.527/2011”. O curso tem como objetivo “[...] apresentar uma visão geral sobre a Lei de Acesso à Informação, abordando o marco teórico conceitual e a cultura de transparência e acesso à informação pública”. (BRASIL, 2014a). Esse curso é gratuito, fruto da parceria entre a CGU e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com carga horária de 20h. Nas duas primeiras edições do ano de 2015, mais de duas mil pessoas participaram desses cursos (BRASIL, 2015d);

⁷⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

- c) cartilha de orientação da LAI, intitulada “Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527”, trazendo uma visão geral sobre a LAI, tendo sido distribuídas mais de 261.600 cartilhas (BRASIL, 2011e);
- d) concurso de curtas “Informe-se e melhore a sua qualidade de vida”, em parceria entre a CGU e a Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA) e Organização dos Estados Americanos (OEA). O objetivo foi “[...] conscientizar os cidadãos sobre a importância do exercício do direito de acesso à informação pública para melhorar a qualidade de vida”. (BRASIL, 2015e). Foram avaliados 35 vídeos de dez países da América.

Além dessas iniciativas, a CGU é protagonista na implementação da LAI por meio de programas que desenvolve, no sentido de canalizar esforços para uma gestão pública mais transparente. Um desses programas é o Brasil Transparente, que visa subsidiar o processo de implementação da LAI nos municípios e estados da federação brasileira. (BRASIL, 2013).

Para tanto, o referido programa desenvolve cursos a distância e presencial sobre a LAI e fornece o código fonte e apoio técnico do sistema de implantação da LAI, bem como um manual que serve como guia para criação do Portal de Transparência. Segundo dados da CGU, até agosto de 2015, houve mais de 1.500 adesões desde a criação do Programa, que se deu em janeiro de 2013. (BRASIL, 2015).

Conforme dados da CGU, até novembro de 2016, houve o aumento da adesão para 1.630, sendo que desses a maior parte fica na região Nordeste (34%) seguida do Sul (21%), Sudeste (22%), Centro-Oeste (12%) e Norte (10%). Da região Nordeste, no ano de 2016, quatro novas adesões foram do Maranhão (BRASIL, 2016d).

Há, ainda, a EBT, que consiste em uma metodologia desenvolvida pela CGU para medir a transparência pública nos estados e municípios brasileiros. Essa metodologia consiste num *checklist* com doze questões que atribuem notas de zero a dez aos estados e municípios brasileiros, utilizando como indicadores a regulamentação da LAI e a efetiva existência e atuação do SIC. De acordo com a EBT, o estado mais transparente do Brasil é o Ceará e o menos transparente é o Rio

Grande do Norte⁸⁰. Para a segunda edição da avaliação da LAI pela EBT, a CGU já recebeu a inscrição de cem municípios (BRASIL, 2015f).

Em outras palavras, de acordo com o contexto apresentado pela CGU, não podemos negligenciar sua contribuição para reflexão, criação, implementação e monitoramento da LAI. A CGU, por meio de sua atuação, tem declarado que a informação não é propriedade do Estado, pois é desprovida de função individual para revestir-se da função social, conforme enfatiza em seus discursos “[...] A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos [...]” (BRASIL, 2011c, p. 8).

É certo que há muito que se fazer, como aperfeiçoar os processos de acesso à informação, fortalecer o monitoramento e ampliar os mecanismos de divulgação da LAI para toda a sociedade. Todavia, não podemos esquecer que o Brasil teve um prazo exíguo de seis meses para implementação da LAI, momento em que a CGU buscou, diante das contradições do nosso País, essa implementação através da promoção de cursos de capacitação e programas.

4.1.2 O Arquivo Nacional

O papel exercido por outro ator institucional no processo de regulamentação do direito à informação: o Arquivo Nacional (AN), instituição que integra a administração pública federal, vinculada ao Ministério da Justiça, pelo seu papel como órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos, por meio do Conarq e de garantidor do “pleno acesso à informação”. Além disso, congrega em si o potencial de mobilizar a sociedade civil organizada vinculada a ele, como as associações profissionais arquivísticas.

Nas atas do CTCC/CGU, não localizamos a participação do AN nas reuniões que trataram do anteprojeto de acesso à informação. O AN, representado pelo Conarq, participou do 2º Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, realizado em Brasília, em 2009, conforme Ofício n.

⁸⁰ É importante destacar que no período de coleta dos dados pela CGU para a Escala Brasil Transparente, o estado do Rio Grande do Norte não havia aprovado sua LAI, o que aconteceu somente em julho de 2015, conforme informação disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao/2015/08/06/ae39efcab9703fff94aa4d90528fc7c4.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2015.

112/CONARQ/PRES encaminhado pelo referido órgão ao Deputado José Genoíno – envio de proposta substitutiva ao anteprojeto.

A presidência do Conarq criou a Comissão Especial para analisar o PL em questão e emitir um parecer por meio da Portaria⁸¹ n. 86, de 9 de abril de 2009, em que o seu art. 2 designava a composição da Comissão:

Art. 2º Designar para integrar a Comissão Especial: Maria Izabel de Oliveira, Conselheira do CONARQ, representante do Arquivo Nacional, Carlos de Almeida Prado Bacellar, Conselheiro do CONARQ, representante do segmento dos Arquivos Públicos Estaduais, Rubens Ribeiro Gonçalves da Silva, Conselheiro do CONARQ, representante do segmento de Instituições Mantenedoras de Curso Superior de Arquivologia, Daniel Beltran Motta, Conselheiro do CONARQ, representante do segmento das Associações Arquivísticas Brasileiras e Ismênia de Lima Martins, Conselheira do CONARQ, representante do segmento de instituições que congreguem profissionais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais (BRASIL, 2009c, p. 2).

As análises da Comissão aconteceram em dois dias, elaborando um parecer e uma proposta substitutiva ao PL, sendo aprovado por *ad referendum* no Plenário do Conarq e encaminhado à Casa Civil da Presidência da República em 22 de abril de 2009. No entanto, a proposta não pôde ser apreciada em função do tempo, pois no dia 13 de maio do mesmo ano, o presidente da República assinou a proposta já existente (n. 5.228/2009), conforme consta na Ata da 53ª Reunião do Conarq:

[...] O Presidente do CONARQ informa que o referido parecer foi enviado à Casa Civil da Presidência da República, porém não foi acolhido em sua plenitude já que não haveria tempo hábil para que esse parecer e proposta de projeto de lei fossem lidos pelos órgãos do Governo que participaram da redação do Projeto de Lei apresentado pela Casa Civil [...] (BRASIL, 2009d, não paginado).

Dentre as alterações sugeridas pela Comissão Especial do Conarq ao anteprojeto, destacamos:

- a) seção IV do cap. IV sobre as autoridades de classificação dos documentos sigilosos, em que se limitaria a classificação dos documentos ultrassecretos aos “[...] Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federais, mantendo, entretanto, a possibilidade de essas autoridades delegarem competências, não sendo permitidas subdelegações [...]”. (BRASIL, 2009c, p.5);

⁸¹ Portaria n. 86, de 9 de abril de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Seção 2, p. 2, de 13 de abr. 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/598856/pg-2-secao-2-diario-oficial-da-uniao-dou-de-13-04-2009>>. Acesso em: 20 out. 2015.

b) capítulo VII “Das disposições finais e transitórias.” a inserção acerca da desclassificação da documentação produzida e acumulada pela Administração Pública do período de 1960 a 1980 que:

[...] atuaram no processo de monitoramento e controle dos movimentos sociais contestatórios ao Regime Militar, em estreita articulação com o Sistema Nacional de Informações e Contra-Inteligência - SISNI, que tinha por órgão Central o extinto Serviço Nacional de Informações – SNI (BRASIL, 2009e, p. 5).

Apesar de não ter suas propostas aceitas pela Casa Civil da Presidência da República, como indicamos anteriormente, em 13 de outubro de 2009 o AN encaminha ao deputado José Genoíno (PT/SP), presidente da Comissão Especial do PL de Acesso à Informação da Câmara dos Deputados, a análise do PL n.5.228/2009, desenvolvida pela Comissão Especial do Conarq (BRASIL, 2009e).

No dia seguinte, o diretor-geral do AN participa da audiência pública promovida pela Comissão Especial, para discutir o aludido PL conjuntamente com o diretor-executivo da ONG Transparência Brasil, Claudio Abramo e a coordenadora do escritório no Brasil da ONG Artigo 19, Paula Martins. Essa seria a segunda participação do AN no processo de regulamentação da LAI, o que, a nosso ver, traz um reconhecimento dessa instituição dentro do Estado. Nessa ocasião, o AN explicita seu posicionamento sobre o acesso à informação e os problemas da instituição, como carência de pessoal que incidiriam, diretamente, em suas atividades arquivísticas e, por consequência, na implantação da LAI pelo Arquivo (BRASIL, 2009).

Em novembro de 2010, no Rio de Janeiro, o AN em conjunto com o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985): Memórias Reveladas promoveram o primeiro Seminário Internacional sobre Acesso à Informação e Direitos Humanos. O objetivo do seminário foi discutir acerca do acesso à informação durante o período de recessão no Brasil. Nesse período, o PL n. 5.228/2009 já havia sido votado na CD e estava no SF.

Entretanto, em função de o projeto Memórias Reveladas recusar-se a fornecer informações sobre o regime militar, o jornalista Fernando Rodrigues da Abraji e Claudio Weber Abramo da Transparência Brasil cancelaram suas participações no evento. Além disso, o historiador Carlos Fico, presidente substituto da Comissão de Altos Estudos do Memórias Reveladas, e Jessie Jane Vieira, presidente da Comissão de Altos Estudos do Memórias, pediram o desligamento do

projeto. De acordo com Jaime Antunes, diretor geral do AN e coordenador de referência do Memórias Reveladas, a documentação solicitada por Fico estava à sua disposição para consulta, mas foi ele quem não compareceu. Disse ainda que o acervo pertinente à Ditadura Militar pode ser consultado por jornalistas e pesquisadores, desde que seja feito um agendamento prévio (OTAVIO, 2010). A Abraji e a Transparência Brasil repudiaram tal ato.

Nesse sentido, uma das medidas tomadas pelo AN, com a promulgação da LAI, foi a disponibilização de um rol de informações com fácil localização, de interesse dos cidadãos. Dentre essas informações há as pertinentes ao funcionamento, questões jurídicas, licitações, dentre outras que correspondem à Transparência Ativa. No que se refere à Transparência Passiva, o AN criou o seu SIC para dispor informações acerca da instituição a partir de 1985. Além disso, por meio da portaria n. 168, de 4 de novembro de 2013, o AN criou um Núcleo de atendimento para:

[...] agilizar as demandas de pesquisadores credenciados da Comissão Nacional da Verdade e das comissões estaduais congêneres, orientando o acesso às bases e outros instrumentos de recuperação da informação dos fundos e coleções de interesse, assim como mediar ou solicitar informações às áreas de tratamento técnico da Instituição para a consecução do atendimento. (ARQUIVO NACIONAL, 2013, p.4).

Essa função do AN foi atribuída pela Lei n. 12.528/2011 que criou a CNV, em que preconiza o desenvolvimento de parceria entre a Comissão e o AN no que concerne ao levantamento de informações para o trabalho da CNV. O AN disponibiliza, ainda, o texto da LAI e o seu decreto regulamentador, assim como uma publicação sobre a criação e o desenvolvimento de arquivos municipais com ênfase na transparência e no acesso à informação juntamente com um folder (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVO, 2014). Trata-se de uma cartilha intitulada “Criação e desenvolvimento dos arquivos públicos municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania” com o intuito de funcionar como um guia para criação dos arquivos públicos, assim também como apoio à implantação da LAI.

A pouca participação dos arquivos no processo de criação e tramitação no PL sobre o direito à informação denota como consequência à lacuna em relação à gestão documental e o papel da instituição Arquivo – papel este contemplado somente na regulamentação da LAI do estado de São Paulo. Para Jardim (2013, p.

385), a apatia na reivindicação pela LAI foi de toda classe arquivística: “[...] A comunidade arquivística, de forma geral, pouco participou desse processo [regulamentação da LAI] pelas suas associações profissionais e instituições arquivísticas.”

A regulamentação da LAI brasileira só foi possível em função das pressões internacionais para que o País tornasse sua gestão mais transparente e das mobilizações internas, representadas pelas ONGs, sociedade civil organizada e pela própria mídia, conforme veremos na próxima subseção.

4.1.3 Atores sociais e a LAI: organizações não governamentais, sociedade civil organizada e mídia

O diálogo entre Estado e sociedade civil tem como condicionante o planejamento e a implantação de medidas que assegurem ao cidadão uma ampla e efetiva participação no acompanhamento das ações do poder público. Esse diálogo, por sua vez, deve ser plural e dinâmico, de forma a envolver todos os setores da sociedade.

Acreditamos que foi em meio a esse contexto que ocorreram os acalorados debates entre as instâncias governamentais, acadêmicas, sociais e midiáticas sobre o PL n. 5.228/2009, no sentido de sua construção e indicação de lacunas existentes, dos desafios efetivos e das perspectivas para torná-lo mais consistente.

Essa participação foi diversa entre atores sociais – aqui representados pelas ONGs, sociedade civil organizada e mídia – e Estado foi um importante passo para o processo de reflexão sobre a LAI e a sua sensibilização, para posterior implementação. É com base nessa afirmação que abordamos a contribuição das ONGs, da sociedade civil organizada e da mídia para regulamentação dessa lei.

Todo o processo de reflexão, criação, tramitação no Congresso Nacional e monitoramento tem a forte presença da ONG Transparência Brasil e, posteriormente, Artigo 19.

A ONG Transparência Brasil⁸² foi criada em abril de 2000 com o objetivo de combater a corrupção. Já a ONG Artigo 19 – nome dado em alusão ao artigo 19 da

⁸² A ONG Transparência Brasil é formada por “[...] entidades empresariais, sindicais e profissionais como Associação Brasileira de Empregados pela Cidadania; Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Associação Brasileira de Ouvidores;

Declaração Universal de Direitos Humanos – tem representação internacional e trabalha pela liberdade de expressão e a informação como um direito humano junto à sociedade e a órgãos governamentais. Sua atuação no Brasil iniciou-se em 2007, mas somente em 2008 foi formalizada como uma ONG brasileira.

É certo que outras ONGs atuaram para a aprovação do PL n. 5.228/2009 e essa atuação ocorreu, muitas vezes, de forma sincronizada, onde desenvolviam atividades conjuntas para esse fim. A exemplo disso, temos a criação em 2003 do Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública - oficialmente, lançado em novembro de 2004, na sede da OAB, em Brasília – que passou a congregar várias organizações da sociedade civil apartidárias em defesa do direito à informação pública e da gestão documental pelos governos em todas as esferas, com vistas a promover o acesso à informação e a preservar o patrimônio documental.

O Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública foi constituído no final do primeiro Seminário Internacional de Direito à Informação, organizado pela Abraji. Dentre os participantes desse evento temos SOS imprensa, Transparência Brasil, Contas Abertas e alguns convidados internacionais como Ernesto Villanueva, integrante do Comitê Gestor de Liberdade de Informação do México. Urge frisar que a lei mexicana de acesso à informação, conhecida como Oaxaca teve uma forte influência na LAI brasileira.

Atualmente, esse Fórum é constituído por 25 organizações⁸³, inclusive Transparência Brasil, sob a coordenação da Abraji (FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, 2015).

Associação Juizes para Democracia; Difusão de Educação e Cultura; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Núcleo de Pesquisas Políticas Públicas; Pensamento Nacional de Bases Empresariais; Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo; Transparência, Consciência e Cidadania; União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle” (MALIN, 2013).

⁸³ Organizações que compõem o Fórum de Direito de Acesso à Informação (2015): Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong); Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji); Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat); Associação dos Juizes Federais (Ajufe); Associação Latino-Americana de Advogados Trabalhistas (Alal); Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo); Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra); Andi – Comunicação e Direitos; Associação Nacional de Jornais (ANJ); Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR); Associação Paulista de Jornais (APJ); Artigo 19; Associação Contas Abertas; Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj); Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais; Grupo Tortura Nunca Mais – RJ (GTNM-RJ); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Movimento do Ministério Público Democrático (MPD); Ordem

A ação das ONGs em prol da regulamentação do direito à informação é iniciada por uma provocação feita pela Transparência Brasil ao Poder Executivo federal ao redigirem a minuta do PL n. 5.228/2009, representada no CTCC da CGU, por Claudio Weber Abramo⁸⁴.

Em abril de 2007, esse Fórum criou a Frente Congressual Pró-Direito de Acesso a Informações Públicas, cujos representantes do grupo foram os deputados Reginaldo Lopes (PT-MG) e Fernando Gabeira (PV-RJ) para lutarem pelo direito do acesso à informação pública.

Nesse mesmo ano, a Artigo 19 promoveu três seminários internacionais sobre o direito à informação no Brasil e mais de dez oficinas em parceria com outras ONGs e movimentos sociais em vários lugares do País. Em 2008, propiciou diversos debates sobre o acesso à informação em relação a áreas específicas, como meio ambiente, educação, saúde, dentre outros.

O Fórum apoiou, ainda em 2008, por meio de uma nota, a Adin apresentada ao STF pelo procurador-geral da República, Antônio Fernando de Souza, contra as leis de sigilo de informação pública, conforme já abordado.

Em 2009, antes do envio do PL n. 5.228 ao Poder Executivo federal, a Artigo 19 criou uma campanha denominada “A informação é um direito seu!”, que tinha como objetivo:

[...] a disseminação do direito de acesso à informação pública na sociedade brasileira e a mobilização de pessoas e organizações em todo o Brasil para pressionar nossos legisladores a aprovarem uma legislação de acesso à informação por meio de um processo transparente, participativo e que leve em consideração as reais necessidades e desafios enfrentados pelas pessoas ao tentar obter e fazer uso de informações oficiais. (ARTIGO 19, 2009^a, não paginado).

Observamos, nessa campanha, uma iniciativa da Artigo 19 em manter a sociedade informada sobre o processo de tramitação do PL de regulamentação do direito à informação, bem como mostrar a importância que esse ordenamento jurídico tem para a sociedade.

dos Advogados do Brasil (OAB); Projeto SOS Imprensa: Faculdade de Comunicação da UnB; Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi); Transparência Brasil.

⁸⁴ Claudio Weber Abramo é formado em matemática e jornalismo. Esteve na direção da ONG Transparência Brasil por mais de quinze anos, sendo premiado em 2015 pela Abraji pelo trabalho desenvolvido nessa ONG (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2015).

Em março de 2009, lançou um banco de dados online denominado Marco do acesso – www.marco.artigo19.org – para disponibilizar as legislações pertinentes ao acesso à informação no Brasil. Em abril do mesmo ano, em conjunto com a ANDI – Comunicação e Direitos⁸⁵, lançou a publicação *online* “Acesso à informação e controle social das políticas públicas”, produto do seminário “Controle social das políticas públicas e acesso à informação”, realizado em Brasília, em agosto de 2007 (ARTIGO 19, 20--).

Após o envio do referido PL à Casa Civil da Presidência da República, as duas referidas ONGs continuaram atuando para que o PL se tornasse Lei. A Transparência Brasil realizou manifestações no período pré-eleitoral para que o plano de governo de Lula, candidato à reeleição, contemplasse o envio do PL sobre acesso à informação ao Congresso. De fato, isso aconteceu (ABRAMO, 2009).

Além disso, as duas ONGs realizaram análises acerca do PL n. 5.228/2009. A Transparência Brasil analisou com o objetivo de as Casas Legislativas aperfeiçoarem os aspectos observados. Dentre os aspectos analisados, citamos: a eliminação de expressões valorativas como fácil acesso, transparente; cobrança de custos no que diz respeito a serviços, pois denota cobrança arbitrária; disponibilização de informações em poder dos cartórios de títulos e documentos, das juntas comerciais estaduais, dentre outros (ABRAMO, 2009).

Artigo 19, por sua vez, desenvolveu sua análise acerca do referido PL tendo como parâmetro as melhores práticas e legislações sobre acesso à informação existente nos mais de setenta países, na época, com o intuito de promover um debate objetivando contribuir para a criação de uma lei de acesso progressista (ARTIGO 19, 2009b).

O Fórum realizou a análise do aludido PL em 2010, sob a responsabilidade do jornalista Fernando Rodrigues⁸⁶ e nele o redator apresenta uma breve análise, elencando os pontos positivos do PL – término do sigilo eterno, acesso imediato à informação etc.

⁸⁵ A ANDI – Comunicação e Direito é uma organização da sociedade civil sem fim lucrativo e apartidária. Sua atuação reside nas áreas de: Infância e Juventude, Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação. Nessa última área, localiza-se o direito fundamental de acesso à informação e a liberdade para gerar e difundir conhecimento (ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITO, [20--]).

⁸⁶ Fernando Rodrigues é jornalista com mestrado em jornalismo internacional na *City University*, em Londres, Reino Unido (1986). É jornalista de política do portal UOL e da rádio Jovem Pan. Informações disponíveis em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/fernando-rodrigues.jhtm>.> Acesso em: 3 nov. 2015.

Em março de 2010, a Artigo 19 assina uma carta de pedido de urgência para a votação do PL 5.228/2009 pela CD endereçada ao presidente da Casa na época, Michel Temer (PMDB/SP). A carta foi uma ação da campanha “A informação é um direito seu!” contendo a assinatura de mais de trinta organizações⁸⁷.

Em setembro de 2010, Transparência Brasil e Artigo 19 em conjunto com a Abraji encaminharam ofícios aos noventa e um candidatos ao Senado Federal “[...] questionando-os a respeito de suas posições com relação ao projeto de lei de acesso à informação pública [...]” (FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, 2010a. Não paginado). É importante frisar que esse ofício foi encaminhado somente aos políticos que continham 10% de intenções de votos, conforme pesquisas veiculadas. Desses candidatos eleitos, dezoito⁸⁸ assumiram o compromisso com a aprovação total do PL n. 5.228/2009 e 31 não fizeram qualquer declaração.

Em agosto de 2009, o Fórum enviou uma carta à presidenta Dilma Rousseff, solicitando urgência na votação do projeto sobre acesso à informação que estava tramitando no Senado.

Após a sanção da LAI nacional, as ONGs continuaram a militar em favor do direito ao acesso à informação. A Transparência Brasil mantém em seu site (<http://www.transparencia.org.br>) informações sobre o direito à informação em publicações, projetos e notícias.

A ONG Artigo 19 também alimenta seu *site* (<http://artigo19.org/blog/transparencia-publica/>) com publicações, notícias diárias sobre esse direito no Brasil e no mundo. São relatórios sobre a implementação da LAI nos órgãos públicos brasileiros, e o desenvolvimento desses relatórios é fruto de uma plataforma *online* desenvolvida pela própria Artigo 19, para o monitoramento da LAI, o que propiciou a criação de vários dados empíricos sobre a implementação dessa lei.

⁸⁷ Dentre essas organizações citamos: A Voz do Cidadão – Instituto de Cultura e Cidadania; Conectas Direitos Humanos; Intervezes; Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), dentre outras (ARTIGO 19, 2010).

⁸⁸ Senadores eleitos que assumiram o compromisso com a aprovação do texto do PL na íntegra: Randolfe (PSOL/AP); Lidice (PSDB/BA); Eunício (PMDB/CE); Rollemberg (PSB/DF); Cristovam Buarque (PDT/DF); Ricardo Ferraço (PMDB/ES); Demóstenes Torres (DEM/GO); Lúcia Vânia (PSDB/GO); Aécio Neves (PSDB/MG); Itamar Franco (PPS/MG); Waldemir Moka (PMDB/MS); Pedro Taques (PDT/MT); Gleise Hoffmann (PT/PR); Marcelo Crivella (PRB/RJ); Paulo Paim (PT/RS); Ana Amélia Lemos (PP/RS); e Fátima Cleide (PP/RO) (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2010).

O objetivo desse monitoramento é “[...] realizar uma avaliação independente sobre a Lei de Acesso à Informação que sirva de instrumento para a sociedade civil acompanhar e exigir o comprometimento dos órgãos públicos com o direito à informação [...]” (ARTIGO 19, 2014). Além de verificar o grau de comprometimento com a LAI, o relatório aponta conclusões e traz recomendações para melhoria dessa implantação (ARTIGO 19, 2014).

Além da publicação de relatórios sobre a implementação da LAI, o Artigo 19 publicou vários outros documentos sobre a temática direito à informação, como:

- a) cartilhas: Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação; Acesso à Informação e Direito à Saúde; Direito à Informação e Meio Ambiente, Acesso à Informação e Direito à Moradia Adequada; Acesso à informação e direito à educação; Acesso à informação para a garantia de direitos humanos, dentre outras;
- b) panfleto sobre o Acesso à Informação e a Liberdade de Expressão nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável etc.;
- c) cordel sobre o direito de acesso à informação;
- d) guia de acesso à informação pública;
- e) outras publicações: Acesso à informação e água nas comunidades rurais do semiárido brasileiro; O Acesso à Informação como Instrumento de Mudanças Sociais, entre tantas outras publicações (ARTIGO 19, [20--]).

Já o Fórum continua promovendo debates sobre o direito de acesso à informação no Brasil, bem como temáticas afins, por exemplo, as alterações na lei de arquivo; defende a obrigação dos governos federal, estadual e municipal primarem pela gestão documental para a consecução da LAI, dentre outras ações. (FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, 2015). Todas essas informações estão disponibilizadas no seu *site*: <http://www.informacaopublica.org.br/>.

Além das ONGs, a sociedade civil organizada também teve papel fundamental no contexto da LAI, como a OAB – membro integrante do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas –, a CNBB e a Abraji – integrante e coordenador do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. As duas primeiras participaram das reuniões de reflexão e criação do PL de acesso à informação no CTCC/CGU e todas três estiveram presentes em Audiências Públicas promovidas pela CD em 2009.

Um fato importante aconteceu quando da posse do presidente do Superior Tribunal Federal (STF), em 2007. Naquele momento, o presidente da OAB, Cezar Brito, teceu críticas diante de uma plateia de oficiais das Forças Armadas, em virtude da demora da abertura dos arquivos da ditadura, qualificando de “trágico” o fato de a sociedade ter seu passado inacessível (SELIGMAN, 2007). Frente essa, defendida várias vezes pela Abraji.

A Abraji – associação de jornalistas, criada em 2002, sem fins lucrativos, apartidária – tem como foco o aperfeiçoamento do profissional jornalista de cunho investigativo e defende a criação de uma lei ampla que garanta o acesso à informação pública (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO, [20--]).

Durante todo o processo de tramitação do PL n. 5.228/2009 e após sua aprovação, essa associação teve um papel importante nas discussões, divulgação e monitoramento da LAI. Dentre os espaços de discussões que promoveu e participou diretamente, destacamos alguns eventos que tiveram a participação de ONG, da sociedade civil organizada, inclusive, a OAB e a CNBB, bem como da mídia e das esferas governamentais:

- a) Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas em Brasília, no ano de 2003, onde se decidiu criar o Fórum de Direito de Acesso à Informação, conforme já referenciado;
- b) Seminário sobre direito de acesso à informação pública em parceria com o *Instituto Prensa y Sociedad* (IPYS) em novembro de 2004 no Sindicato dos Jornalistas do Município do Rio de Janeiro;
- c) Seminário sobre Direito de Acesso a Informações Públicas no Rio de Janeiro, em 2005, realizado pela Abraji em conjunto com o Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (Ibase);
- d) 2º Congresso Internacional de Jornalismo Investigativo, realizado em 2007, em São Paulo;
- e) 2º Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas em Brasília com a presença da então ministra-chefe da Casa Civil e Michel Temer (presidente da CD);
- f) Direito de Acesso a Informações Públicas e Liberdade de Expressão promovido em parceria com a Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da

Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA), em 2012, quando apresentou os aspectos salutaros da LAI e os possíveis impactos na liberdade de expressão no Brasil.

Além desses espaços, a OAB participou, em abril de 2009, juntamente com o Ministério Público e a Associação dos Magistrados Brasileiros, do debate promovido pela Frente Parlamentar⁸⁹ de Combate à Corrupção da CD para escolher os projetos prioritários no combate à corrupção. Na época, existiam 68 propostas sobre o tema, das quais vinte foram selecionadas. Dentre elas, o PL que regulamenta o direito à informação (MIRANDA, 2011).

Em maio de 2009, após o envio do PL n. 5.228 ao Congresso Nacional, a Abraji realizou uma análise preliminar desse PL e apoiou, ainda, a criação da Frente Parlamentar – já referenciada. Em 2010, a Abraji repudiou, publicamente, a recusa ao acesso às informações do período da ditadura pelo Arquivo Público – conforme veremos ainda nesta seção – e defendeu, mais ainda, a aprovação da regulamentação do direito à informação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO, 2010).

Já a CNBB divulgou o PL n. 5.228/2009, bem como a LAI em alguns dos seus portais⁹⁰, sobre a importância dessa legislação, para uma democracia mais participativa. Em junho de 2011, defendeu, no jornal “Estadão”, o acesso a todo documento sigiloso (MONTEIRO, 2011). Em 2012, no período pré-eleitoral, publicou uma cartilha de orientação política na qual destacava a importância de se conhecer as leis que fortalecem o regime democrático no Brasil, dentre elas a LAI (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 2012).

Um dia após a promulgação da LAI pelo Senado, a Abraji publicou um guia sobre os principais aspectos da Lei. O conteúdo desse guia foi de responsabilidade

⁸⁹ A Frente Parlamentar consiste em “[...] uma associação suprapartidária de pelo menos 1/3 dos integrantes do Poder Legislativo Federal destinada a aprimorar a legislação referente a um tema específico. As frentes parlamentares estão regulamentadas pelo ato 69/05, da Mesa Diretora. Toda frente tem um representante oficial” (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2007. Não paginado. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/100855.html>>. Acesso em: 4 nov. 2015).

⁹⁰ Alguns sites que a CNBB divulgou sobre o PL n.12.228/2009 e da LAI: <http://votocatolicobr.blogspot.com.br/2012/03/leis-anticorruptao-e-hora-de-ousar.html>; <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/512937-analise-de-conjuntura>.

da jornalista Marina Atoji do Fórum de Direito de Acesso à Informação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO, 2011ba)⁹¹.

A OAB, CNBB e Abraji continuam desenvolvendo ações em torno da transparência pública no governo. No caso da OAB, ressaltamos a criação da Comissão de Transparência e Acesso à Informação com vistas a verificar se seccionais adotam a LAI conforme preconizado na própria lei. Além disso, a OAB promoveu o seminário “Transparência e Cidadania”, que aconteceu em maio de 2015 com o objetivo de discutir a Lei Complementar n. 131/2009, sobre transparência e acesso à informação. Ademais, encaminhou aos 81 senadores uma mensagem para que o veto da presidenta da República, Dilma Rousseff, seja derrubado no tocante ao fim do sigilo bancário do BNDES (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015).

No tocante ao papel da mídia relativo à LAI, por um lado, podemos vê-la como parceira na divulgação da LAI, ocupando espaço em todas as ambiências compartilhadas pelo cidadão: escola, casa, trabalho etc. Por outro lado, convém sublinhar que o envolvimento de jornalistas nos debates sobre uma lei de acesso para o País não foi o suficiente para tornar a LAI conhecida pela sociedade. Evidentemente, ressaltamos a exceção da Abraji, que teve papel protagonista nesse contexto, conforme abordado.

Esse cenário é comprovado por uma pesquisa constante da dissertação de Angélico (2012, p. 99-100), na qual se verificou que a LAI foi ignorada pela mídia. De acordo com o autor supracitado, a quantidade de menção feita à LAI pelo jornal “Folha de São Paulo” – um dos jornais de maior circulação do País – foi pequena:

- Em 2008, 9 menções à expressão;
- Em 2009, 12;
- Em 2010, 13; e
- Em 2011, 57.

O autor observa que o ano de 2009 corresponde ao envio do PL ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo federal, quando o referido jornal mencionou o projeto uma vez por mês, se tirarmos uma média. Esse cenário segue em 2010, com o acréscimo de uma citação. Em 2011, ano de aprovação e sanção da LAI, tem uma elevação nesse quantitativo. Todavia, segundo ainda o autor, a

⁹¹ Em 2010, a Abraji, em conjunto com a Transparência Brasil e o Artigo 19, encaminhou cartas aos candidatos ao Senado, conforme relatado anteriormente.

maioria dos textos veiculados pela “Folha de São Paulo” foi escrito pelo jornalista Fernando Rodrigues.

A exceção a esse cenário é a semana em que a LAI entrou em vigor, pois a “[...] cobertura da mídia intensificou-se. O jornal Folha de São Paulo, por exemplo, teve 16 menções a respeito da mesma entre os dias 13 e 19 de maio de 2012.” (ANGÉLICO, 2012, p. 100).

Adicionado a isso, o pesquisador Michener (2010. Não paginado) publicou um artigo no qual considera que a imprensa brasileira não publica reportagens sobre a LAI na dimensão necessária: “[...] O desinteresse da imprensa brasileira pelo assunto tem sido um fator decisivo para o atraso na aprovação de uma lei que garanta aos cidadãos o direito de acessar informações em poder de instituições governamentais”.

O autor cita ainda nesse artigo que monitorou a “Folha de São Paulo” no período de maio de 2009 até abril 2010 (envio do PL a CD e sua aprovação nessa Casa). Durante esse tempo, publicou 4,2 reportagens que citavam o acesso à informação em matérias relacionadas a outros assuntos, sendo este o correspondente por mês. No tocante às reportagens sobre a LAI, especificamente, houve 1,5 por mês, sendo a maioria dessas reportagens de autoria de Fernando Rodrigues.

Na época em que o PL tramitava no Senado, o ministro-chefe Hage (CGU) e Paula Martins (Artigo 19) declararam ao Observatório da Imprensa que o pouco espaço destinado a essa matéria pela mídia se constitui em um paradoxo, pois os jornalistas são um dos principais usuários dessa lei (MALIN, 2011).

Uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto Paraná Pesquisas a pedido da “Gazeta do Povo Menos”, em Curitiba, uma semana antes da vigência da LAI, verificou que somente 5,2% da população tinha conhecimento sobre a existência da lei, sendo que três quartos dos curitibanos nem sequer ouviram falar da lei (GALINDO, 2012).

Causa-nos certo estranhamento o fato de a mídia ter contribuído para o atraso da votação do PL n. 5.228/2009 por parte dos congressistas, justamente por seu papel ante um marco jurídico, histórico, político e social.

O argumento, no contexto acima citado, leva-nos a repensar que os jornalistas foram os que mais reivindicaram em favor dessa lei, conforme afirma

Geraldes e Sousa (2013, p. 6): “Uma importante dimensão da LAI é a sua vocação jornalística, identificada pela categoria na luta por sua aprovação [...]”

Ou seja, a presença da mídia foi decisiva para obtenção de uma base de apoio para a reflexão, criação, tramitação, aprovação, implementação e monitoramento da LAI. Essa afirmação encontra sustentação em Castells (2001, p. 387):

A política dos *media* não se aplica a todas as formas de se fazer política, mas todas as formas de se fazer política têm necessariamente de passar pelos *media* para influenciar a tomada de decisões. Ao fazê-lo, a política está essencialmente enquadrada, na sua essência, organização, processo e liderança, pela lógica inerente ao sistema dos meios de comunicação, em particular pelos novos *media* electrónicos [...].

Corroborando com essa afirmação, temos, em 2003, a criação do Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas, com o fito de congregar organizações jornalísticas para cobrar dos representantes da Administração Pública a regulamentação do direito à informação. O Fórum atuou fortemente no processo de divulgação e monitoramento do PL.

Todavia, apesar dessa atuação do Fórum no período de tramitação do PL n. 5.228/2009, concordamos e lamentamos que a imprensa brasileira, de modo geral, não concedeu espaço suficiente para divulgação.

Prática essa que não se segue após a aprovação da LAI, pois conforme pesquisa desenvolvida, em âmbito nacional, pelo DataSenado, no período de 16 a 30 de abril de 2013, ou seja, um ano após a vigência da LAI, 47,7% dos brasileiros já ouviram falar da LAI (LEI..., 2013).

Em 2013, a Abraji realizou uma pesquisa com jornalistas de todo o Brasil, cuja coleta de dados ocorreu de 20 de fevereiro a 9 de abril do referente ano, demonstrando os problemas enfrentados na solicitação de informação pública à Administração Pública. Dentre as problemáticas evidenciadas pelos jornalistas, citamos: despreparo dos órgãos e dos funcionários públicos, disponibilização dos dados em formato fechado, respostas repetidas a diferentes pedidos de informação, informações recebidas contendo erros (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO, 2013).

Outra pesquisa nesse sentido foi desenvolvida por Dutra e Paulini (2014), na qual analisaram a cobertura realizada pelos jornais “Folha de São Paulo”, “Estado de São Paulo” e “O Globo”, no período de 16 de maio de 2012 a 16 de maio de 2013

para a LAI. Localizaram 415 reportagens que mencionavam a LAI. A maior concentração das matérias ocorreu nos meses de maio e julho de 2012, nos três jornais.

Gentili e Sabino (2014) verificaram em sua pesquisa que a cobertura da mídia no segundo ano da LAI diminuiu, mingando conseqüentemente, a publicação de reportagens, no ano de 2013, que versassem sobre a LAI em comparação a 2012. Esse resultado foi observado em vários jornais do País. O maior número de matérias sobre a LAI é oriundo de Brasília.

De forma geral, a mídia brasileira manteve uma regularidade na divulgação da LAI, após sua entrada em vigor, seja pela divulgação dos salários dos servidores públicos, seja pelas problemáticas que envolvem a efetivação da LAI e tantos outros aspectos. Esse cenário se torna valorativo à LAI, no sentido da credibilidade atribuída à mídia impressa pelos brasileiros, conforme pesquisa realizada pela Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Assim, conforme reportagem veiculada pelo “O Globo” (2015), de janeiro a junho de 2014, 44% dos entrevistados afirmaram confiar na mídia. Percentual esse que subiu para 47% no mesmo período em 2015.

É certo que, em comparação ao papel da mídia em outros países, como os EUA, percebemos pouca atuação da mídia no Brasil, nesse sentido. De acordo com Blando (2003), a primeira manifestação nos EUA em favor do direito à informação, em 1950, foi liderada pela *American Society of News paper Editors*. Essa movimentação fez com que redatores influentes se voltassem para as informações sigilosas pós Segunda Guerra Mundial no país. Segundo o autor supracitado, esse cenário não mudou, pois a mídia estadunidense continua realizando manifestações e publicando reportagens em prol do acesso à informação.

De forma geral, a mídia brasileira manteve uma regularidade na divulgação da LAI após sua entrada em vigor, seja pela divulgação dos salários dos servidores públicos, seja pelas problemáticas que envolvem a efetivação da LAI e tantos outros aspectos. Esse cenário se torna valorativo à LAI, no sentido da credibilidade atribuída à mídia impressa pelos brasileiros, conforme pesquisa realizada pela Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Assim, conforme reportagem veiculada pelo “O Globo” (2015), de janeiro a junho de 2014, 44% dos entrevistados afirmaram confiar na mídia. Percentual esse que subiu para 47% no mesmo período em 2015.

4.2 Transparência Ativa: uma prática em emergência

A base da LAI é a transparência na Administração Pública sobre a cultura do segredo (JARDIM, 2013), momento no qual as informações em seu poder são bens públicos. Essa transparência deve ocorrer sob duas formas: ativa – Estado proativo na disponibilização de informações – e passiva – informações fornecidas pelo Estado diante da solicitação do cidadão, conforme já abordamos.

Para fins desta investigação, trabalharemos a transparência ativa, concepção introduzida pela LAI dentro das práticas administrativas públicas. A explicação dada por Rodrigues (2013, p. 424) sobre a ausência de transparência no estado brasileiro é perfeitamente aplicada ao tipo de transparência referenciada: “A transparência, como forma e modalidade de comunicação entre o estado e seus cidadãos, não era um imperativo no âmbito da Administração Pública brasileira até o final dos anos 1980.”

A transparência ativa consiste na abertura do sistema do governo por meio do provimento e visibilidade, por iniciativa da Administração Pública, das informações governamentais. Ela é crucial para a boa governança e fundamental para a *accountability* entre o governo e a sociedade.

A LAI regulamenta a transparência ativa em seu art. 8º, que determina que o Estado, pró-ativamente, faça “[...] a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.” (BRASIL, 2011a. Não paginado). Também está regulamentada pelo art. 7º do Decreto n. 7.724/2012, que, por sua vez, regulamenta a LAI.

Essa divulgação pode ser feita por meio de mecanismos legais que os órgãos públicos dispuserem, mas é obrigatório o uso do meio virtual para facilitar o acesso de todo cidadão, inclusive os portadores de deficiência. No tocante ao meio virtual, a lei não alcança os municípios com menos de dez mil habitantes, mas isso não os exime de divulgar as informações por outros meios.

A obrigatoriedade do uso da internet pela LAI nos conduz a pensar se essa determinação intensificaria a exclusão digital e, como consequência, ampliaria ainda mais a distância entre os que têm acesso às TIC dos que não têm, conforme salienta Olinto (2010, p. 79):

A expansão e a inevitabilidade da internet tornam mais dramáticas as evidências, recorrentemente destacadas em diversos estudos, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, indicando que as desigualdades do acesso e dos diversos tipos de usos da internet e das outras TICS acompanham de perto as desigualdades sociais. Exclusão social ou exclusão digital passam a ser termos intercambiáveis, pois estão altamente correlacionados, constituindo aspectos de um mesmo problema [...].

Entretanto, conforme o art. 8 enunciado, a LAI claramente determina que a divulgação das informações, por parte dos órgãos públicos, independe do meio. Afirma ainda que devem promover “[...] audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.” (BRASIL, 2011a. Não paginado). São mecanismos para que todos tenham acesso à informação governamental.

Acreditamos, ainda, que o uso das TIC potencializa a transparência ativa ao ampliar o número de informações divulgadas, bem como manter essas informações atualizadas de forma mais rápida. Isso possibilita a diminuição no uso de recursos financeiros e humanos pela transparência passiva, tendo em vista que uma informação de interesse coletivo pode ser utilizada por vários cidadãos ao mesmo tempo ou em espaços de tempo diferenciados.

Além do uso das TIC, outro aspecto importante a mencionar na efetivação da transparência ativa é a necessidade de o fluxo de informação dos órgãos públicos ser confiável. Essa confiabilidade gera maior qualidade das informações, bem como do uso que se faz delas e, como corolário, esse fluxo de informação confere ao sistema de informação público maior visibilidade de seus atos, isto é, maior transparência ativa.

Para tanto, a LAI elenca as informações mínimas que os órgãos públicos devem divulgar:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011^a, não paginado).

É importante destacar que essas informações são declaradas mínimas, porque consideramos que essa listagem limitada de informações devem ser publicizadas de forma obrigatória. A nosso ver, isso possibilita a ampliação de dados importantes de forma proativa pela gestão pública e um aumento no número de pedidos de informação repetidos pelo cidadão.

O monitoramento feito pela Artigo 19 sobre a implementação da LAI, no ano de 2014, em 51 órgãos do âmbito federal das três esferas do Poder, evidenciou:

[...] um cumprimento maior por parte dos órgãos do Executivo, enquanto o Legislativo e a Justiça deixaram de apresentar algumas informações, principalmente sobre documentos classificados e desclassificados e participação popular. (ARTIGO 19, 2015, p. 8).

Em comparação ao monitoramento da implementação em 2013, feito pela Artigo 19, em que foi avaliado o mesmo quantitativo de órgãos públicos da esfera federal nos três Poderes da jurisdição brasileira no ano de 2014, percebemos que a falta de informações facilitadoras da participação popular permaneceu como omissão pelos órgãos públicos em 2014. Isso produz perdas para a aproximação entre o Estado e a sociedade, no sentido de possibilitar o diálogo sobre questões de interesse social e coletivo.

Outra pesquisa que constata o não cumprimento total da transparência ativa foi desenvolvida por Rodrigues (2013) nos portais das universidades públicas federais das regiões Sudeste e Centro-Oeste, para identificar o disposto sobre transparência ativa no art. 7 do Decreto n. 7.724/2012. A pesquisadora verificou que “[...] os dispositivos de <transparência ativa>, obrigatórios, não são todos integralmente presente nos portais e, muitas vezes, estão presentes, porém sem remeter ao conteúdo respectivo [...]” (RODRIGUES, 2013, p. 435).

Todavia, em pesquisa realizada por Lopes (2014, p. 61), verificamos reportagens publicadas pelo jornal “Hora Zero”, de Porto Alegre, possuíam informações públicas como conteúdo, ou seja, os jornalistas do referido meio de comunicação fazem uso da transparência ativa para embasar suas reportagens:

[...] Elas se limitam à reprodução de dados recém-expostos pelo governo sem análise ou interpretação, mas, ainda assim, o jornal replica alguns dados de forma clara e resumida visualmente, tornando mais amplo o conhecimento sobre a nova possibilidade de acesso ao orçamento público através da transparência ativa [...].

Vemos que a transparência ativa é um compromisso dos órgãos públicos com a mudança em suas estruturas e rotinas gerenciais e administrativas para tornar mais transparente o aparelho estatal. Tal comprometimento se valida na elevação da participação do cidadão no controle social.

A referida lei, embora manifeste certo controle, esta não mudará, por si só, a cultura do sigilo instaurada na Administração Pública brasileira ao longo de tantos anos. Para modificar esse contexto, é necessária conscientização e capacitação dos agentes públicos, bem como vigilância e cobrança por parte da sociedade para que informações de interesse coletivo se tornem públicas, sem motivação.

Isso porque a transparência ativa inaugura parâmetros e validação de uma cultura de publicidade proativa, impondo à Administração Pública mudança de atitudes e de comportamentos, uma vez que a informação não é propriedade do Estado.

4.3 A LAI nos estados brasileiros

Compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a regulamentação da LAI, em seus territórios, obedecendo aos preceitos gerais dessa legislação e determinando regras pertinentes à sua realidade (BRASIL, 2011a).

Em mais de quatro anos de vigência, a LAI é regulamentada por quase todos os estados da federação brasileira, excetuando-se o estado do Amapá pertencente à região Norte, conforme Tabela 1. Embora esse Estado esteja com déficit no direito à informação pública, podemos afirmar que há esforços da parte do governo estadual para garantir o art. 5º da CF/1988 no que tange ao direito de informar e de ser informado, pois em 16 de dezembro de 2016, o Executivo estadual encaminhou referida lei à Assembleia Legislativa para debate e aprovação.

Confirmando esse cenário veremos que, no início do ano de 2014, por exemplo, apenas treze estados haviam regulamentado a sua LAI: Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, conforme o Mapa de Transparência da CGU (BRASIL, 2015a). No ano de 2015, três Estados regulamentaram sua LAI: Pará, Maranhão e Rio Grande do Norte.

Para que a LAI seja 100% regulamentada pelos estados brasileiros, a CGU lançou, pelas redes sociais, a campanha “Eu quero a Lei de Acesso regulamentada

em todos os estados do país”, quando a LAI estava prestes a completar seus três anos de vigência. O objetivo dessa campanha é estimular os entes federados a regulamentarem a LAI, além de outras iniciativas, como o Programa Brasil Transparente, conforme já referenciado.

Outra ação desenvolvida pela CGU, no sentido de avaliar a regulamentação e implementação das LAI estaduais, foi a aplicação da metodologia da EBT, desenvolvida pela própria CGU, em duas edições. A metodologia empregada, nesse levantamento, consiste num *checklist* com dozes questões que atribuem notas de zero a dez aos Estados e Municípios brasileiros, utilizando como indicadores a regulamentação da LAI e a efetiva existência e atuação do SIC (BRASIL, 2015g).

O levantamento enfatizou que em diversos rincões do Brasil há um vastíssimo contingente de pessoas sem acesso à informação governamental. Tal situação ocorre, sobretudo, porque há grandes dificuldades que as impedem de terem acesso à informação⁹². Entre essas dificuldades, encontramos a ausência da criação e implementação da LAI. Essa situação contrasta, deveras, ao que foi sustentado por Mendel (2009). No entender deste autor, nas últimas décadas, o acesso à informação pública, concebido como um direito fundamental do ser humano vem sendo defendido pelas sociedades democráticas, através de discursos e de políticas governamentais.

Conforme aponta a EBT, na primeira edição, os Estados com menor nível de transparência passiva – quando solicitados pela sociedade a um órgão ou ente público informações de interesse coletivo, desde que não sejam de caráter sigiloso – encontram-se nas regiões Norte e Nordeste. Essa constatação reflete o hiato mais notável entre regiões brasileiras ricas, a exemplo Sul e Sudeste, das menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, que é o progresso socioeconômico.

Vemos ainda que, apesar de terem se passado mais de meio século de implantação de políticas públicas destinadas ao melhoramento dessa realidade, ainda subsiste o Brasil desenvolvido, confrontando-se com o Brasil atrasado.

⁹² De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), os brasileiros com pouco mais de 10 anos ou mais de idade não tiveram acesso à internet no ano de 2013. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/>>. Acesso em: 28 abr. 2015).

Segundo a EBT, o estado mais transparente do País é o Ceará, com nota dez; o menos transparente é o Rio Grande do Norte⁹³, com nota zero.

Em sua segunda edição, cuja coleta ocorreu entre os meses de agosto a novembro de 2016, houve uma mudança nos resultados da EBT, pois o estado do Maranhão que alcançou uma das últimas colocações na primeira edição, na segunda logrou o primeiro lugar em conjunto com os estados da Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Tocantins.

O Estado do Ceará, que havia ficado no primeiro lugar na primeira edição, alcançou o décimo sexto lugar. O Amapá ficou em última colocação, o que justifica por não ter ainda regulamentado sua LAI e o Amazonas em penúltimo.

Na região Sudeste, somente o estado do Espírito Santo regulamentou a LAI por meio de Lei n. 9.871, de 9 de julho de 2012, e Decreto n. 3.152, de 26 de novembro de 2012; os estados do Rio de Janeiro e São Paulo regulamentaram seus Decretos n. 43.597 e n. 58.052, respectivamente, no dia em que a LAI entrou em vigor no Brasil, ou seja, 16 de maio de 2012. Já no estado de Minas Gerais, a regulamentação ocorreu pelo Decreto n. 45.969, sendo sancionada no dia 24 de maio de 2015. Em termos da primeira edição da EBT, o estado de São Paulo figura no segundo lugar, enquanto o Rio de Janeiro, na vigésima primeira posição. Já o Espírito Santo ficou em nono lugar e Minas Gerais em décimo quinto (BRASIL, 2015g).

No que concerne à região Sul, os estados regulamentaram a LAI através de decretos: Santa Catarina, Decreto n. 1.048, 4 de julho de 2012; Paraná, Decreto n. 10.285, de 25 de fevereiro de 2014; e Rio Grande do Sul, Decreto n. 49.111, de 16 de maio de 2012. Os aspectos gerais da LAI constam nessas legislações, mas, no âmbito da EBT, esses estados ficaram em terceiro, quinto e sexto lugar, sucessivamente.

Os estados da região Centro-Oeste, em sua maioria, regulamentaram a LAI no ano de 2013, como foi o caso de Goiás – oitavo lugar na EBT –, através da Lei n. 18.025, de 22 de maio de 2013, e do Decreto n. 7.904, de 11 de junho de 2013;

⁹³ É importante acentuar que o período de coleta dos dados pela CGU para a EBT ocorreu de 31 de março a 4 de maio de 2015, período em que a regulamentação da LAI do estado do Rio Grande do Norte estava em tramitação na Assembleia Legislativa do estado, cuja sanção ocorreu em 27 de julho do corrente ano (PAIVA, 2015). Disponível em: <<http://portalnoar.com/governador-robinson-faria-sanciona-lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

Mato Grosso do Sul – vigésima quarta posição na EBT – Lei n. 4.416, 16 de outubro de 2013; Mato Grosso – décimo sétimo no ranking da EBT – Decreto n. 1.973, de 25 de outubro de 2013; e o Distrito Federal – sétima posição na EBT – que aprovou a sua LAI n. 4.990, em 12 de dezembro de 2012, regulamentada pelo Decreto n. 34.276, de 11 de abril de 2013.

O Norte é a região em que a LAI ainda tem o único Estado do Brasil que até o momento não regulamentou a LAI, o Amapá. O estado de Rondônia regulamentou a LAI pelo Decreto n. 17.145, em 1º de outubro de 2012; Tocantins teve seu Decreto n. 4.839 assinado em 19 de junho de 2013; o Acre pelo Decreto n. 7.977, de 10 de julho de 2014; e o Pará pelo Decreto n. 1.359, de 31 de setembro de 2015; Roraima pelo Decreto n. 20.477, de 16 de fevereiro de 2016 e o estado do Amazonas através do Decreto n. 36.819 de 31 de março de 2016. De acordo com o ranking da EBT, eles ocupam as seguintes posições: décima oitava; décima; vigésima e vigésima terceira, respectivamente.

No que se refere à região Nordeste, temos a LAI regulamentada em todos os estados: Ceará pela Lei n. 15.175, de 28 de junho de 2012. No ranking da EBT alcançou o primeiro lugar; Sergipe por uma Instrução Normativa Conjunta nº 001, de 12 de setembro de 2012, entre a Procuradoria-Geral do Estado, a Controladoria-Geral do Estado e o Governo do Estado, representado pela Casa Civil, ocupa o quarto lugar na EBT; Pernambuco, Lei n. 14.804 e Decreto 38.787, ambos de 29 de outubro de 2012 têm a décima primeira colocação na EBT; Bahia, Lei n. 12.618, de 28 de dezembro de 2012, estando em décimo segundo lugar na EBT.

Alagoas pelo Decreto n. 26.320, de 13 de maio de 2013, ocupa na EBT o décimo terceiro lugar. Paraíba através do Decreto n. 33.050, de 25 de junho de 2012, cuja posição na EBT é de décimo quarto. Piauí pelo Decreto n. 15.188, de 22 de maio de 2013, na EBT está na décima sexta posição. Maranhão, Lei n. 10.217, de 23 de março de 2015, cuja posição na EBT é de vigésima quinta. Rio Grande do Norte, pela Lei n. 9.963, de 27 de julho de 2015 e pelo Decreto n. 25.399, de 31 de julho de 2015, ocupa o último lugar na EBT.

Quadro 3 – Implementação da LAI nos estados da federação brasileira

Região	Estado	Regulamentação	Data
Sudeste	Rio de Janeiro	Decreto n. 43.597	16/05/2012
	São Paulo	Decreto n. 58.052	18/11/2012
	Minas Gerais	Decreto n. 45.969	24/05/2012
	Espírito Santo	Lei n. 9.871	9/07/2012

		Decreto n. 3.152	26/11/2012
Sul	Santa Carina	Decreto n. 1.048	04/07/2012
	Paraná	Decreto n. 10.285	25/02/2014
	Rio Grande do Sul	Decreto n. 49.111	16/05/2014
Centro-Oeste	Distrito Federal	Lei n. 4.990	12/12/2012
		Decreto n. 34.276	11/04/2013
	Goiás	Lei n. 18.025	22/05/2013
		Decreto n. 7.904	11/06/2013
Mato Grosso	Decreto n. 1.973	25/10/2013	
Mato Grosso do Sul	Lei n. 4.416	16/10/2013	
Norte	Rondônia	Decreto n. 17.145	1/10/2012
	Tocantins	Decreto n. 4.839	19/03/2013
	Acre	Decreto n. 7.977	10/07/2014
	Pará	Decreto n. 1.359	31/09/2015
	Roraima	Decreto n. 20.477	16/02/2016
	Amazonas	Decreto n.36.819	31/03/2016
	Amapá	Projeto de Lei está na Assembleia Legislativa	
Nordeste	Paraíba	Decreto n. 33.050	25/06/2012
	Ceará	Lei n. 15.175	28/06/2012
	Sergipe	Instrução Normativa Conjunta nº 001	12/09/2012
	Pernambuco	Lei n. 14.804	29/10/2012
		Decreto n. 38.787	
	Bahia	Lei. 12.618	28/12/2012
	Alagoas	Decreto n. 26.320	13/05/2013
	Piauí	Decreto n. 15.188	22/05/2013
	Maranhão	Lei n. 10.217	23/03/2015
Rio Grande do Norte	Lei n. 9.963	27/07/2015	
	Decreto n. 25.399	31/07/2015	

Fonte: Elaborada pela autora (2015).

Diante do contexto, verificamos que dos vinte e cinco estados brasileiros e o Distrito Federal que regulamentaram a LAI, dezesseis o fizeram por meio de decreto (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rondônia, Tocantins, Acre, Pará, Paraíba, Alagoas, Piauí, Amazonas e Roraima); cinco por lei e decreto (Distrito Federal, Goiás, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Espírito Santo); e quatro somente por Lei (Mato Grosso do Sul, Ceará, Maranhão e Bahia).

Conforme observamos, a maioria dos estados criou decretos para regulamentar o direito à informação. Todavia, é importante se dizer que decreto não tem força de Lei e não passa pelo processo legislativo de debate, inserção e aprovação pelas Casas Legislativas. Sua criação e aprovação é competência do Poder Executivo. Ou seja, ninguém é obrigado a cumpri-lo ou a descumpri-lo, conforme preconiza a CF/1988, em seu art. 5º, inc. II: “[...] II - ninguém será obrigado

a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". (BRASIL, 1988. Não paginado).

Todavia, os Estados que criaram suas LAI sem as regulamentarem por um decreto trazem uma lacuna também, pois abrem espaço para que a LAI não entre em vigor pela ausência dos procedimentos a serem tomados para a consecução da lei.

Na região Sudeste, chama-nos a atenção o decreto do estado do Rio de Janeiro, que tem como lacuna a não regulamentação do SIC. Neste estado se inseriu através do Decreto n. 43.956 o art. 15-A, no Decreto n. 43.597/2012, a criação da Comissão Especial de Acesso à Informação, na qual o Arquivo Público do estado é participante:

Art. 15-A Fica instituída a Comissão Especial de Acesso à Informação que será integrada por representantes e respectivos suplentes das Secretarias de Estado da Casa Civil, de Fazenda e de Planejamento e Gestão, Procuradoria Geral do Estado e Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2012a, não paginado).

Em São Paulo, o decreto insere a figura do arquivo estadual como protagonista na implementação da LAI e interliga a LAI à gestão documental, no tocante a concepções e à operacionalização da lei. Adicionado a isso, temos acompanhado a efetivação desse decreto, conforme notícia a mídia. Como exemplo, citamos a revogação do sigilo da documentação do metrô de São Paulo, pelo governador José Alckimin por 25 anos, após denúncia.

Em termos das LAI estaduais, vemos que a indicação de uma autoridade para a classificação das informações no grau sigiloso apenas no estado de Sergipe não é mencionada. Outra problemática é a ausência dos aspectos mais diretos sobre os arquivos públicos, o documento de arquivo e a gestão documental. Isso ocorre nas LAI dos estados brasileiros, excetuando-se São Paulo.

Outra lacuna encontrada na regulamentação à informação nos estados do Maranhão e Mato Grosso do Sul é a não indicação do SIC eletrônico (§ 2º, art. 10), o que não possibilita o acompanhamento por parte do cidadão do seu pedido de informação.

Todavia, localizamos na maioria das LAI estaduais uma correlação com o arquivo, quando abordam a concepção de tratamento da informação, mencionando

algumas atividades da gestão documental, como produção, recepção, classificação, dentre outras.

Sabemos, de forma geral, que muito precisamos caminhar na regulamentação da LAI nacional e dos estados. Contudo, não podemos olvidar que a regulamentação da LAI, na maioria dos estados brasileiros, constitui-se uma realidade e representa um avanço em termos de estruturas democráticas ao preconizar a participação da sociedade, como sujeitos ativos em territórios demarcados por aspectos sociais, políticos e econômicos diferenciados.

5 O CONTEXTO POLÍTICO E INFORMACIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO

“O capital político, que assegura a seus detentores uma forma de apropriação privada de bens e de serviços públicos (residências, veículos, hospitais, escolas etc.). Observa-se essa patrimonialização de recursos coletivos quando, como é o caso nos países escandinavos, uma “elite” social-democrata está no poder há várias gerações: vemos então que o capital social de tipo político que se adquire nos aparelhos dos sindicatos e dos partidos transmite-se através de redes de relações familiares que levam à constituição de verdadeiras dinastias políticas”

(BOURDIEU, 1996b, p. 31).

O campo político maranhense é marcado por práticas tradicionais de clientelismo, coronelismo eletrônico e patrimonialismo na relação com o bem público. Tal cenário é fruto da cultura política brasileira, formada no período colonial (BUARQUE, 2014; FAORO, 2011) e que se manteve no Maranhão durante séculos, sendo um dos estados brasileiros onde perdurou por mais tempo e tornando-se parte da conjuntura política local dos que dominaram e ainda dominam o poder, conforme assevera a reportagem do jornal *O Imparcial* (2016, p. 5):

Na reta final para as eleições municipais, em todas as cidades maranhenses os partidos lutam para alcançar êxito no pleito de outubro e ampliar sua rede de influência nos redutos eleitorais. Para isso, aposta, muitas vezes, é na continuidade ou retomada do poder por grupos políticos de expressão regional. São sobrenomes já conhecidos da população, que muitas vezes se confundem, no imaginário popular, com a própria história de determinadas cidades.

Ao analisarmos o processo de constituição das relações oligárquicas no Maranhão para, assim, ter uma melhor compreensão dessa conjuntura, utilizamos estudos de vários pesquisadores das áreas sociais e humanas, a exemplo de Fátima Gonçalves (2000), que escreveu “A reinvenção do Maranhão Dinastia”. O estudo demonstra a estruturação da oligarquia de José Sarney em relações sanguíneas e alianças políticas, assim como o de Wagner Cabral, intitulado “Sob o signo da morte: decadência, violência e tradição em terras do Maranhão”, que discute o panorama político maranhense no período de 1945 a 1970 (CABRAL, 2001).

A ascensão do clã Sarney é resultado das transformações advindas do retrocesso da política nacional (regime militar), em 1965, quando José Sarney foi eleito governador do Estado, com o apoio do presidente Marechal Castelo Branco

(1964-1967)⁹⁴. Naquele momento, o compromisso de Sarney foi com a erradicação do atraso no Maranhão, por conta da dominação da oligarquia de Vitorino Freire (1945-1965)⁹⁵. A sua construção discursiva em volta do “Maranhão Novo” atribuía, repetitivamente e simbolicamente, a modernidade, o progresso e o desenvolvimento ao seu projeto político, conforme seu discurso de posse no Palácio dos Leões, em 1966:

[...] nada temos a continuar, tudo temos a inovar, em nosso Estado [...] estamos sepultando um passado embrutecido pela ausência, pelas carências de toda a ordem. Um passado em que as instituições foram empobrecidas e deformadas, quando não corrompidas ou viciadas. Um passado que nos encheu de vergonha, de pobreza e de mistificação; um passado que, por tudo isso, deve ser sepultado para sempre [...] (SARNEY, 1966, não paginado).

Esse discurso foi integralmente reproduzido no filme de curta metragem “Maranhão 66”⁹⁶, dirigido pelo cineasta Glauber Rocha e produzido por Luís Carlos Barreto. Encomendado pelo próprio Sarney, o filme tinha como objetivo inicial funcionar como uma propaganda política, mas resultou em um diagnóstico negativo do Estado.

No aludido documentário, o cenário de comemoração precede o discurso de posse de Sarney, pondo em voga aspectos simbólicos da vitória da política de oposição, denominada “Oposições Coligadas”. No entanto, a lente da câmara

⁹⁴ De acordo com relatos de Costa (1997, p. 5), “[...] Este apoio se explica pelo fato da UDN ter se constituído na principal base de apoio civil ao golpe militar; dessa forma, as lideranças udenistas obtiveram amplo acesso ao governo federal e atuaram, em conjunto com a facção militar sorbonista (grupo dos generais Castelo Branco, Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva), no sentido de “limpar” (destruir) as bases políticas dos antigos partidos dominantes (PSD e PTB), ao mesmo tempo em que apoiavam as candidaturas da UDN nos estados”.

⁹⁵ Vitorino Freire era originário de Pernambuco e mudou-se para o Maranhão nos anos de 1933 para assumir o cargo de Secretário Geral do Estado, em 1934. Entre os anos de 1946 e 1965 estabeleceu a oligarquia vitorinista no Maranhão (COSTA, 1995). É importante destacarmos que tanto Vitorino quanto Sarney são frutos do apoio político federal. Entretanto, apesar da relação inicial com o poder oligárquico de Vitorino, Sarney fortaleceu sua carreira política a partir da oposição, quando se filiou à União Democrática Nacional (UDN): “[...] união interpartidária que reunia um amplo leque de grupos e partidos descontentes com o mandonismo vitorinista, configurando uma oposição oligárquica [...]” (COSTA, 1997, p. 4). Adicionado a isso, enfatizamos que Sarney não representava a principal oposição a Vitorino e sim ao jornalista e deputado federal Neiva Moreira (PSP). Na realidade, havia uma oposição contra Vitorino, que congregava opositores moderados e tradicionais com os populistas, nacionalistas e os de esquerda, como Maria Aragão do PCB (COSTA, 1995).

⁹⁶ A leitura do filme “Maranhão 66”, de autoria do cineasta Glauber Rocha, ocorreu por indicação do Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa, na banca de qualificação realizada em 14 de dezembro de 2015.

apresentou um contraponto entre o discurso desenvolvimentista de Sarney e as imagens de decadência, que mostravam o abandono de grande parte da população, a qual, por consequência, estava alheia aos acontecimentos.

Em 1966, Sarney inaugurou o início da sua oligarquia no Estado, cuja ruptura ocorreu somente em 2007, quando Jackson Lago (PDT) foi eleito governador. O documentário ressalta ainda a dificuldade em estabelecer uma mudança na estrutura social, sobretudo quando se têm institucionalizadas práticas oligárquicas, como o clientelismo e o patrimonialismo, enquanto dispositivos contemporâneos de dominação de classes.

Nos discursos oficiais, a exemplo daquele captado por Glauber Rocha, percebe-se que a família Sarney, por décadas, prometeu o desenvolvimento do Maranhão por meio de sua inserção em projetos políticos e econômicos do governo federal, como os projetos de desenvolvimento do período de recessão; do neoliberalismo de FHC e dos governos petistas (Lula e Dilma) no combate à pobreza e inclusão social. Em outras palavras, é um discurso que esteve presente no longo período em que essa oligarquia perdurou no Maranhão.

Adicionado ao campo político, Sarney buscou reconhecimento no campo intelectual, mais precisamente na literatura:

Integrante, pois, do grupo modernista, José Sarney seguiu durante certo tempo sua ‘vocação literária’, atuando como repórter e redator do jornal **O Imparcial** [...] publicando artigos, contos e poesias [...]” (COSTA, 2001, p. 66, grifo do autor).

Foi eleito para a Academia Maranhense de Letras em 1952 e para a Academia Brasileira de Letras e Academia de Ciências de Lisboa na década de 1980. A influência de Sarney em território nacional é fruto das suas eleições, direta e indiretamente, para deputado federal, governador, senador, presidente da República e Senado.

O livre trânsito de Sarney na política nacional e a sua sagacidade em território maranhense é transmitido à filha Roseana Sarney, sua herdeira política, e divulgado por mecanismos perpetuadores de seu poder. Tal fato é facilitado pelos vários instrumentos de controle que a família Sarney utilizou durante 50 anos, a exemplo do sistema de comunicação pertencente à família e ao uso patrimonialista do bem público.

A continuidade da oligarquia no Maranhão é refletida em diversas situações: do uso midiático ao abuso de poder e patrimonialismo. No primeiro caso, temos a

reportagem de capa veiculada pelo jornal *O Estado do Maranhão* - jornal de propriedade da Família Sarney -, em 20 de agosto de 2010, intitulada “Roseana afirma: quero administrar o Maranhão que ajudei a desenvolver”, e no segundo caso, temos o Convento das Mercês, patrimônio público, de valor histórico, erguido em 1654 pelo Padre Antônio Vieira, para abrigar a Ordem dos Mercedários. Este importante patrimônio público se tornou um espaço privado da família Sarney para abrigar a Fundação da Memória Republicana, o Memorial José Sarney, dedicado a promover culto à figura de Sarney.

Com base nessas considerações, nesta seção iremos descrever o contexto político do estado do Maranhão, no período de 2009 a 2014, e identificar e analisar as ações informacionais do grupo Sarney. Entretanto, não nos deteremos nas raízes arcaicas desse processo, mas sim na herança política que compõe o principal cargo eletivo do governo maranhense e que tem garantido o domínio social através do poder simbólico (BOURDIEU, 1998).

Para tanto, essa abordagem é feita num preâmbulo e em mais duas subseções. Na primeira, intitulada “**O contexto político: o governo de Roseana Sarney no poder Executivo estadual (2009-2014)**”, propomo-nos a refletir sobre o governo de Roseana Sarney a partir da Reforma do Estado de 2011, com destaque para a transparência governamental e com ênfase no uso das TIC e na ausência da participação do Arquivo Público do Estado do Maranhão (APEM).

Na segunda subseção, denominada “**As (seletivas) ações de informação do grupo Sarney no poder**”, examinamos o caráter intencional do grupo Sarney no uso do mecanismo para definir o que é informação, perpetuando a sua imagem e exercendo o controle social e político sobre a sociedade maranhense.

Nossas afirmações aqui são fundamentadas na análise que fazemos de algumas iniciativas desse grupo, como o antigo Convento das Mercês. Renomeado de Fundação José Sarney - hoje denominado de Fundação da Memória Republicana -, o prédio é considerado um monumento que se destinava à autoexaltação de Sarney e, por muito tempo, foi mantido em favor da administração estatal. Além disso, tem-se o uso que o governo de Roseana Sarney fez do Grupo Mirante de Comunicação, considerado como mecanismo de poder econômico e político em sua gestão no Executivo estadual.

5.1 O contexto político: o governo de Roseana Sarney no poder Executivo estadual (2009-2014)

Pensar nas representações particulares de poder político, no que concerne a participação e as ações em um meio político, é refletir a trajetória e as mudanças de capitais dentro do campo político. Para Bourdieu (1998), esse campo atua, eminentemente, pelo poder simbólico, ação que toma forma no desenvolvimento de coisas sociais e, principalmente, nos grupos que se mantêm no campo político pela posse de determinados capitais.

Nesse contexto, insere-se a oligarquia Sarney no Maranhão, cuja ascensão política ocorreu do pai, José Sarney (PMDB/AP), para a filha, Roseana Sarney Murad (PMDB/MA)⁹⁷. Essa ascensão se consolidou devido às articulações criadas pelo pai, no poder Executivo federal, principalmente com nomeações em cargos que representavam o poder⁹⁸ e com o legado político acumulado por ele.

Da mesma forma, a inserção de Roseana Sarney no campo político é resultado da convergência de vários capitais, como o físico/coerção, o econômico, o político e o simbólico. Esses capitais, segundo Bourdieu (2010), originam o Estado, o qual, por sua vez, passa a exercer domínio sobre outros capitais, assim como os sujeitos detentores desses capitais.

No ano de 1994, Roseana Sarney (PFL)⁹⁹ venceu as eleições para o governo do estado do Maranhão, sendo a primeira mulher a ocupar esse cargo eletivo no Brasil. Em 1998, Roseana foi reeleita para o Executivo estadual maranhense, com o apoio expressivo de quase todos os 217 municípios do Maranhão (FERREIRA, 2010).

⁹⁷ O sobrenome Murad é em decorrência do casamento com Jorge Murad, mas que, em função da sucessão política e de questões sociais, é, prevalentemente, chamada de Roseana Sarney (GONÇALVES, 2006).

⁹⁸ Roseana Sarney foi chefe de gabinete do Senado do seu pai (1976) e assessora parlamentar do gabinete Civil da Presidência da República, no período em que seu pai, Sarney, foi presidente da República (1985-1989). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roseana-macieira-sarney>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

⁹⁹ Roseana Sarney pleiteou, pela primeira vez, um cargo público eletivo no Maranhão, em outubro de 1990, quando foi eleita, pela legenda do Partido da Frente Liberal (PFL), a deputada federal mais votada, com um total de 44.785 votos (FGV, [20--]). Em 1995, ela saiu do centro do poder e se candidatou para governadora do Estado, vencendo no segundo turno com um total de 753.901 votos (BRASIL, 1999a), sendo reeleita em 1998, no primeiro turno, com 1.005.755 votos (BRASIL, 1999b). Em 2002, Roseana foi eleita senadora com 1.314.524 votos (BRASIL, 2009a).

Em 2001, Sarney começou a capitanear a imagem de Roseana Sarney em cenário nacional, o que lhe conferiu a indicação como pré-candidata à presidência da República pelo PFL. Entretanto, em função da operação desenvolvida no Maranhão pela Polícia Federal (caso Lunus¹⁰⁰) e sua conseqüente divulgação pela mídia brasileira, a candidatura de Roseana à presidência da República não foi concretizada. Logo, “[...] o investimento em propaganda e adoção da mídia ao ‘fenômeno político-midiático brasileiro’ (Roseana) não foram suficientes para diluir as questões éticas e legais e a candidata desaparece [...]” (WEBER, 2004, p. 281).

Roseana então concorreu ao Senado Federal e venceu em outubro de 2002. Em 2006 tentou retornar ao comando do poder Executivo estadual maranhense, candidatando-se pela terceira vez ao cargo de governo do Estado. Contudo, perdeu as eleições no segundo turno para Jackson Kepler Lago (PDT/MA) (BRASIL, 2009b). É importante ressaltar que neste momento o senador Sarney se aliou ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e, em especial, a Lula, fortalecendo seu poder no âmbito federal, fato que incidiu no poder local. Entretanto, mesmo com esse apoio e aliança política nacional, Roseana Sarney não obteve êxito na eleição.

Insatisfeita com o resultado, a ex-governadora e a sua Coligação¹⁰¹ moveram uma ação - n. 27.160/2006 - no Superior Tribunal Eleitoral (STE) (BRASIL, 2006) contra o governador eleito, Jackson Lago (PDT), acusando-o de abuso de poder político e financeiro no referido pleito. Usando de suas influências em âmbito federal, o clã Sarney agilizou o processo e conseguiu reverter a situação, cassando o então governador através de um processo conturbado e bastante criticado nos meios políticos, especialmente por se tratar de um julgamento político, conduzido pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁰⁰ “O caso Lunus foi o escândalo político que envolveu Roseana Sarney no momento em que se candidatava à disputa da Presidência da República, em 2002. A Lunus Serviços e Participações Ltda. tinha Roseana como acionista majoritária, com 82,50%, em sociedade com seu marido e secretário de planejamento do Estado, Jorge Murad (17,27%) e Severino Cabral (0,23%). No dia 1º de março de 2002, a Polícia Federal efetivou uma operação de busca e apreensão na sede da empresa, encontrando documentos que a relacionavam com desvio de verba pública e R\$ 1,34 milhão em dinheiro [...]” (PINTO, 2011, p. 109).

¹⁰¹ Nas eleições de 2006, Roseana Sarney (PFL) se coligou aos seguintes partidos: PP/PTB/PMDB/PTN/PSC/PL/PFL/PRTB/PHS/PV/PRP (BRASIL, 2009b). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

No retorno ao poder Executivo maranhense em 2009 e reeleita em 2010, Roseana Sarney (PMDB/MA)¹⁰² manteve o domínio da família Sarney no campo político maranhense, que perdurou por mais de cinquenta anos. Nas eleições de 2014, o candidato do grupo Sarney, Edison Lobão Filho (PMDB/MA), perdeu as eleições governamentais para Flávio Dino (PCdoB/MA) e a oligarquia Sarney sofreu a segunda ruptura no poder estadual.

Todavia, urge ressaltar que não refletiremos esse contexto, tendo em vista que, para efeito desta pesquisa, o nosso objeto versa sobre o período de 2009 a 2014, que corresponde ao terceiro e quarto mandatos no Executivo estadual por Roseana Sarney. Paralelamente, coincide com o envio do PL sobre o acesso à informação, bem como os dois anos de implementação da LAI em território brasileiro, conforme já esclarecido.

Um aspecto interessante no processo de construção da reeleição para o período de 2011/2014 corresponde ao fato da candidata ter iniciado o ano de 2010 em processo eleitoral, ou seja, antes do período determinado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para o início da campanha, de acordo com o calendário eleitoral de 2010:

6 de julho – terça-feira

1. Data a partir da qual será permitida a propaganda eleitoral (Lei nº 9.504/97, art. 36, caput).
2. Data a partir da qual os partidos políticos registrados podem fazer funcionar, das 8 horas às 22 horas, alto-falantes ou amplificadores de som, nas suas sedes ou em veículos (Lei nº 9.504/97, art. 39, § 3º).
3. Data a partir da qual os candidatos, os partidos políticos e as coligações poderão realizar comícios e utilizar aparelhagem de sonorização fixa, das 8 horas às 24 horas (Lei nº 9.504/97, art. 39, § 4º).
4. Data a partir da qual, independentemente do critério de prioridade, os serviços telefônicos oficiais ou concedidos farão instalar, nas sedes dos diretórios devidamente registrados, telefones necessários, mediante requerimento do respectivo presidente e pagamento das taxas devidas (Código Eleitoral, art. 256, § 1º).
5. Data a partir da qual será permitida a propaganda eleitoral por meio da internet (Lei nº 9.504/97, art. 57-A). (BRASIL, 2010, não paginado).

¹⁰² Em 2006, logo após perder as eleições governamentais para Jackson Lago (PDT), Roseana Sarney pediu desfiliação do PFL, o que era esperado em virtude de ter contrariado a orientação do referido partido que apoiava Geraldo Alckmin (PSDB/SP) e apoiou Lula (PT/SP). (BRASIL, 2006). Em 2009, ela filiou-se ao PMDB, partido do seu pai Sarney (PMDB/AP), e recebeu apoio do governo federal para sua gestão, naquele ano.

Isso é constatado em reportagens veiculadas pela mídia maranhense, que destacava a parceria entre o governo estadual e o governo federal, como no caso da Refinaria *Premium*¹⁰³, no município de Bacabeira (MA). Contudo, o processo da construção não foi para frente e acarretou em impactos negativos ambientais e sociais à região, como:

[...] a súbita migração de populações para o local da obra, geração de poeira e ruídos, alteração de fluxo de veículos, a extinção de ecossistemas e perda da biodiversidade, modificação do espaço geográfico da cidade [...] há a modificação de toda uma forma de vida da população local, alterando valores históricos e culturais dessa comunidade [...] (BENTIVI, 2014, p.296).

Essa parceria recebeu destaque, por exemplo, na principal página do jornal *O Estado do Maranhão* - de propriedade da família Sarney -, assim como ocupou várias páginas internas dos cadernos de economia e política, na edição do dia 15 de janeiro de 2010. Vários jornais locais também noticiaram a parceria como forma de legitimar a reeleição da candidata. Outro fator que contribuiu para legitimar a aliança da oligarquia Sarney com o governo federal foi a vinda de Lula (PT/SP) e de Dilma Rousseff (PT/RS), candidata à presidência do Brasil, ao Maranhão, em 2010, reforçando a campanha de reeleição de Roseana Sarney¹⁰⁴. José Sarney, no dia da eleição, destacou em sua coluna, na primeira página do jornal *O Estado do Maranhão*, um artigo com o título “Ela merece ficar”.

[...] Nós do Maranhão vivemos, hoje, uma das eleições mais importantes de nossa democracia. Perdemos o bonde de nossa história na República, na Revolução de 30, no desenvolvimentismo que aqui não passou. Agora não podemos deixar passar essa grande mudança de rumo, a maior de todas que tivemos... Roseana fez excelente trabalho. Agora com a mudança do Brasil com Lula e Dilma não vamos perder mais uma vez o bonde da história. Roseana

¹⁰³ A Refinaria *Premium* I foi resultado do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal em um acordo com a Petrobrás, em 2010, com o objetivo de intensificar a produção nacional e a distribuição regional dos derivados de combustível de alta qualidade. Essa Refinaria foi implantada a 58 km de São Luís, no município de Bacabeira (MA) (PETROBRAS, 2010, não paginado).

¹⁰⁴ O apoio nacional do PT ao processo de reeleição de Roseana Sarney ao Palácio dos Leões foi fundamental para sua vitória. Entretanto, esta orientação não foi acatada por parte significativa do PT maranhense, ou seja, “o PT no Maranhão contrariou a orientação nacional do partido e a do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e não vai apoiar a governadora Roseana Sarney (PMDB) na disputa pela reeleição. Em uma votação dividida, com dois votos de diferença, 87 a 85, os petistas decidiram apoiar o candidato do PCdoB, deputado Flávio Dino, ao governo do Estado. Com isso, Roseana perderá o palanque exclusivo de Lula, considerado o principal puxador de votos no País, e deixará de ganhar cerca de 7 minutos de propaganda eleitoral na TV” (MADUENO, 2010, não paginado).

está entrosada com Dilma, já trabalharam juntas e vão fazer um grande governo [...] (SARNEY, 2010a, p. 1).

O jornal Pequeno – jornal de oposição – em 17 de janeiro de 2010 a matéria “Refinaria virou peça publicitária do sarneysismo” afirmando que o desenvolvimento do Maranhão só é possível pela oligarquia Sarney:

Se você ama o Maranhão, vote por ele votando em Roseana Sarney. A Refinaria gerará 30.000 empregos diretos e indiretos [...] Não abandone o Maranhão, esta refinaria só sairá por decisão política. Sarney é o único político do Maranhão com força para brigar pela refinaria.

O resultado dessas ações foi a vitória de Roseana Sarney nas urnas, em 2010, e a confirmação da tradição política oligárquica no Maranhão. Sobre isso, Bourdieu (1997, p. 43) ressalta que “[...] a identificação do filho com o desejo do pai como desejo de ser continuado produz o herdeiro sem história”.

Roseana Sarney (2015, p. 3), em seu relatório de gestão 2009/2014, afirmou que, ao assumir o governo maranhense em 2009 e com sua reeleição em 2010, buscou a melhoria das condições de vida dos maranhenses:

[...] Aliei uma política agressiva de desenvolvimento econômico à preocupação com a qualidade de vida, a distribuição de renda e a formação dos cidadãos maranhenses. O resultado é que o Maranhão foi o Estado brasileiro que mais se desenvolveu nos últimos seis anos, com avanços sociais muito importantes, que se refletem em seus indicadores.

Com um discurso modernizador, a governadora definiu como marcas de sua gestão pública (2010/2014) a “[...] eficiência, transparência, produtividade e foco” (MARANHÃO, 2015, p. 14). Roseana Sarney, nesse período, fez uso de um artifício político para se aproximar da filosofia do governo de Lula (PT/SP) - combate à desigualdade social e à pobreza extrema - e, posteriormente, do governo de Dilma Rousseff (PT/RS), sem alterar seu campo de domínio político no Estado maranhense.

A materialidade constitucional desse projeto foi estabelecida através da Lei n. 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a reforma do Estado maranhense, tendo a transparência administrativa como prática de oposição à cultura do segredo na esfera pública, conforme observamos nos seguintes escopos:

- I. consolidar as condições de governabilidade e governança do Estado;

- II. readequar a estrutura organizacional do Poder Executivo e as práticas de gestão pública às exigências do desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado;
- III. ampliar a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas;
- IV. assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas e projetos governamentais, sobretudo aqueles ligados à garantia de direitos individuais ou coletivos e combate à pobreza, notadamente nas áreas de educação, saúde, segurança e geração de emprego e renda;
- V. melhorar a qualidade do atendimento ao cidadão; facilitar, democratizar e universalizar o acesso aos serviços públicos;
- VI. ampliar e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e controle da gestão pública;
- VII. valorizar a atuação dos servidores públicos estaduais;
- VIII. restabelecer e consolidar a descentralização da gestão pública, de modo a favorecer a interiorização do desenvolvimento e a redução das desigualdades intra e inter-regionais;
- IX. favorecer a articulação do Governo Federal com o Governo do Estado e deste com os municípios na formulação e implementação de políticas públicas;
- X. garantir a continuidade e a consolidação do ajuste fiscal do Estado, visando à manutenção do equilíbrio das contas públicas e ao aumento da capacidade de investimento. (MARANHÃO, 2011, não paginado).

Observamos que esses objetivos reafirmam compromissos consagrados pela própria CF 1988, levando-nos a inferir que há, nessa reforma, uma tentativa do governo estadual maranhense de reestruturar sua relação com a sociedade civil a partir da modernização da gestão pública, da divulgação dos gastos governamentais e da transparência das ações do governo, o que possibilita a participação e o controle social dessa administração. Em outras palavras, teríamos um dos núcleos constitutivos da concepção de democracia, segundo Bobbio (2011, p. 20): “[...] pode-se definir democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou a transparência do poder [...]”.

A transparência governamental presente naqueles objetivos sinaliza para a construção de ferramentas de controle social que propiciem o acesso às ações documentadas pelos sujeitos que ocupam os cargos públicos, tendo em vista “[...] VI. ampliar e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e controle da gestão pública [...]” (MARANHÃO, 2011, não paginado). Convém destacar que esse controle social da informação também é manifestado por profissionais que atuam no atendimento ao público no provimento de informações. Por isso, eles também desejam “[...] V. melhorar a qualidade do atendimento ao cidadão; facilitar,

democratizar e universalizar o acesso aos serviços públicos [...]; [...] VII. valorizar a atuação dos servidores públicos estaduais [...]” (MARANHÃO, 2011, Não paginado).

Dentre os mecanismos que o governo de Roseana Sarney passou a explorar foi o uso das TIC, através da criação do seu Portal de Transparência - exigência normativa. Porém, em termos de conteúdo e de recursos técnicos para o acesso às informações não logrou a devida proporção em função da seguinte problemática: acesso ao conteúdo, acessamos o referido Portal algumas vezes, mas sem êxito, pois não havia informações disponibilizadas.

Esse fato vem ser confirmado em 2015, quando o então governador Flávio Dino realizou uma auditoria a partir da recém-criada Secretaria de Transparência e Controle do Maranhão. Ao final da auditoria, constatou-se que a ex-governadora divulgou no Portal de Transparência apenas R\$ 5,4 bilhões dos R\$ 12,8 bilhões utilizados pelo Executivo estadual no ano de 2013. Verificou-se ainda que nos anos de 2012 e 2014 foram realizados mais gastos sigilosos¹⁰⁵.

A problemática de segunda ordem - aparato técnico - corresponde ao acesso do Portal através do uso da internet pelos maranhenses, que, de acordo com a pesquisa brasileira do uso de mídia, feita pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República do Brasil em 2014¹⁰⁶, o Maranhão é o estado que tem a menor prevalência no uso de internet em seus domicílios, representado apenas por

¹⁰⁵ O Ministério Público do Maranhão ingressou com um processo penal, n. **19880-63.2016.8.10.0001**, contra Roseana Sarney “[...] por representar o suporte político da organização criminosa, uma vez que foi durante seus governos que pagamento de precatórios sem observâncias das determinações legais e constitucionais tornaram-se uma rotina, com claro objetivo de sangrar os recursos públicos, para atender interesses próprios e de terceiros. **Por contratação irregular de empresa especializada na prestação de serviços de tecnologia da informação com a finalidade de garantir a continuidade de práticas delituosas**, encontra-se incurso nas penas do art. 312, § 1º do Código Penal, por 26 vezes, em concurso material (art. 69, do Código Penal)” (MARANHÃO, 2016, Não paginado, grifo do autor). Após essa ação criminal, o Ministério Público, por meio da 2.ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária e Econômica de São Luís, ingressou com uma Ação de Improbidade Administrativa por esse suposto rombo aos cofres públicos, que corresponde a mais de quatrocentos e dez milhões de reais.

¹⁰⁶ A Pesquisa Brasileira de Mídia realizada em 2014, pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República do Brasil, teve como objetivo apresentar “[...] um retrato representativo e preciso sobre o uso que os brasileiros declaram fazer, atualmente, dos meios de comunicação social [...]” (BRASIL, 2015, p. 7). O uso da televisão tem predomínio, apesar da ascendência do uso da internet. A internet ficou em terceiro lugar, conforme os entrevistados. Sessenta e um por cento dos brasileiros escutam o rádio, seguido de quarenta e sete por cento dos que acessam a internet (BRASIL, 2014).

23%. Conforme a pesquisa, esse dado é fruto de uma das menores rendas do país (BRASIL, 2015b).

Além desses dois fatores, temos a precarização dos arquivos (JARDIM; SILVA, 2009) na consecução da eficácia do referido Portal, como também na concretização dos objetivos propostos pela Reforma do Estado, encabeçada pela então governadora Roseana Sarney. Nesse âmbito, os arquivos atuam diretamente na corresponsabilidade pela promoção da transparência pública através das verdades da Administração Pública.

Essa responsabilização é asseverada por Jardim (1999, p. 46), ao conceber os arquivos como legitimadores do Estado: “[...] os arquivos constituem, do ponto de vista institucional, agências do poder simbólico com caráter classificatório, explícito ou implícito, em suas práticas.” Sob essa visão, é possível percebermos a presença do que Jardim (1999, p. 21) denominou de opacidade da informação estatal, tornando o Estado invisível a si mesmo e ao cidadão:

O Estado tende a ser invisível a si mesmo. Este quadro se expressa na fragilidade da maior parte de suas estruturas e recursos informacionais e na ausência de políticas de informação. Por outro lado e em consequência, a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classes dominantes. As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados. O Estado tende a ser invisível à sociedade civil.

Cabe registrar que, no caso do Maranhão, o Arquivo Público do Estado do Maranhão (APEM)¹⁰⁷ não cumpre suas funções arquivísticas no processo de estruturação e gerenciamento das informações oficiais, sobretudo por não possuir orçamento próprio¹⁰⁸. Além disso, cabe a esse arquivo a responsabilização pela gestão da documentação pública, conforme expresso no art. 216, §2º da CF/1988 e na lei n. 8.159/1991:

Art. 17. A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.
[...]

¹⁰⁷ O Arquivo Público do Estado do Maranhão (APEM) foi criado em 21 de janeiro de 1974, através do Decreto n. 5.266, na gestão do governador Pedro Neiva de Santana (MARANHÃO, 1974).

¹⁰⁸ Informação verbal fornecida pelo setor financeiro da Secretaria de Cultura e Turismo. Segundo informação prestada por um funcionário, o Arquivo Público do Estado do Maranhão é vinculado diretamente a essa Secretaria.

§ 2º São Arquivos Estaduais o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário. § 3º São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário. (BRASIL, 1991, não paginado).

Outro aspecto que reafirma a ausência do APEM na Reforma do estado do Maranhão, durante a gestão de Roseana Sarney, é o não estabelecimento de uma política e gestão documental (MARANHÃO, 2015). Ou seja, pensar uma reforma de Estado, pautada na transparência pública, sem levar em consideração uma política de gestão arquivística, sinaliza uma incongruência com o poder visível do Estado, tendo em vista que as ações documentadas e as decisões da Administração Pública e seus agentes devem ser visualizadas.

Diante disso, percebemos limitações expressas na efetivação da Reforma de Estado no governo de Roseana Sarney, que foi colocada como solução para os problemas vivenciados pelo estado maranhense, através de um discurso modernizador.

5.2 As (seletivas) ações de informação do grupo Sarney no poder

A permanência do protagonismo de um sujeito político na arena do poder, bem como a transmissão de seu capital aos seus descendentes e apadrinhados, situa-se na posse de recursos informacionais e na capacidade de usá-los em benefício próprio. Essas afirmações estão fundamentadas na análise que fazemos de algumas iniciativas do grupo Sarney, como aquela que redefiniu o destino do Convento das Mercês, privatizando-o para abrigar a Fundação José Sarney - hoje denominado de Fundação da Memória Republicana Brasileira¹⁰⁹. O espaço é considerado um monumento que se destina à autoexaltação de Sarney e, por muito tempo, foi mantido em favor da administração estatal. Adicionado a isso, demonstramos o uso que o governo de Roseana Sarney fez do maior sistema de

¹⁰⁹ A Fundação da Memória Republicana Brasileira (FMRB), criada em 2011, está localizada na Rua da Palma, 502, Centro de São Luís (MA), na área considerada Patrimônio da Humanidade pela UNESCO. É uma entidade sem fins lucrativos e criada pelo senador e ex-presidente da República José Sarney. Promove cursos, seminários, treinamentos e simpósios. Mantém um coral e uma banda de música infantil, fruto do trabalho desenvolvido com a comunidade de Madre Deus e adjacências (MORAES, 1995).

comunicação do Estado - Grupo Mirante¹¹⁰, de sua propriedade - como mecanismo de poder econômico e político em sua gestão no Executivo estadual.

Esse contexto nos ajuda a refletir sobre as ações seletivas de informação que a oligarquia Sarney desenvolveu, simbolicamente, na valorização e na perpetuação de seus feitos no estado do Maranhão. Tais ações se caracterizam como prática e posse do bem público para manutenção no poder. Assim, o que se observa nesse grupo político é o exercício permanente do clientelismo, do patrimonialismo e do coronelismo eletrônico (LIMA, 2009).

A primeira tentativa de apropriação para fins políticos do Convento das Mercês¹¹¹ pela oligarquia Sarney foi a tentativa de torná-lo um lugar de memória¹¹². Essa posse ocorreu pelo determinismo patrimonialista no Maranhão, com o consentimento de dois governadores - Epitácio Cafeteira e João Alberto (PMDB/MA), pela “[...] subserviência da Assembleia Legislativa, o silêncio do Ministério Público Estadual e do órgão federal responsável (IPHAN), a cumplicidade do Senado da República, do Ministério da Justiça e do Supremo Tribunal Federal [...]” (COSTA, 2006, p.25).

O Convento das Mercês foi doado a José Sarney e hoje ocupa a Fundação da Memória Republicana Brasileira, criada por ele em 1990. Seu acervo é:

¹¹⁰ Desde a década de 1950, começo da vida política de Sarney, houve o uso do aparato midiático na construção de narrativas dos seus feitos no governo, cujas outorgas obtidas têm garantido, até hoje, a dominação da comunicação de massa no Maranhão. “Analisando-se apenas as concessões que a família Sarney divulga como parte do seu sistema de comunicação, temos que a rádio Mirante FM (pioneira do grupo), que entrou no ar em 1981, foi uma concessão da época do regime militar; a TV Mirante, que começou a funcionar em 1987, foi uma concessão dada pelo presidente João Figueiredo (também militar) ao senador José Sarney; e que a Rádio Mirante AM (ou Rádio Litoral Maranhense LTDA) foi concedida à família durante a gestão do próprio José Sarney na presidência da República (1988). (COUTO, 2009, p. 165). No ano de 1987, a Mirante inaugurou sua TV filiada ao Sistema Brasileiro de Televisão, mas, em 1991, essa TV passou a ser retransmissora da TV Globo. Em 1992, entrou em cena a Rádio Mirante AM.

¹¹¹ O Convento das Mercês, fundado pelos mercedários em 1654, pertenceu à Arquidiocese do Maranhão e, no início do século XX, foi adquirido pelo Poder Público estadual. Em 1977, o prédio foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e, posteriormente, restaurado pelo Projeto Reviver. Em 1990, segundo Azevedo (2006), o prédio se tornou uma espécie de “templo político” da oligarquia local, constituída desde 1966.

¹¹² Lugares de Memória é um termo cunhado pelo historiador Pierre Nora (1993) como marcos testemunhais de uma era, das ilusões de eternidade e materializados em museus, arquivos, cemitérios e coleções, festas, aniversários, monumentos, santuários e associações.

[...] constituído por mais de 40 mil livros, 500 mil documentos impresso, além de 80 mil manuscritos, 70 mil recortes de jornais, 1.500 filmes [...] 2.500 peças de arte sacra, medalhas, diplomas, condecorações e cerca de 70 mil cartas recebidas [...] (MORAES, 1995, p. 174).

Outra construção por Sarney no prédio do Convento das Mercês foi a do seu mausoléu¹¹³, que, segundo o próprio Sarney, em entrevista concedida à Carta Capital, publicada em novembro de 2006, sob o título “Crepúsculo de um rei”, serviria como lugar de peregrinação no futuro. Temos assim um espaço público atuando como um dispositivo de poder em favor do grupo Sarney, que materializa, gera, controla e perpetua os seus pensamentos e ações, instituindo as relações ideológicas, políticas no processo de reprodução do poder oligárquico.

Como concretude dessa afirmação, temos a mudança do nome da Fundação da Memória Republicana, após dez anos da sua criação, para Fundação José Sarney, cuja reforma foi feita com recursos públicos do próprio governo do Maranhão. O que está implícito nessa ação é a persistência da prática patrimonialista do clã Sarney, que se atualiza e se retroalimenta por meio de práticas semelhantes.

Para exemplificar esse contexto, temos em 21 de outubro de 2011, na gestão de Roseana Sarney, a terceira mudança do nome da Fundação José Sarney para Fundação da Memória Republicana Brasileira (FMRB), de responsabilidade do Estado, por meio da Lei estadual n. 9.749, com personalidade jurídica de fundação pública de direito público, “[...] dotada de autonomia administrativa e financeira, e de patrimônio próprio [...]” (MARANHÃO, 2011, Não paginado), ficando José Sarney como seu patrono. Tal ação ocorreu pela alegação da falta de recursos para a Fundação se manter.

Houve, na realidade, uma manobra da gestão de Roseana Sarney para manter a exaltação à sua família, embora o objetivo da FMRB tenha sido a manutenção e a preservação da memória republicana através do acervo acumulado por Sarney. O que prevaleceu foi a responsabilização do Estado na manutenção ideológica, comunicada através das ações de informações contidas no acervo da

¹¹³ Após a publicação de escândalos envolvendo o clã Sarney pela mídia nacional, como o desvio das verbas destinadas à Fundação José Sarney para o Sistema Mirante de Comunicação, em 2009, os patrocínios oficiais suspenderam suas contribuições. Esses escândalos proporcionaram ainda a retirada, em 2010, da lápide de granito preto, que marcava o espaço no qual José Sarney queria ver erguido um mausoléu em sua memória, após sua morte (VIVIANE, 2010).

referida Fundação. Outro aspecto interessante é que a FMRB, de 2011 a 2014 - quando passou a existir -, era vinculada à Secretaria de Educação e contava com orçamento próprio. Em 2011, foi destinado R\$ 100.000,00 (MARANHÃO, 2011); em 2013, reservou-se R\$ 3.201.000; e, em 2014, R\$ 3.229.272.

Em tese, com essa responsabilização, Roseana Sarney manteve a conservação do seu poder através de representações de imagem e pela manutenção de símbolos que favoreceram o reconhecimento da imagem política e de suas obras, imortalizando-a através da exaltação de seus feitos e de sua família. Foi a administração estatal que fortaleceu a perpetuação de personalidades e, desse modo, contribuiu com a manutenção dessa oligarquia cinquentenária no poder.

Outro aspecto que não podemos negligenciar corresponde à prática patrimonialista por Sarney, conforme denunciou o jornal *Folha de S. Paulo*. O ex-presidente desviou R\$ 1,4 milhões como parte de um patrocínio da Petrobrás para a organização dos arquivos oficiais da Fundação, cujo destino foi o grupo Mirante de Comunicação, pertencente à família Sarney. Esse patrocínio foi realizado através da Lei Rouanet (RANGEL; COLON, 2009).

Nesse desenho, a garantia da aplicação dos recursos financeiros destinados aos aparatos informacionais, a nosso ver, seria possível se, concretamente, tivéssemos a implementação de políticas informacionais com capacidade para garantir as ações públicas do Estado. Todavia, os indicadores demonstram que as ações, nessa direção, durante as gestões no Executivo maranhense, de forma geral e especificamente na gestão da família Sarney, são lentas, sem articulação e sofrem descontinuidade, conforme observamos nas políticas voltadas para as bibliotecas e os arquivos no Maranhão: “[...] No Maranhão essas políticas são interdidas pelos gestores públicos na medida em que o Estado é marcado pelo poder oligárquico [...]” (FERREIRA, 2007, Paginação irregular).

A ruptura desse contexto passa, necessariamente, pelo acesso à informação e pelo seu uso, segundo Araújo (1999, p. 2), “[...] pois tanto a conquista de direitos políticos, civis e sociais, como a implementação dos deveres do cidadão dependem fundamentalmente do livre acesso à informação sobre tais direitos e deveres [...]”. Há então a dependência de políticas públicas de informação que fomente “[...] um processo comunicativo de discussão crítica sobre as diferentes questões relativas à construção de uma sociedade mais justa e com maiores oportunidades para todos os cidadãos”.

Ao refletirmos, especificamente, sobre as políticas culturais na gestão de Roseana Sarney, verificamos que elas são fundamentadas em modelos conservadores, que legitimam a permanência de sua família no poder. Isso é demonstrado pela ausência de recursos próprios destinados às bibliotecas e aos arquivos no Maranhão, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias dos anos de 2010; 2011; 2012; 2013; 2014.

Para ilustrar tal afirmação, temos o fechamento de várias bibliotecas Farol da Educação¹¹⁴ durante a gestão de Roseana Sarney. Em 2013, apenas três dos nove Faróis funcionavam na Ilha de São Luís, o que representa um contraponto em relação a uma de suas propostas de campanha no pleito de 2010, ao governo do Estado: “[...] ampliar a rede de bibliotecas Farol da Educação [...]” (SARNEY, 2010, p. 7).

O governo Roseana Sarney, em relação às bibliotecas e arquivos, sempre teve um discurso de defesa, entretanto, de fato, pouco se fez para apoiar essas instituições o que propiciou o processo de desmonte, por exemplo, das bibliotecas Farol da Educação. Infelizmente, esse panorama resulta da ausência de recursos necessários para as bibliotecas se manterem, investirem em tecnologias de informação e atualizarem seus acervos. Muitas vezes, essas instituições não possuem o quadro suficiente de funcionários formados e adequados.

Para além do que já foi mencionado, simboliza ainda informações seletivas da oligarquia Sarney, na gestão do patrimônio público no Maranhão, a atribuição do nome de Sarney e de seus familiares às instituições, em âmbito municipal e estadual, e em logradouros públicos¹¹⁵. Para exemplificar esta afirmação, citamos a investigação sobre a toponímia maranhense de Costa (1997, p. 2):

¹¹⁴ As Bibliotecas Farol da Educação foram implantadas no governo estadual de Roseana Sarney, em 1996, tendo “[...] como base as mini bibliotecas de bairro ‘Farol do Saber’, projeto já implantado na cidade de Curitiba pela Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação [...]”. Partindo do projeto original, foram feitas adaptações para adequação do mesmo à realidade do Estado do Maranhão. Adaptações estas que vão desde aspectos arquitetônicos, estrutura técnica-institucional, até a organização e funcionamento das bibliotecas, o que inclui também alterações com relação ao tratamento técnico do acervo [...]” (FURTADO, [200-], p. 61).

¹¹⁵ O governador do Maranhão, Flávio Dino (PCdoB), assinou o decreto n. 31.469, de 4 de janeiro de 2016, que proíbe que bens públicos maranhenses recebam nome de autoridades públicas vivas ou pessoas responsabilizadas por violação aos direitos humanos durante a ditadura militar brasileira. Entretanto, como o efeito do decreto não é retroativo, Sarney, por exemplo, permanece nomeando 160 escolas maranhenses, além de outras instituições (MARANHÃO, 2016).

Convém lembrar que a toponímia comemorativa da oligarquia Sarney foi toda ela instituída em 1996, quando da criação dos 81 novos municípios maranhenses. Através desse compromisso, a oligarquia política reverencia a si mesma e a seus feitos na edificação do que denomina, em seu discurso, de um 'Novo Maranhão' [...].

A influência da oligarquia Sarney, especificamente de Sarney, ocorre não só em território maranhense, mas também em âmbito federal, onde sua participação é sempre ligada a quem está no poder:

O controle exercido pelos Sarney no Maranhão tem a seu favor o poder da inércia, porque tanto no contexto estadual como no nacional não há, no momento, elementos constituídos e substanciais para provocarem eficazmente o seu término.

[...]

Como observado anteriormente, os grandes períodos do mandonismo no Maranhão só tiveram descontinuidade com impactos de amplitude nacional, portanto, mas exógenos do que endógenos. Exemplificando: o fim do mandonismo de Benedito Leite – provocado pela Revolução de 30; [...] a dissolução do vitorinismo – a ajuda deliberada e sistemática do regime instaurado pelo golpe de 1964 (ARAÚJO, 2006, p. 63-64).

Apesar da derrota sofrida nas eleições ao Executivo estadual de 2014, como já ressaltado, ela foi resultado de uma pretensa reflexão democrática acerca da concessão pública de meios de comunicação:

Essa perspectiva apontaria para um acesso irrestrito de todos os grupos de pressão (sindicatos patronais e de trabalhadores, partidos, movimentos sociais...) aos meios de comunicação, o que determinaria uma igualdade na disputa pelo direito de veicular e conquistar/exercer a hegemonia, pelo menos em determinados aspectos.

Isso não se dá na prática. As políticas de concessão de meios eletrônicos (rádio e TV), assentada no patrimonialismo, na benesse e no favorecimento político, assim como os altos custos de criação e manutenção de veículos impressos, servem para demonstrar que, na prática, a conquista e a manutenção na hegemonia através dos meios de comunicação é restrita a uma classe em que pesem as experiências que visam à democratização dos meios (COUTO, 2003, p. 18-19).

É nesse contexto que se insere o Grupo Mirante. Roseana Sarney, durante os seus quatro mandatos no Executivo maranhense, teve e tem à sua disposição a maior mídia maranhense para promover e manter a herança política e econômica da oligarquia Sarney, bem como para exaltar suas características próprias ao comando do poder Executivo maranhense, conforme enfatiza o próprio Sarney (2010, p. 1):

A minha geração, há 50 anos, resolveu superar a situação de pobreza do Maranhão existente até então com um planejamento baseado na criação de infra-estrutura, a começar pela criação do

Porto do Itaqui. Este, hoje, é o segundo porto do país, com a exportação de 120 milhões de toneladas de minério de ferro e alumínio. Possui, também, o Maranhão uma das melhores estruturas elétricas e de estradas do Nordeste. Avança agora como grande produtor de soja e madeira – de reflorestamento – para a indústria de celulose, já foi iniciada a construção no estado, em Bacabeira, da maior refinaria da Petrobras. E agora se descobre a grande reserva de gás, que coloca o Maranhão no mapa mundial da energia... A descoberta do Pré-Sal do gás, em terra firme, de custo baixo, reforça a convicção de que chegou uma nova era na região. Bom para nós e para o Brasil. No Maranhão este sentimento é mais forte e todos sentem que demos adeus à pobreza.

Temos, assim, a ordem da sucessão (BOURDIEU, 1993) gestada pelo contexto social, que mobiliza em si um conjunto de capitais simbólicos para a manutenção do coronelismo eletrônico (LIMA, 2009). Esse coronelismo é alimentando diariamente pela transmissão contínua de informações, que fomenta a manutenção da imagem da oligarquia Sarney e dos políticos ligados a ela, além de fabricar verdades e tornar naturais as relações de dominação e apropriação do que é público em privado.

Por conseguinte, é preciso enfatizar que o Grupo Mirante não se reduz apenas em uma empresa com fins lucrativos, como quer transparecer Sarney, em entrevista à Carta Capital, mas, sobretudo, em um sistema midiático que canaliza forças para ampliar o poderio político dos seus proprietários, como destacou Sarney (2005, p.40, grifos nossos):

Somos gente de classe média, a única participação em empresas é relativa à atividade política, jornal, rádio e televisão. Isso não é ter grupo econômico, **temos uma pequena televisão, uma das menores, talvez, da Rede Globo**, e por motivos políticos. Se não fôssemos políticos, não teríamos necessidade de ter meios de comunicação [...].

Percebemos que a reafirmação da oligarquia Sarney se dá pelo campo midiático de concentração do poder ideológico, político e econômico, conduzidos pelo aparelho estatal maranhense. O Grupo Mirante tinha garantido um bom *status* no meio dos negócios da comunicação, principalmente sob a captação de recursos financeiros com fins publicitários do Estado, além da exclusividade na veiculação das atividades do governo estadual.

Tal assertiva é complementada pela reportagem veiculada no jornal *Pequeno*, na edição do dia 3 de novembro de 2011:

De janeiro a outubro, o governo [Roseana Sarney] já gastou R\$ 54 milhões em propaganda, isso sem contar cinco novas prorrogações

de contratos com as empresas de publicidade escolhidas pelo Sistema, que foram publicados no Diário Oficial de 21 de outubro, sem que fossem revelados os valores.

No mesmo compasso foi o investimento à TV Mirante, retransmissora da TV Globo no Maranhão, que recebeu durante a última gestão de Roseana Sarney o correspondente a 23.508.405 reais, “[...] o equivalente a 43% dos 54.173.753 gastos com publicidade neste meio.” (VIEIRA, 2015, Não paginado). Em contrapartida, a TV Difusora - afiliada do SBT e pertencente à família Lobão, correligionária de Sarney - no mesmo período “[...] recebeu 7.680.699 reais. Já a TV Cidade, retransmissora da TV Record, levou 6.110.989 reais [...]” (VIEIRA, 2015, Não paginado).

Os investimentos feitos por Roseana Sarney na área de comunicação e, em especial, na televisão, reforçam sua estratégia política de controle sobre a população maranhense, de acordo com a pesquisa desenvolvida pela Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República, intitulada Pesquisa Brasileira de Mídia, realizada em 2014 e 2015, que revela a predominância da TV nos lares brasileiros: “[...] a televisão segue como meio de comunicação predominante [...]” (BRASIL, 2015, p. 7). Embora a comunicação digital seja utilizada expressivamente pelos brasileiros e pela política, conforme revela a pesquisa, a TV atua como mídia de massa predominante e com alcance em todas as classes sociais.

Dessa forma, vemos que o Grupo Mirante exerceu centralidade no governo de Roseana Sarney, especialmente na promoção da sua imagem, associando-a ao desenvolvimento econômico, social, político e cultural do Maranhão. Esse sistema atuou como uma imprensa política de caráter ideológico (LIMA, 2007), que demarcou a prática do coronelismo eletrônico como uma prática

[...] antidemocrática com profundas raízes históricas na política brasileira que perpassa diferentes governos e partidos políticos. Através dela se reforçam os vínculos históricos que sempre existiram entre as emissoras de rádio e televisão e as oligarquias políticas locais e regionais, e aumentam as possibilidades de que um número cada vez maior de concessionários de radiodifusão e/ou seus representantes diretos se elejam para cargos políticos, especialmente como deputados e/ou senadores. (LIMA, 2007, p. 27).

O Grupo Mirante atua no Maranhão defendendo os interesses e opiniões da família Sarney, funcionando como um aparelho ideológico, onde o contexto público é

agendado pelo sistema midiático, organizando interesses próprios e intermediando a relação de poder entre o governo e o contexto social¹¹⁶:

[...] a mídia eletrônica (não só o rádio e a televisão, mas todas as formas de comunicação, tais como o jornal e a internet) passou a se tornar o espaço privilegiado da política. Não que toda a política possa ser reduzida a imagens, sons ou manipulações simbólicas. Contudo, sem a mídia, não há meios de adquirir ou exercer poder. Portanto, todos acabam entrando no mesmo jogo, embora não da mesma forma ou com o mesmo propósito. (CASTELLS, 2001, p. 367).

É interessante observarmos que as reportagens veiculadas pelo Grupo Mirante sobre Roseana Sarney trazem, geralmente, profusões de atributos da então governadora como continuadora do desenvolvimento do Maranhão - esquecendo que seu pai foi governador, deputado federal, senador e presidente da República por este Estado e que conferiu ao Maranhão um dos índices de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixos do país -, conforme reportagem de capa intitulada “Roseana afirma: quero administrar o Maranhão que ajudei a desenvolver”, noticiada pelo jornal *O Estado do Maranhão*, em período pré-eleitoral:

Depois de ressaltar os grandes projetos econômicos: Refinaria Premium, da Petrobrás; fábrica da Suzano de Celulose; siderurgia em Açailândia e Usina do Estreito: ‘O Maranhão voltou a crescer, voltou a se desenvolver e a há muitos investimentos vindo para o nosso Estado. E agora, com a descoberta da reserva de gás natural, literalmente o Maranhão bombou. Quero continuar sendo governadora para assegurar que esses investimentos que estão chegando sejam usados para combater a pobreza, para melhorar a vida das pessoas e dos Municípios [...]’ (ROSEANA..., 2014, p. 3).

Adicionado a esse contexto, temos a ausência de transparência governamental na gestão da família Sarney no Maranhão. Essa afirmativa parte da pesquisa que se desenvolveu no sítio do governo do Estado, onde localizamos apenas na página da Secretaria de Estado de Planejamento as leis que instituem o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA). Todavia, não localizamos qualquer mecanismo de planejamento do PPA, LDO e LOA em formato simplificado, como preconiza a lei fiscal, bem como qualquer divulgação de audiências públicas, que convidasse a população, acerca do

¹¹⁶ Nessa direção, não é de se estranhar que em território brasileiro grupos oligárquicos dominam grupos midiáticos, principalmente durante o mandato presidencial de José Sarney, que distribuiu concessões de radiodifusão a políticos na região Nordeste, por exemplo: Collor, em Alagoas; Magalhães, Bahia; Sarney, Maranhão. “[...] as concessões foram utilizadas como moeda de troca em torno das votações do quinto ano de mandato do presidente Sarney e do presidencialismo como sistema de governo [...]” (MENDONÇA; REBOUÇAS, 2009, p. 6).

desenvolvimento do PPA, LDO e LOA. Em síntese, os mecanismos de transparência da gestão de Roseana Sarney não se desenvolveram como um fenômeno socialmente construído.

Tal postura coaduna com o veto à emenda da transparência, sugerida pelo deputado estadual Rubens Pereira Junior (PRTB) e feita por Roseana Sarney, em 2009, com menos de 30 dias após assumir o Executivo maranhense, por ordem do TSE. O fato foi publicado no jornal *Pequeno*, na edição de 22 de maio de 2009:

A emenda ao projeto sobre atos e contratos administrativos, enviado à Assembléia pelo então governador Jackson Lago (PDT), em três artigos cria uma ferramenta de controle dos atos da administração pública. Estabelece que, além do Diário oficial a administração pública publique integralmente no seu site oficial de forma simplificada e de fácil consulta as informações, como cartas convite, editais de convocação de licitação; contratos administrativos; convênios, atos administrativos, atos ordinatórios, o número de cargos de cada secretaria, os valores dos cargos em comissão, entre outras¹¹⁷.

A emenda ao projeto era referente aos atos e contratos administrativos feitos pelo então governador Jackson Lago à Assembleia Legislativa do Maranhão. A emenda correspondia a três artigos que determinava a criação de uma ferramenta de controle dos atos administrativos públicos, ou seja, além do Diário Oficial, o Estado deveria divulgar em seu sítio oficial “[...] cartas convite, editais de convocação de licitação; contratos administrativos; convênios, atos administrativos, atos ordinatórios, o número de cargos de casa secretaria, os valores dos cargos em comissão, entre outras [...]” (JORNAL PEQUENO, 2009, Não paginado).

Essa emenda concederia ainda publicidade ao Órgão de Controle Orçamentário para os parlamentares. Roseana Sarney justificou o veto com a seguinte afirmação: “[...] por entender que as emendas feitas ferem o princípio constitucional da iniciativa privada do chefe do Poder Executivo.” (MARANHÃO, 2009, Não paginado).

Tal ação da então governadora paralisou uma possibilidade em reconfigurar a política maranhense, pois com a aprovação da emenda significaria responsabilização (*accountability*), transparência e participação da sociedade civil, com apoio das TIC, propiciando uma interface pela comunicação digital entre governo e cidadão. Em outras palavras, a falta de transparência impedia o combate

¹¹⁷ Mantemos a grafia da palavra Assembleia na reportagem, pois no período de sua publicação o Acordo Ortográfico entre Brasil e Portugal ainda não estava em vigor.

à corrupção no funcionamento das instituições públicas e na prática do poder nestas instituições.

Roseana Sarney renunciou ao seu quarto mandato no Executivo maranhense faltando 21 dias para terminá-lo. Segundo a governadora, os motivos que a conduziram à renúncia foram de ordem pessoal e pela vontade em homenagear a Assembleia Legislativa do Maranhão, eliminando a hipótese de renunciar para não transmitir o cargo ao governador eleito Flávio Dino (PCdoB):

Estou encaminhando à Assembleia Legislativa a minha carta renúncia do cargo de governadora do Maranhão, o que faço por motivos estritamente pessoais, sem qualquer conotação de ordem política ou de qualquer outro interesse [...] (SARNEY, 2014, p. 2).

Não transmitir o cargo representa não prestar contas das ações do governo. De acordo com a CGU, implica, diretamente, na existência de contratos de prestação de serviços vencidos, ausência de informação de convênios e documentos perdidos, o que acarreta em imprevisto nos primeiros meses da agenda do governo que sucede.

Mesmo fora da gestão do Executivo estadual, Roseana Sarney continuou a utilizar o Grupo Mirante para a exaltação de seus feitos durante sua gestão. Isso é comprovado em uma propaganda veiculada pelo seu jornal, *O Estado do Maranhão*, no dia 26 de dezembro de 2016, em uma página inteira. Tal manifestação ocorreu em função do atual governador, Flávio Dino (PCdoB), ter recebido o selo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), no final do mês de novembro de 2016, por conta da melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano a partir da educação de crianças e jovens, conforme afirma a ex-governadora (O ESTADO DO MARANHÃO, 2016, p. 3):

Esses dados só reforçam o compromisso que tivemos o longo do meu mandato para melhorar a vida das pessoas. Os avanços registrados no IDH são, na grande maioria das vezes, mais lentos que os resultados que conseguimos levar de imediato a diversos setores, como é exemplo da saúde, onde, em curtíssimo prazo. Meu governo fez o maior programa de atendimento já realizado no Maranhão.

Em tese, o uso da mídia por Roseana Sarney produz, de certa forma, sua consagração em meio à opinião pública - quatro mandatos de governadora, apesar do seu candidato ao governo do Maranhão ter perdido na última eleição - por ligar imagens a atributos, palavras às ações políticas. Tudo isso resulta em dominação

política no Maranhão através de mensagens que comunicam determinações sociais. É o uso da mídia para tornar invisíveis os acontecimentos.

É importante destacar que a própria Roseana Sarney (2016, não paginado) faz uso do seu Sistema de Comunicação para se autoexaltar, como aconteceu em um dos seus últimos atos oficiais enquanto governadora do Estado, em 2014:

O maior legado que a gente tem é sair nos braços do povo. Já que eu estou saindo, isso aqui é uma festa que me emociona muito, porque eu estou saindo, mas entregando obras, entregando benefícios para o nosso povo. Isso é um fato muito importante. Cumpri o meu dever.

Na realidade, o que está posto é a forte relação entre o que é informação e o Estado - relação estudada pela CI -, tendo em vista que o Estado é, eminentemente, um campo informacional (BOURDIEU, 1998), onde se desenvolvem estratégias agenciadas pelo próprio Estado, a fim de conservar o capital informacional dominante.

No caso específico do Maranhão, há o forte agravante das quase cinco décadas gerenciadas pela oligarquia Sarney, que não representou a consecução e êxito nas políticas informacionais, voltadas, por exemplo, aos arquivos e às bibliotecas. Cabe-nos destacar que a questão em si não se reduz aos governantes que ocuparam o poder Executivo maranhense, mas sim ao modelo político respaldado pela estrutura oligárquica.

6 A DIVERSIDADE DOS DISCURSOS E DAS PRÁTICAS: A CONFIGURAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO NOS (DES)ENCONTROS ENTRE OS PARLAMENTARES E A MÍDIA

“[...] a construção da cidadania ou de práticas de cidadania passa necessariamente pela questão do acesso e uso de informação, pois tanto a conquista de direitos políticos, civis e sociais, como a implementação dos deveres do cidadão dependem fundamentalmente do livre acesso à informação sobre tais direitos e deveres, ou seja, depende da ampla disseminação e circulação da informação e, ainda, de um processo comunicativo de discussão crítica sobre as diferentes questões relativas à construção de uma sociedade mais justa e com maiores oportunidades para todos os cidadãos”

(ARAÚJO, 1999, p. 2).

As forças que conduziram a aprovação e implementação da LAI no Brasil conforme já afirmamos anteriormente é resultante de esforços nacionais e internacionais. Em âmbito nacional, houve um engajamento de alguns parlamentares federais no processo de aprovação dessa lei, como também, uma divulgação relevante pela imprensa dos grandes centros urbanos.

A LAI, embora tenha quase cinco anos de implementação, ainda é um fenômeno novo para a sociedade brasileira, por isso, precisa que os debates e as pesquisas sejam ampliados e intensificados sob diversos olhares, seja da relação de poder que traz com os contextos sociais, políticos e informacionais – nesta vertente a CI, através do seu arcabouço teórico e metodológico, fundamenta essa discussão -, seja da mudança que instaura nas culturas políticas com a sua implementação.

Nesse sentido, é que apresentamos a análise acerca da LAI no estado do Maranhão a partir do protagonismo atribuído ou não pelos discursos dos parlamentares federais da bancada maranhense, bem como pela imprensa maranhense no processo de debate, votação e implementação da LAI.

As decisões dos parlamentares incidem diretamente sobre o conjunto da sociedade. Não obstante, os interesses dos cidadãos, em geral, nem sempre são acolhidos e defendidos por esses representantes do povo. O que prevalece, amiúde, é a defesa de interesses “paroquiais”, quer seja os defendidos pelos segmentos com

mais poder na sociedade, quer aqueles provenientes do governo e suas bases aliadas

Consideramos, sob essa perspectiva que a investigação dos discursos dos deputados e senadores federais da bancada maranhense é para a compreensão do debate, do engajamento ou da omissão desses parlamentares no tocante ao PL de acesso à informação. Para tanto, a análise será feita sobre os discursos dos dezoito deputados federais e dos três senadores que representaram o Maranhão no SF brasileiro, nas Legislaturas que compreendem o intervalo entre 2009 e 2011, período que corresponde à tramitação da LAI no CD e no SF.

No tocante à mídia maranhense, representada pelos jornais impressos “O Estado do Maranhão” e “O Imparcial”, bem como pelo portal “Imirante” no período de 2009 a 2014, cuja análise inicial revelou, em sua maioria, enunciações constituídas por um discurso do já-dito, quando não, pelo silêncio. Logo, a fim de compreender essas relações indissociáveis, e portanto complementares, analisamos os discursos sobre a LAI empregando AD baseada em Orlandi, que nos possibilitou, qualitativamente, analisar o sentido manifesto.

6.1 LAI e os parlamentares maranhenses

Após um minucioso mapeamento dos discursos produzidos em forma de pauta, áudio, Notas Taquigráficas (Discursos), Resultados e Atas das Reuniões Deliberativas Ordinárias e das Audiências Públicas¹¹⁸ a partir de maio/2009 a setembro/2011 – período em que o PL de acesso à informação tramitou na CD e no Senado. A partir do exame desses *corpora* passamos a selecionar as proposições inerentes as duas categorias emergentes desse exame: silêncio e publicidade.

A categoria silêncio teve sua regularidade representada, na maior parte do processo de debate, aprovação e divulgação do PL de acesso à informação, no posicionamento dos deputados federais e senadores da bancada maranhense. Essa afirmação é respaldada a partir da presença do não dito a ser abordado neste estudo.

¹¹⁸ Urge destacarmos que há breves intervenções fora do microfone, inaudíveis e manifestações simultâneas ininteligíveis.

Iniciamos a análise do recorte com a instalação da Comissão Especial em 27 de agosto de 2009, cuja eleição do Presidente e dos Vice-Presidentes¹¹⁹ aconteceu em 2 de setembro do aludido ano. Adicionado a isto, foram realizadas sete reuniões deliberativas ordinárias pela Comissão Especial que aconteceram nas seguintes datas: 02/09/2009; 10/09/2009; 16/09/2009; 18/11/2009; 02/12/2009; 09/12/2009; 24/02/2010. Três outras reuniões desse tipo foram marcadas, mas depois canceladas 27/08/2010; 15/12/2009 e 16/12/2009. Houve, ainda, três audiências públicas que ocorreram nos dias: 23/09/2009; 30/09/2009 e 14/10/2009.

Estes fatos revelam, de um modo geral, que o processo de positivação do PL n.5.528/2009 seria construído a partir da relação democrática, uma vez que o poder Legislativo é legítimo por ser investido de instituições democráticas e autorizado pela vontade pública.

Dos dezoito representantes da bancada maranhense, dez eram participantes da Frente Parlamentar de apoio ao acesso à informação¹²⁰, sendo que somente, dois, Pedro Fernandes (PTB) - aliado do governo de Roseana Sarney - e Domingos Dutra (PT) – oposição ao governo de Roseana Sarney – compuseram a referida Comissão como membros suplentes. Da totalidade desses parlamentares, apenas treze¹²¹ participaram da votação do PL n.219/2003 no plenário da CD, ocorrida no dia 14 de abril de 2010.

A representação “silenciosa” por parte da bancada maranhense na Comissão Especial nos permite enfatizar, o que equivale, a nosso ver, pouca visibilidade à matéria, por parte deles. Não queremos afirmar que uma maior participação numérica ou como membros titulares na Comissão agregaria maior valor simbólico

¹¹⁹ O presidente eleito foi o Deputado José Genuíno (PT/SP), designando o deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) para a relatoria. Não houve o registro para o cargo de vice-presidente.

¹²⁰ Os deputados federais maranhenses que participaram da Frente Parlamentar de apoio ao acesso às informações foram: Ribamar Alves (PSB); Domingos Dutra (PT); Pedro Fernandes (PTB); Gastão Vieira (PMDB); Davi Alves Júnior (PDT); Flávio Dino (PCdoB); Cleber Verde (PRB); Sarney Filho (PV); Zé Vieira (PR); Professor Sétimo (PMDB). (Cf. <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?tipoproposicao=PL+-+Projeto+de+Lei&data=26%2F08%2F2016&page=false&numero=5228&ano=2009&btnPesquisar.x=0&btnPesquisar.y=0&btnPesquisar=OK>>).

¹²¹ Os deputados maranhenses que participaram da sessão extraordinário do Plenário da Câmara dos Deputados no dia 14 de abril de 2010 para discutir e votar em turno único o PL n.219/2003 foram: Carlos Brandão (PSDB); Cleber Verde (PRB); Domingos Dutra (PT); Flávio Dino (PCdoB); Gastão Vieira (PMDB); Julião Amim (PDT); Pedro Fernandes (PTB); Pedro Novais (PMDB); Pinto Itamaraty (PSDB); Professor Sétimo (PMDB); Ribamar Alves (PSB); Roberto Rocha (PSDB); Waldir Maranhão (PP).

ao PL e um maior engajamento deles nos debates. Essa postura foi mantida também, nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial.

A postura do deputado Pedro Fernandes (PTB/MA), atuando como porta-voz do silêncio do poder Executivo maranhense em relação ao aludido PL, não nos causa estranheza, pois ele era correligionário de José Sarney (PMDB/AP) – defensor do sigilo – que apesar de representar o estado do Amapá, mantinha poder de decisão no estado do Maranhão, uma vez que sua filha, Roseana Sarney, era então governadora.

Causa-nos estranheza o posicionamento silencioso do deputado de oposição à família Sarney, Domingos Dutra (PT/MA), pelo caráter antagônico aos discursos defendidos contra o domínio do poder oligárquico Sarney no Maranhão, tendo em vista que o acesso à informação poderia ampliar a participação do cidadão na gestão estadual.

A oposição de Domingos Dutra à oligarquia Sarney pode ser exemplificada em junho de 2010, quando fez uma greve de fome e subiu à tribuna da CD, em lágrimas e algemado, para discursar contra a cúpula do PT que havia decidido pelo apoio à candidatura de Roseana Sarney (PMDB) ao governo do Maranhão:

Nós vamos ficar aqui, o Manoel da Conceição vai ficar aqui. Vai morrer! Eu vou morrer aqui! Para que se respeite a legalidade partidária, a democracia! [...]. Neste regulamento aqui, Genoino, está dito que quem escolhe os candidatos são os estados. E o que fizeram? Anularam a decisão do estado e, pior do que isso, entregaram o PT de mãos beijadas para Roseana. Genoino, você conhece sua história! Por que está sendo solidário a um oligarca perverso, criminoso, corrupto?!" (DUTRA, 2010, não paginado)¹²².

O deputado Domingos Dutra, não só nessa fala, mas em várias outras manifestações sempre manteve a regularidade discursiva de oposição ao clã Sarney. Entretanto, na linha do acesso à informação, a postura que se sobrepôs foi de contra discurso ao que defendia, uma vez que tem uma presença tímida nos debates da Comissão Especial e nas audiências públicas.

¹²² O Manoel da Conceição, a quem Domingos Dutra, se referia é um dos fundadores do PT do Maranhão, que também fez greve de fome e o Genoino se referia ao ex-presidente do partido. O fim da greve de fome feita por Domingos Dutra e Manoel da Conceição terminou com um acordo com o PT que permitiu que os descontentes do partido fizessem campanha eleitoral para outro governador, desde que apoiasse a candidata Dilma Rousseff (PT/RS). Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/131718-73>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

No plenário da CD em que o PL de acesso à informação foi à votação, o silêncio foi marcado também, pela ausência dos deputados maranhenses: Clóvis Fecury (PFL), Nice Lobão (DEM) e Sarney Filho (PV) aliados de Roseana Sarney e como oposição Daniel Alves (PDT) e José Vieira (PR), sendo que Nice Lobão, no primeiro semestre de 2010, faltou quarenta sessões deliberativas em plenário da legislatura (GÓIS; CAMARGO, 2010).

No tocante aos senadores, os discursos também repousaram no silenciamento. Isto, em certa medida, é respondido pelo perfil partidário, predominantemente do PMDB, partido do então presidente do Senado, José Sarney e da governadora do Maranhão, Roseana Sarney.

Com a aprovação do PL sobre acesso à informação na CD, ele foi encaminhado para o Senado Federal sob o número PLC n.41 em abril de 2010, onde passou pelas CDH, cujo relator foi o senador Humberto Costa (PT/PB); CCJ, com relatoria do senador Demóstenes Torres (DEM/GO); CRE e do Plenário, o senador Fernando Collor (AL); e CCT, a relatoria foi de Walter Pinheiro.

É importante destacarmos que no segundo semestre de 2010, as ONGs Artigo 19 e Transparência Brasil, juntamente com a Abraji, entraram em contato com os candidatos postulando uma cadeira no Senado, que apareciam nas pesquisas com pelo menos 10% dos votos, para saber o posicionamento deles em relação ao PL que tramitava no Senado. Dos cinco candidatos do Maranhão ao Senado, apenas Roberto Rocha respondeu ser favorável ao referido PL, mas o referido senador não venceu a eleição. Os demais candidatos, Edison Lobão, José Alberto, José Reinaldo e Edson Vidigal não opinaram sobre o tema. Dos quatro, os dois primeiros foram consagrados nas urnas.

Tal posicionamento, naquela ocasião já era, de certa forma, um indicativo do que viria a ser a participação dos senadores maranhenses nas Comissões que discutiram e votaram o PLC n. 41: uma participação pouco relevante e até mesmo inexpressiva desses senadores no processo de criação da LAI nacional.

Dentre as participações, temos a do senador Edson Lobão (PMDB), membro titular na 33ª Reunião Ordinária da CCJ, realizada em 16 de junho de 2010. Na ocasião ocorreu a discussão e votação do relatório do referido PL, elaborado pelo senador Demóstenes Torres, presidente daquela Comissão. Durante a apreciação do relatório não houve qualquer manifestação de Lobão sobre a matéria (BRASIL, 2010).

Na 7ª Reunião Conjunta da CCT com a 12ª Reunião da CDH, realizada no dia 13 de abril de 2011, aconteceu a audiência pública para discutir o PLC n. 41/2010. Nessa audiência, Jorge Hage Sobrinho, Ministro Chefe da Controladoria Geral da União/ CGU; Pedro Frederico de Figueiredo Garcia, Conselheiro Chefe da Coordenação Geral de Documentação Diplomática do Ministério das Relações Exteriores; Guilherme Canela Godoi, Coordenador do Setor de Comunicação e Informação da UNESCO foram convidados setenta e seis parlamentares para falarem sobre o assunto (SENADO, 2011). Dos senadores maranhenses o único que esteve presente foi João Alberto de Sousa, o qual não se manifestou sobre o assunto abordado.

No dia 19 de abril, do mesmo ano, foi realizada a 10ª Reunião Conjunta da CCT com a 12ª Reunião da CDH, a qual contou com a presença dos senadores maranhenses Edison Lobão Filho (que assumiu a cadeira do seu pai, Edison Lobão, nomeado para o cargo de Ministro de Minas e Energia, no Governo Dilma Rousseff) e João Alberto de Souza (PMDB). Nessa reunião houve a votação das emendas nº 01, 02, 03 e 04 da CCT, aprovadas por unanimidade, mas, antes, alguns senadores fizeram considerações sobre os assuntos em discussão. Os senadores maranhenses não se manifestaram sobre o conteúdo do tema discutido (BRASIL, 2011g).

O processo de votação do PL de acesso à informação no SF tem como regra geral o silêncio da maior parte dos parlamentares maranhenses. O senador João Alberto, no Plenário do PL, se afastou do Senado para assumir o cargo de Secretário-chefe da Assessoria de Programas Especiais da Casa Civil no governo de Roseana Sarney, sendo substituído por Clovis Antônio Chaves Fecury. Este assumiu a suplência no dia 30 de setembro de 2011, mas não participou da votação do PLC n.41 que ocorreu no dia 25 de outubro do mesmo ano. Aqui, em específico, nos chama atenção que apesar do apoio constante dos senadores maranhenses ao grupo oligárquico Sarney, na votação do substitutivo n.5, defendido pelo senador Fernando Collor de Mello (PTB/AL) e comungado por Sarney, verificamos, em parte, uma dissociação entre as decisões partidárias e a prática no dia da votação.

Dito de outra forma, Edison Lobão Filho (PMDB/MA) votou contrário ao substitutivo de Collor e, por extensão, ao que defendia Sarney, enquanto que Eptácio Cafeteira (PTB/MA) manteve o apoio a Sarney. A postura de Edison Lobão

Filho foi contrária ao esperado, o que demonstrou, de certa forma, um desequilíbrio nas negociações entre os correligionários e a oligarquia Sarney.

Este contexto apresentado configura que a categoria *silêncio* é representada pela ausência de discursos dos parlamentares federais maranhenses referente ao processo de debate e votação do direito ao acesso à informação. Notamos que os referidos são vistos na posição de defensores dos interesses públicos e que com esse posicionamento, silenciam-se também, as reivindicações e as pressões exercidas pela sociedade civil organizada, ONG e outros agentes que participaram efetivamente da construção sobre o PL de acesso à informação.

A falta de participação dos parlamentares maranhenses pode representar uma incoerência nas ações dos parlamentares, tidos como oposição, através de declarações ideológicas e de suas posturas em relação ao governo estadual maranhense, o que contribuiu para a legitimação do contexto sócio-histórico e ideológico da época defendido por José Sarney – manutenção do sigilo eterno de documentos oficiais históricos - que, em janeiro de 2010 foi classificado pelo jornal francês *Le Monde* como '[...] o que há de pior na classe política brasileira', conforme publicou o jornal *Pequeno* do Maranhão:

O jornal francês 'Le Monde', que circula nesta quarta-feira (13) publica uma reportagem que trata sobre a corrupção na América Latina. O título da matéria é 'As esquerdas da América Latina confrontadas com a corrupção'. O presidente do Senado, José Sarney foi flagrado com a mão na botija em alguns casos de corrupção, de empregos fictícios, e de outras 'indelicadezas'[...]. O 'Le Monde' acrescenta que o presidente Lula salvaguardou o senador da coalizão governamental, 'mesmo ele representando o que há de pior na classe política brasileira' (JORNAL PEQUENO, 2010, p.3).

O silenciamento da bancada maranhense parece representar uma articulação dos partidos de base ou dos líderes políticos com o grupo oligárquico Sarney, para manter no Maranhão o exercício de uma democracia frágil e pouco participativa. O conhecimento em torno da regulamentação do acesso à informação inverteria — como, de fato, inverteu, o resultado das eleições de 2014 o mostrou — o processo do controle social, conforme destaca Geraldine e Sousa (2013, Paginação irregular):

[...] Não se trata meramente de silêncio, de um estado que se recusa a falar, mas de um estado que considera a informação uma forma de poder a ser compartilhada pelos mais próximos e a ser negada ao conjunto da população. Um estado cujo ideal é ser opaco, permitindo apenas vislumbres de informação para agradar os amigos e mobilizar o conjunto da sociedade, fechando-se em outros aspectos [...].

Este quadro nos faz perceber que houve uma unificação discursiva entre a maior parte dos parlamentares maranhenses, construindo um discurso pautado em um pacto de silêncio entre eles e o governo do Maranhão, pois independente de um parlamentar ser uma liderança na CD ou no SF ou compor a mesa diretora, ele tem a mesma oportunidade para apresentar e/ou defender argumentos como os que representam os partidos.

Nesse sentido, a configuração política do estado do Maranhão, da época, parece ter contribuído para um não engajamento em prol do direito de acesso à informação por parte da maioria dos seus parlamentares federais, em que o poder oligárquico impediu que a informação atuasse como força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 2004). Conforme essa autora, a informação atua na transformação de contextos. Ela não somente recebe os impactos cumulativos do meio, mas também o modela e o transforma. É parte constitutiva de uma estrutura social e também desenvolve essa estrutura em si (BRAMAN, 1989; 2004; 2009). Junto disso, torna-se pertinente ressaltar a importância de um efeito de poder que é delegado a um parlamentar que deve ser visto como coerente ao mandato que lhe é destinado, conforme apontado por Bourdieu (2010, p.191):

[...] o capital delegado da autoridade política é, como o do sacerdote, do professor e, mais geralmente, do funcionário, produto da transferência limitada e provisória (apesar de renovável, por vezes vitaliciamente) de um capital detido e controlado pela instituição e só por ela. Dito isto, a missão política distingue-se, mesmo neste caso, de uma simples função burocrática visto que é sempre uma missão pessoal, em que a pessoa toda se empenha.

Advogamos ainda, nesse contexto, que a agenda política de acesso à informação não foi determinada discursivamente pelos parlamentares federais maranhenses e, por consequência, não foi socializada ao povo maranhense. O movimento discursivo relatado até aqui, é o do silêncio, em que o parlamentar “parece” ter esquecido que ele representa os diversos segmentos da sociedade brasileira, de modo macro e, a maranhense, sob o olhar micro.

Diferentemente do que ocorreu durante o processo de discussão e análise do PL n.219/2003 na Comissão Especial, temos um discurso em defesa do direito à informação pelo deputado federal maranhense Flávio Dino (PCdoB/MA) na sessão de aprovação do PL n.219/2003 da CD, ocorrida em 13 de abril de 2010, em turno único, que se aloca dentro da categoria publicidade.

Nesse discurso, Flávio Dino argumenta a favor da aprovação do PL “[...] o projeto merece aprovação, sem dúvida [...]”. Nessa enunciação, Flávio Dino ao se dirigir aos demais deputados, faz revestido de um lugar institucional público que o autoriza a falar em seu nome, como se falasse em nome dos demais deputados que constituem a CD, enunciando com legitimidade a certeza da aprovação do PL sobre acesso à informação pela CD.

Adicionado a isto, verificamos ainda, que a enunciação plural de Flávio Dino tem uma relação estreita com o lugar enunciativo, ou seja, um espaço institucional público que o autoriza falar em nome de cidadãos e defender o que é melhor para estes e que origina uma enunciação coletiva. Em seu discurso ela busca legitimar a defesa do acesso à informação.

A legitimação é evidenciada, ainda, quando o referido deputado mostra ser conhecedor da importância de uma lei de acesso à informação e a partir disso enfatiza a necessidade de transformar a cultura de sigilo da Administração pública através da efetivação do princípio da publicidade, conforme consta na próxima SD¹²³ pronunciada:

“Quero destacar 3 pontos que me parecem grandes esforços em torno da concretização do princípio publicidade e, por conseguinte, avanços no sentido do controle democrático dos cidadãos em relação a atividade administrativa”.

Nesse enunciado do aludido deputado destacamos a “[...] me parecem [...]”, remonta a uma argumentação a um posicionamento pessoal, enquanto juiz e deputado. Todavia, evidenciamos que o deputado Flávio Dino faz uso do singular com representação do coletivo (eu; cidadãos) que vai ao encontro de uma regularidade em sua FD, conforme discurso proferido em 2009 quando ganhou o prêmio do parlamentar que mais se destacou na promoção à justiça e no combate à corrupção:

Esse ano foi muito bom para o combate à corrupção. Não houve um único dia deste ano em que não houvesse denúncias contra o parlamento brasileiro. Que ano bom. Luz, transparência, controle social, fiscalização, cobrança, valores fundamentais na democracia [...] (DINO, 2009, não paginado).

¹²³ Torna-se oportuno ressaltarmos que as disposições gráficas das sequências discursivas serão apresentadas entre aspas, independente, de sua extensão, com fonte em itálico de tamanho 12 e entrelinhas simples. Tal disposição não está subordinada às Normas Brasileiras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Flávio Dino apresenta, nessa SD, as possibilidades que a LAI levanta ao estabelecer a ruptura com as estruturas do sigilo constituinte da Administração Pública. A publicidade deve atuar como aspecto ímpar para que a sociedade exerça o controle e para demarcar bem a diferença entre o regime absolutista e constitucional “[...] e, assim, para assimilar o nascimento ou renascimento do poder público em público.” (BOBBIO, 1987, p. 87).

Como é possível percebermos, as duas enunciações representam a função pública individual e o papel público institucional que busca incluir a coletividade dos brasileiros e, especificamente, dos maranhenses “[...] *controle social, fiscalização, cobrança, valores fundamentais na democracia*[...]”. Observando as datas que tais sequências discursivas foram enunciadas, evidenciamos que as duas ocorrem durante o processo de debate e aprovação do PL de acesso à informação.

Para corroborar essa fala, apresentamos a próxima sequência discursiva enunciada pelo deputado Flávio Dino (PCdoB), na Plenária de votação do aludido PL:

“[...] Há um procedimento regrado que garante o efetivo acesso à informação, com prazos para que as informações sejam disponibilizadas aos requerentes. E o que é mais relevante, neste caso do procedimento, é a previsão de direito de recurso, na hipótese de a autoridade administrativa, de modo arbitrário — hipótese, infelizmente, ainda muito comum —, negar o acesso solicitado pelo cidadão [...]”

Nessa sequência discursiva, destacamos dois enunciados “*infelizmente, ainda comum*” e “*negar o acesso solicitado pelo cidadão*” por deslegitimar a prática administrativa pública brasileira no tocante ao acesso à informação pelo cidadão e que representavam desafios ao PL quando este se tornar Lei. Trata-se de um discurso institucional, mas não podemos desconsiderar que a fala de um pré-candidato da oposição ao governo do Estado do Maranhão, nas eleições de 2010¹²⁴ e que traz uma preocupação com a ausência da publicidade das práticas governamentais brasileiras, especificamente, no Maranhão.

Embora o lugar de onde fala Flávio Dino esteja relacionado a uma pretensa candidatura do governo do estado do Maranhão, não podemos negligenciar a coerência da atuação do seu partido – Partido Comunista do Brasil (PCdoB) que segue uma ótica ideológica a qual se reproduz em suas bases estaduais, como no

¹²⁴ Nas eleições de 2010, Flávio Dino foi o segundo colocado na disputa eleitoral, perdendo para Roseana Sarney (PMDB).

caso do referido partido no estado do Maranhão. Além disso, pode ser acentuado que a atuação do aludido deputado teve destaque nesses e em outros PL, principalmente, pela sua competência política e jurídica, construídas e aperfeiçoadas na militância política¹²⁵.

Devemos destacar, ainda, que o discurso de Flávio Dino demonstra uma manifestação de oposição ao então presidente do Senado, José Sarney (PMDB/AP) – o qual, conforme já enfatizado nesta tese, defendia o sigilo eterno de algumas informações -, ao argumentar a importância do prazo de vinte e cinco anos aos documentos ultrassecretos, podendo ter apenas uma prorrogação:

“[...] Quero, finalmente, referir-me aos prazos, prazos que são necessários para que a classificação de um documento não acabe por infirmar, de modo eterno, o caráter público que presumivelmente cerca todos os atos da administração [...]”

Ele ressalta a resistência ao desenvolvimento de novas estruturas que potencialize a participação do cidadão, principalmente, se esta participação ocupar importantes espaços na tomada de decisão na Administração pública. Dino, nesse enunciado, se direciona para apresentar uma fusão entre sua atuação política e jurídica que o autoriza a falar em nome de uma instituição democrática – CD – e, em certa medida, irromper com a apatia dos dezessete outros deputados federais representantes da bancada maranhense no tocante ao aludido PL.

É importante destacarmos que o discurso de Flávio Dino se alinha à agenda governamental da então presidente da República, Dilma Rousseff, sobre o direito ao acesso à informação, mostrando como o campo político é um espaço de representação legítima de lutas, conforme preconiza Bourdieu (2008). Afirmamos isto, por não podermos desconsiderar a busca do apoio pelo poder Executivo federal à sua potencial candidatura ao Executivo maranhense nas eleições de 2010 – o que não aconteceu.

Na votação do PL n.219/2003 na CD houve o posicionamento favorável à aprovação pelos deputados federais, o que inclui os treze dos dezoito representantes do Maranhão. Todavia, mencionamos que prevaleceu a articulação das bancadas partidárias, ou seja, o interesse partidário nacional e não estadual.

¹²⁵ No período em foi filiado ao PT (1987/1994), ocupando o cargo de vice-presidente do diretório desse partido em São Luís (MA), além de militar na advocacia, ser juiz federal no Maranhão e no Distrito Federal da 1ª Região (2004/2005), professor de direito nas Universidades Federais do Maranhão e Brasília.

Percebemos, portanto, que não houve um movimento de discussão pelos parlamentares maranhenses para persuasão ou convencimento dos seus pares no processo de reflexão e aprovação do PL sobre o direito à informação pública na Comissão Especial da Câmara. Essa constatação encontra respaldo na ausência de intervenção dos deputados e na própria sessão de aprovação do PL que teve apenas um protagonista, o deputado federal Flávio Dino, já citado anteriormente.

O que apreendemos é que a ausência de intervenção dos deputados federais maranhenses demonstra uma atuação equitativa, no sentido de não haver nenhuma participação efetiva quanto à regulamentação do direito ao acesso à informação, o que denota um baixo desempenho em termos de representação política, tanto da base aliada ao governo Roseana Sarney, como da oposição.

Ademais, não houve uma participação discursiva no tocante a pronunciamentos feitos por esses parlamentares. Essa ausência parece representar uma ação opaca de um parlamentar, tendo em vista que o discurso político é importante para a prática política. Ou seja, o silenciamento em torno do PL n.219/2003 e da própria LAI foi um consenso entre esses parlamentares. Finalmente, cabe destacar que o silenciamento da bancada maranhense foi coerente com a política do governo de Roseana Sarney no estado do Maranhão.

6.2 A LAI e a *mídia* maranhense

A mídia é um importante mecanismo de disseminação e facilitação do acesso a informações, constituindo-se, para tanto, em sistemas institucionais e organizados que contribuem, sobremaneira, para a sua reflexão em torno da relação com o Estado e a sociedade. Com esta compreensão, analisamos os discursos veiculados pelo Grupo Mirante, representado pelo jornal impresso O Estado do Maranhão e o portal Imirante – integrante da comunicação virtual –, bem como pelo jornal O Imparcial em relação ao processo de debate, de votação e de divulgação da LAI.

As SD extraídas desses discursos midiáticos foram agrupadas por suas regularidades, sem perder de vista a formação ideológica que compôs o contexto social do enunciador (ORLANDI, 2015). De forma geral, há o predomínio do já dito nas formações discursivas, embora o silêncio também se faça presente, uma vez que os textos se cruzam e permitem a percepção das recorrências discursivas e não

discursivas, que caracterizam as duas categorias já mencionadas: a publicidade e o silêncio.

O jornal O Estado do Maranhão e o portal Imirante do Grupo Mirante publicaram, no período de 2009 a 2014, sobre a LAI em território maranhense, um quantitativo de reportagens que representam uma desproporção entre a função pública da *mídia* e os interesses privados da empresa que faz jornalismo no campo midiático. Com essa finalidade, ele fez uso da palavra, que movimenta um funcionamento discursivo, concebido por Orlandi (1983, p.53) como a “[...] atividade estruturante de um discurso determinado, por um falante determinado, para um interlocutor determinado, com finalidades específicas.”

O jornal O Imparcial veiculou um número maior de reportagens no ano de 2012 e nos dois anos seguintes, 2013 e 2014, houve um decréscimo nessa veiculação, que podemos justificar pela reflexão de Bourdieu (1997) ao afirmar que as mídias se assemelham a outros campos e que sobre estas atuam forças que transformam o interior delas.

Dentre essas forças podemos elencar o campo político, tão presente no Grupo Mirante, conforme veremos e, nem tão evidente, no jornal O Imparcial. Não estamos afirmando categoricamente que este jornal não sofra influências pela dominação política, por meio de incentivos fiscais, por exemplo, e pela ordem simbólica ao garantir exclusividade em torno de informações.

Essas considerações emergem do levantamento e das análises desenvolvidas nas formações discursivas veiculadas pelos aludidos jornais e portal no período em questão. Os discursos são caracterizados por vozes pertencentes a grupos socialmente legitimados nos campos informacional, político, midiático e intelectual (BOURDIEU, 1997).

Nesse sentido, foi possível perceber as vozes autorizadas pela mídia maranhense, bem como as vozes silenciadas (ORLANDI, 2007) em relação à divulgação da LAI. É nesse contexto que a informação altera sua função enquanto força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 2004).

No recorte discursivo das reportagens veiculadas pelo jornal O Estado do Maranhão, no período de maio de 2009 a dezembro de 2014, localizamos a construção discursiva de trinta e uma reportagens das quais seis são notas

informativas¹²⁶. As formações discursivas são concentradas, principalmente, nos anos de 2012 e 2013, enquanto que os anos de 2009 e 2010, há o predomínio do silêncio, no sentido da ausência de discursos e, em 2014, pouca atenção foi dada à divulgação da LAI, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Reportagens divulgadas sobre a LAI, no período de maio/2009 a dezembro/2014, pelo jornal O Estado do Maranhão

Reportagem/ data	Título	Caderno
R31/03/2011	Informação pública: direito do cidadão	Opinião
R24/06/2011	Senado votará projeto de acesso a documentos	Política
R06/03/2012	Ministério de Defesa prevê criação do Serviço de Informação ao Cidadão	Geral
R12/04/2012	Ministério da Agricultura disponibiliza dados em seu portal	O País
R16/04/2012	CGU lançará a Lei de Acesso à Informação	Geral
R17/05/2012	Judiciário ainda está se adaptando à Lei de Acesso à Informação	O País
R19/05/2012	Incrá implanta Lei de Acesso à Informação	Cidades
R04/07/2012	Supremo Tribunal Federal divulga salário de servidores e pensionista	O País
R11/07/2012	AGU quer divulgar salários de servidores federais	O País
R18/07/2012	Transparência bem vinda	Opinião
R10/09/2012	Tribunal Superior Eleitoral publica lista com doadores de campanha	Política
R27/10/2012	Acesso à informação e saúde em pauta	Geral
R04/12/2012	Conversa com a presidente	O País
R31/12/2012	Lei de Acesso à Informação ainda patina	Nota informativa
R16/01/2013	Portal do TJMA tem informações em tempo real	Cidades
R08/02/2013	Panorama Político	Nota informativa
R09/02/2013	TJ movimentou em 2012 R\$ 837,2 milhões para executar Plano Plurianual	Geral
R07/05/2013	Transparência	Nota informativa
R12/05/2013	Pouco divulgadas, ouvidorias ajudam na resolução de questões	Cidades
R14/05/2013	Ouvidoria do TRE supera 7 mil chamadas em três anos	Política
R15/05/2013	Acesso à Informação	Nota informativa
R16/05/2013	Tribunais independentes dificultam aplicação uniforme da Lei de Acesso à Informação	Justiça
R17/05/2013	Em alta	Nota informativa
R19/05/2013	Acesso à informação	Nota

¹²⁶ Adotaremos, nesta tese, a concepção de nota segundo Marques de Melo e Assis (2010, p. 87) em “A nota é definida como ‘notícia curta’. Tal como no senso comum, não é possível definir nota sem o uso da noção da notícia. O elemento diferenciador em relação à notícia é a extensão do texto. Interessante notar também a preocupação com o caráter não opinativo das notícias”.

		Informativa
R20/05/2013	Escolas criadas para ensinar torturadores são reveladas por O Globo	Geral
R29/05/2013	Transparência e exercício da cidadania	Opinião
R19/06/2013	O pedido de acesso à informação pública e o município	Opinião
R08/09/2013	Tribunal de Justiça mantém Portal da Transparência	Geral
R19/09/2013	Contas abertas do Conselho de Contabilidade	Opinião
R12/01/2014	A expansão do papel das ouvidorias judiciárias	Opinião
R02/08/2014	Prefeitura Transparente?	Opinião

Fonte: Elaborado pela autora com base nas reportagens analisadas (2017).

No portal Imirante, localizamos dezessete reportagens a partir dos seguintes indexadores “Lei de Acesso à Informação, LAI, Lei n.12.527/2011, Projeto de Lei n. 5.228/2009, PL n. 5.228/2009, Projeto de Lei n. 41/2010, PL n. 41/2010, Projeto de Lei de Acesso à Informação e PL sobre Acesso à Informação” veiculados no período de debate, votação e implementação da LAI (2009/2014). Nos anos de 2009 e 2010 não recuperamos nenhuma reportagem.

Devemos registrar, nesse recorte, que o portal se pronunciou através do silêncio em torno dos debates existentes sobre o PL de acesso à informação na CD e no SF, quando José Sarney era o presidente. Percebemos que há uma postura homogênea em relação aos anos de 2009 e 2010 em relação ao silêncio expresso tanto pelo jornal O Estado do Maranhão como pelo portal Imirante.

Dito de outra forma, a ausência de discurso reflete o lugar enunciativo a partir do poder político que ressoa na política de informação do Grupo Mirante e reitera a força da oligarquia Sarney no Maranhão e, conseqüentemente, no poder Executivo estadual, pois, invariavelmente, esses meios comunicacionais abordaram o processo que envolveu a regulamentação do direito ao acesso à informação e a necessidade dessa regulamentação no Maranhão.

No ano de 2011, quando o PL sobre o acesso à informação já estava no SF para aprovação e que é sancionado, o portal publicou uma reportagem; em 2012, ano em que a LAI entra em vigor, o portal em questão veicula onze reportagens; em 2013, são três matérias e, em 2014, quando Roseana Sarney termina o seu quarto mandato como chefe do Executivo maranhense, há a veiculação apenas de uma reportagem, conforme demonstra o Quadro 5:

Quadro 5 – Reportagens veiculadas pelo portal Imirante no período de 2009 a 2014

Reportagem/data	Título
R19/11/2011	Dilma veta três itens da Lei de Acesso à Informação
R12/03/2012	Ministério do Planejamento faz mutirão para implantar a Lei de Acesso à Informação
R14/03/2012	CGU diz que cronograma da Lei de Acesso à Informação está sendo cumprido no limite do possível
R16/04/2012	CGU lançará a Lei de Acesso à Informação amanhã
R07/05/2012	Maranhão debate a Lei de Acesso à Informação na CGU, em Brasília
R16/05/2012	Lei de Acesso à Informação entra em vigor
R17/05/2012	Judiciário ainda está se adaptando à Lei de Acesso à Informação
R19/05/2012	Incrá implanta Lei de Acesso à Informação
R11/07/2012	AGU quer divulgar salários de servidores federais
R15/07/2012	Quase 17 mil pedidos já foram feitos pela Lei de Acesso à Informação
R16/07/2012	Lei de Acesso à Informação resultou em quase 17 mil pedidos em dois meses
R18/07/2012	Lei de Acesso à Informação completa dois anos com avanço
R20/08/2012	Lei de Acesso à Informação já respondeu mais de 90% dos pedidos em três meses
R02/10/2012	Lei de Acesso à Informação já recebeu mais 36 mil pedidos
R26/10/2012	Congep discute saúde e vida e LAI estadual
R20/05/2013	Escolas criadas para ensinar torturadores são reveladas por O Globo
R28/05/2013	Pouco divulgadas, ouvidorias ajudam na resolução de questões
R28/05/2013	Portal de transparência é discutido nesta terça
R29/05/2013	Transparência e exercício da cidadania
R30/09/2013	Câmara seleciona propostas de aplicativos para transparência legislativa
R19/05/2014	Judiciário é o que menos cumpre Lei de Acesso à Informação, diz estudo

Fonte: Elaborado pela autora conforme reportagens recuperadas no portal Imirante (2015).

As formações discursivas predominantes nos discursos do Grupo Mirante versam sobre a LAI no cenário federal abordando os seguintes aspectos: a sua constituição, implementação, divulgação de salários, criação de ouvidorias, conforme a SD1 veiculada pelo jornal O Estado do Maranhão:

SD1: O Senado se prepara para votar após o recesso parlamentar de julho o projeto de lei de acesso a informações oficiais. Os senadores parecem não ter pressa em votar o texto mesmo diante do recuo da presidente Dilma Rousseff, que desistiu de impor a vontade do governo em manter o sigilo eterno de documentos ultrassecretos (R24/06/2011)¹²⁷.

¹²⁷ SENADO votará hoje projeto de acesso a documentos. **Estado do Maranhão**, São Luís, 24 jun. 2011.

Nessa SD o discurso é organizado em torno da existência do PL que garante o acesso à informação, aprovado pela CD, mas que se encontra em poder dos senadores que “[...] **parecem não ter pressa em votar [...]**”. Ação esta que atuou como uma estratégia que concedeu mais tempo ao senador Fernando Collor (PTB) para alterar onze pontos aprovados pela CD, conforme enuncia a SD2:

SD2: A estratégia de deixar a votação para depois do recesso parlamentar permite [...] que o tema seja discutido na Comissão de Relações Exteriores, presidida por Fernando Collor (PTB-AL), que é declaradamente contra o fim do sigilo eterno. (R24/06/2011)¹²⁸.

A evidência do discurso oficial ao dar visibilidade à presidenta Dilma Rousseff (PT/RS) em ambas as SD, - inscrita como quem rompeu com a “[...] *a vontade do governo em manter o sigilo eterno [...]*” - e aos senadores – apresenta uma certa ordem consensual em relação à demora do processo de debate e aprovação do PL de acesso à informação. Os discursos dos senadores maranhenses demarcaram, claramente, a posição ideológica defendida: embora defendam os preceitos da CF/88, quando são chamados a refletirem sobre artigos que necessitam de sua positivação, postergam o processo com vistas a manter o poder sobre a informação para manipular a opinião pública.

Observamos com base nessas enunciações que o jornal O Estado do Maranhão divulga o referido PL como um acontecimento real e que precisa de tempo para ser discutido, principalmente, pelo relator Fernando Collor (PTB/AL) “[...] *que é declaradamente contra o fim do sigilo eterno.*” Chamamos a atenção para o apagamento em torno do então presidente do Senado, José Sarney (PMDB/MA) que também, acreditava que o acesso a determinados documentos oficiais históricos pode “abrir feridas”, conforme reportagem publicada por Bresciani (2011, Não paginado), no jornal Estadão, de São Paulo, em que Sarney declara:

Eu tenho muita preocupação que hoje nós tenhamos a oportunidade de abrir questões históricas que devem ser encerradas para frente no interesse nacional. Nós devemos olhar o Brasil. Ultimamente, todos nós nos acostumamos a bater um pouco no nosso País. Vamos amar o nosso país e preservar o que ele tem.

As SD, de certo modo, tentam produzir um efeito de sentido da publicidade pelo jornal com o uso da estratégia do apagamento da posição de José Sarney

¹²⁸ SENADO votará hoje projeto de acesso a documentos. **Estado do Maranhão**, São Luís, 24 jun. 2011.

sobre o sigilo dos documentos, regrado pela contingência histórica “[...] apoiada sobre um suporte e uma distribuição institucional, a vontade de verdade tende a exercer sobre os outros discursos uma espécie de pressão, um poder de coerção.” (GREGOLIN, 2007a, p.104).

Temos uma terceira SD, no Caderno Opinião do jornal O Estado do Maranhão, que apresenta um discurso favorável à implementação da LAI pelos órgãos federais:

SD3: Em 16 de maio de 2012, deu-se mais um passo importante, com a vigência da Lei nº 12.527/2011, de ‘Acesso à Informação’. Em recente evento comemorativo ao primeiro ano de sua vigência, o ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, qualificou de ‘êxito inquestionável os avanços obtidos. Ao longo do período em questão, registraram-se 87.119 solicitações, das quais 83.483 (95,8%) foram atendidas em prazo médio de 11,3 dias. Dentre os órgãos mais demandados encontram-se a Superintendência de Seguros Privados (8.477), o Instituto Nacional de Seguridade Social (7.407) e a Petrobras (5.322). (R29052013)¹²⁹.

O sujeito autorizado para enunciar esse discurso é um economista e professor doutor de uma prestigiada universidade pública, no caso, a Universidade de Campinas (Unicamp) - o que confere uma maior credibilidade ao discurso dele veiculado na mídia – ao expor a importância de mecanismo de controle e fiscalização das ações da gestão pública como o Portal de Transparência e a LAI.

A LAI é enunciada através de aspectos objetivos, segundo dados da CGU, que denota cumprimento, por parte dos órgãos federais, do provimento das informações públicas ao coletivo social. Entretanto, é importante percebermos, que embora haja uma preocupação com a coletividade, no cenário federal, no tocante ao direito à informação, existe um silenciamento, pela ausência do dito em torno da LAI, nos Executivos estaduais, sobretudo, no Maranhão.

Essa afirmação é respaldada, pelo fato, de o enunciador ser o jornal O Estado do Maranhão, que faz uso do silêncio como estratégia para não admitir a necessidade do Estado em debater sobre sua função precípua que é permitir o acesso à informação pública.

¹²⁹ BARRERA, Aglas Watson. Transparência e exercício da cidadania. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 29 maio 2013.

Notamos que o Grupo Mirante manteve a regularidade em focar a obrigatoriedade do acesso à informação nos órgãos públicos federais mesmo quando destaca esta obrigatoriedade nos três poderes e das três esferas, conforme SD veiculada pelo portal Imirante:

SD4: Órgãos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e das três esferas (municipal, estadual e federal) são obrigados a fornecer informações ao cidadão num prazo de até 20 dias, prorrogável para mais 10 dias, dependendo da informação solicitada, exceto sobre a vida pessoal e com sigilo previsto em lei. Em abril, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou, no Maranhão, capacitação a gestores de órgãos federais [...] (R18072012).

Reconhecemos, nessa enunciação, uma chamada à obrigatoriedade do provimento do acesso à informação pelos poderes e pelas esferas que compõem a jurisdição brasileira. Em outras palavras, o poder Executivo maranhense é explicitado, mas, logo em seguida, o enunciador continua a privilegiar a constituição e a implementação da lei em âmbito nacional ao referenciar a capacitação pela CGU aos órgãos federais no Maranhão.

Essa evidência, a nosso ver, pode direcionar a ideia de uma lei voltada apenas para a esfera pública federal, apesar de a CGU direcionar esforços para que a LAI pudesse repercutir nos Estados e Municípios da federação brasileira.

A presença da LAI no contexto nacional continuará a repercutir na SD5, veiculada dois meses após a sua vigência pelo Imirante. Nesse recorte é apresentado o número de pedidos de informação que o Executivo federal recebeu em relação ao número de respostas a esses pedidos, bem como cita um dos principais obstáculos à implementação da lei:

SD5: Um dos obstáculos para o amplo acesso à informação, segundo Vânia Vieira (diretora de Prevenção da Corrupção da CGU), é o fato de muitos municípios e estados, além de órgãos de outros poderes, ainda não terem criado regulamentações específicas para a divulgação das informações como manda a lei. (R15072012)¹³⁰.

¹³⁰ RAMALHO, Renan. Quase 17 mil pedidos já foram feitos pela Lei de Acesso à Informação. **Imirante**, São Luís, 15 jul.2012. Disponível em: <<http://imirante.com/sao-luis/noticias/2012/07/15/quase-17-mil-pedidos-ja-foram-feitos-pela-lei-de-acesso-a-informacao.shtml>>. Acesso em:28 mar. 2016.

Entretanto, o discurso não expõe que a falta de alinhamento dos Estados e Municípios é produto da ausência de seus representantes nos debates que antecederam a sanção da lei. Logo, a partir dessa enunciação verificamos que há necessidade de um alinhamento entre Estados e Municípios no processo de regulamentação da LAI, para que o amplo acesso às informações seja efetivado. Todavia, apesar dessa SD apontar essa lacuna, ela não apresenta o cenário real do estado do Maranhão, pois a postura defendida do portal é coerente com os interesses de seus proprietários.

Esse silêncio é autorizado como forma de não comprometer a chefe do poder Executivo local e toda a oligarquia Sarney, uma vez que “[...] as mídias não transmitem o que ocorrem na realidade social, elas impõem o que constroem no espaço público.” (CHARAUDEAU, 2006, p.16).

Por conseguinte, esse contexto é asseverado quando analisarmos a posição que a oligarquia ocupa no cenário político, como aconteceu com a implementação da LAI por José Sarney (PMDB/AL), então presidente do SF, em maio de 2012 – mês que a LAI entrou em vigor –, mas não refletiu no Maranhão sob a gestão de Roseana Sarney (PMDB):

Portanto, o Senado pode considerar-se pioneiro nesta parte relativa à Lei de Acesso à Informação e à Lei de Transparência. Como nós temos sido pioneiros, sob o ponto de vista de colocar a serviço da Casa os instrumentos tecnológicos que hoje estão à nossa disposição, através da sociedade de comunicação. Eu quero lembrar que foi neste Plenário, em 1972, que eu tive a oportunidade de propor a organização de uma comissão para estudar a criação de um centro de dados de informação no Senado Federal (SARNEY, 2012, não Paginado).

Percebermos que ao discursar sobre a implementação da LAI no SF, Sarney se refere ao ineditismo “[...] Como nós temos sido pioneiros [...]” e intensifica essa auto referenciação “[...] Eu quero lembrar [...]” que ao referir-se ao governo, na realidade, refere-se a si mesmo, como se sua atuação parlamentar dependesse somente de si, embora existam outros componentes no governo.

A presença do silêncio pelo Grupo Mirante em relação ao processo que envolveu a LAI é representado pelo não dito, que deslegitima a divulgação da LAI no contexto maranhense ao não trazer referência, falas, citações ou qualquer menção da importância desta lei para a transparência no Executivo estadual, então ocupado por Roseana Sarney.

Tais silêncios em torno do Executivo estadual maranhense refletem a postura ideológica que sustenta o Grupo Mirante. Tal Grupo se situa como um campo informacional que sofre coerções do campo político, seja pela dominação simbólica, seja pela dominação financeira (incentivos fiscais etc.) (CABRAL, 2013), que atuam como forças transformadoras da lógica do próprio campo informacional.

Localizamos algumas representações discursivas sobre a necessidade da LAI no Maranhão, mas dispostas em notas informativas que representam notícias de menor relevo ou enunciações sobre a transparência, mas sem incidir diretamente sobre a LAI. As notas apresentavam tão somente os benefícios advindos da implementação da LAI.

Em outras palavras, a divulgação da LAI no contexto maranhense pelo Grupo Mirante, significaria legitimar uma vontade de verdade, conforme Foucault (1969), que colidiria com os interesses dos seus proprietários – família Sarney. Essa assimetria é muito bem explicitada por Comparato (2000-2001, p. 12):

Nos países onde vigora claramente o regime oligárquico sob aparências democráticas, como é o caso do Brasil, a exploração dos mais importantes órgãos de comunicação de massa é feita por grupos empresariais privados, estreitamente afinados com os interesses de sua classe, que controla o governo nacional e o Parlamento.

Nesse trajeto discursivo, o Grupo Mirante nos chama a atenção pela publicidade dada ao poder judiciário na implementação da LAI. As construções discursivas sobre o judiciário acentuavam que os tribunais, antes da LAI, já faziam uso de estruturas existentes para divulgar informações. Todavia, ao nos reportarmos à LAI, verificamos que a transparência preconizada por ela vai além dessa prática, por exigir disponibilização constante e facilitação de seus atos documentados.

*SD6: [...] Seis meses após a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI), o Judiciário ainda não está pronto para atender a todas as regras sobre **publicidade e atendimento** ao público exigidas na nova norma, **mas já se mobiliza** para criar um regramento geral de acesso à informação (R17/05/2012, **grifo nosso**)¹³¹.*

Há assim, a justificativa para a não adequação do Judiciário à LAI, já aprovada, fazendo uso de expressões valorativas “[...], *mas já se mobiliza*[...]” para justificar tal postura e silencia ao não dizer que o Poder Judiciário é um Poder

¹³¹ JUDICIÁRIO ainda está se adaptando à Lei de Acesso à Informação. São Luís, **O Estado do Maranhão**, São Luís, 17 maio 2012.

Público e, como tal, deve sujeitar-se às mesmas regras direcionadas aos Executivo e Legislativo.

Em relação ao Judiciário maranhense, a enunciação não é diferente, pois há uma exaltação à publicidade que, na prática, se restringe à divulgação de salários dos servidores:

*SD7: O Poder Judiciário do Estado entrou ontem, definitivamente, na era da transparência ao divulgar os salários dos seus 4.891 servidores, incluindo desembargadores, juízes e diretores [...]
[...]
Que o exemplo do Poder Judiciário se espalhe rápido, principalmente nas prefeituras do Maranhão.
(R18/07/2012)¹³².*

Notamos, essencialmente, a exaltação às atitudes ao Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA) pela implementação da LAI, sendo apontando como um exemplo a ser seguido, principalmente, pelas prefeituras e, conseqüentemente, parece ocorrer o apagamento em torno dessa obrigatoriedade pelo poder Executivo maranhense.

Nesse percurso, deparamo-nos com um contra discurso publicado pelo portal Imirante em relação ao Judiciário federal:

SD8: [...] o Judiciário foi o poder que menos respondeu a pedidos de informações, o que mais demorou para dar retorno às solicitações e o que menos ofereceu respostas satisfatórias, na comparação com órgãos ligados aos outros dois poderes (R19052014)¹³³.

A partir dessa enunciação percebemos que o discurso do portal Imirante contempla o poder Judiciário, em âmbito federal, respaldando-se, para tanto, no estudo realizado pela ONG Artigo 19 sobre a LAI no ano de 2013, em que mediu a eficácia da referida lei em cinquenta e um órgãos federais.

Seguindo ainda, as análises dos discursos do Grupo Mirante, podemos observar, na categoria publicidade, formações discursivas sobre a LAI em âmbito local pelo portal Imirante:

¹³² TRANSPARÊNCIA bem-vinda. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 18 jul. 2012.

¹³³ BRAGA, Flávio. Judiciário é quem menos cumpre Lei de Acesso à Informação, diz estudo. **Imirante**, São Luís, 19 maio 2014. Disponível em: <<http://www.blogsoestado.com/flaviobraga/2014/05/19/judiciario-e-o-que-menos-cumpre-lei-de-acesso-diz-estudo/>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

SD9: O Maranhão está atento a essas mudanças na legislação, até já disponibilizando ferramentas de divulgação. É mais um passo para garantir maior transparência aos processos governamentais [...] (R07052012)¹³⁴.

A citada formação discursiva trata do treinamento sobre a LAI destinado às Controladorias Gerais Estaduais com a presença da Controladora Geral do Estado do Maranhão e a secretária-adjunta de Comunicação Social do Maranhão.

Percebemos a presença de um discurso construído por um sujeito institucional que é autorizado a falar em nome do governo maranhense. Todavia, localizamos um ponto de tensão entre forças antagônicas que se embatem no cenário discursivo. Tal confronto é perceptível ao constatarmos que de 2012 – ano que a LAI entra em vigor – a 2014 – dois anos após sua implementação e fim do quarto mandato de Roseana Sarney no Executivo maranhense – não houve manifestação contundente do governo estadual maranhense concernente a regulamentação da LAI no Maranhão, visto que a tentativa de regulamentação ocorreu somente em 20 de outubro de 2014, quando Roseana Sarney (PMDB/MA), encaminhou à Assembleia Legislativa o PL n. 200/2010 sobre o acesso à informação, constituído por quarenta e seis artigos. Na mensagem, a governadora afirma:

Reconhecido como um direito humano fundamental, o acesso à informação pública está inscrito em diversas convenções e tratados internacionais assinados pelo Brasil. Ao contemplá-lo, o País integrase, ainda, a um amplo grupo de nações que reconhece ser a informação sob guarda do Estado um bem público [...] (SARNEY, 2010, p. 16)¹³⁵.

Roseana Sarney faz o reconhecimento da importância do preceito do acesso à informação no fortalecimento dos sistemas democráticos, por favorecer a boa gestão pública. No entanto, o referido PL só foi encaminhado após três anos de governo e três de regulamentação da LAI em âmbito nacional. Esse envio, a nosso ver, ocorreu em função de o candidato do grupo Sarney, Edison Lobão Filho

¹³⁴ MARANHÃO debate Lei de Acesso À Informação na CGU, em Brasília. **Imirante**, São Luís, 7 maio 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2012/05/maranhao-debate-lei-de-acesso-informacao-na-cgu-em-brasilia.html>>. Acesso em: 15 maio 2013.

¹³⁵ Mensagem n. 076/2014 encaminhada pela governadora Roseana Sarney no dia 22 de outubro de 2014 à Assembleia Legislativa do Maranhão.

(PMDB/MA), ter perdido as eleições governamentais para Flávio Dino (PCdoB/MA).¹³⁶

O aludido PL, contudo não foi votado pela falta de quórum para a Ordem do Dia, porque os deputados estaduais de oposição considerarem a aprovação dessa matéria inadequada, por ter consequência, direta ou indireta, somente para o governo seguinte.

A reportagem de um discurso veiculado tanto pelo jornal O Estado do Maranhão, quanto pelo portal Imirante enuncia, em 2012, a existência de um PL de acesso à informação em construção pelo poder Executivo maranhense, conforme esta relatado a seguir:

SD10: Foi formado um grupo de trabalho com representantes da Controladoria, da Procuradoria Geral do Estado, da Casa Civil e da Secretaria de Estado de Comunicação para trabalhar na implementação da Lei Estadual, com base em quatro eixos: Normativo, Capacitação, Comunicação e Institucional [...] (R27/10/2012)¹³⁷.

O dito, nessa enunciação, parece dialogar de forma explícita com o discurso do governo federal em implementar a LAI nos Estados, conforme esforços da CGU. Entretanto, o que observamos são as marcas do poder oligárquico que mantém o discurso em torno do acesso à informação pública em silêncio para o poder Executivo estadual, mas que busca instaurar e submeter seu poder na cena do espetáculo político, de forma a direcionar os efeitos dos sentidos, conforme a SD10:

SD11: O desempenho da Prefeitura de São Luís não é motivo de comemoração, como demonstrou o teor da notícia divulgada pelo órgão. Foram apenas seis pontos, um valor mediano, uma nota mínima em termos escolares, que deveria mostrar ao prefeito que ele ainda tem muito a aprender em matéria de transparência [...] ¹³⁸(R02/08/2014).

É um discurso que associa antigos enunciados do campo político, que consegue determinar as estratégias de domínio de suas concepções pela proximidade que tem com os mecanismos de criação simbólica, dentre os quais a mídia (campo informacional). Observando a data do recorte discursivo, constatamos

¹³⁶ Entretanto, mesmo que esse PL fosse aprovado, fato que não aconteceu, ele só entraria em vigor no governo de Flávio Dino (PCdoB), gestão 2015/2018.

¹³⁷ ACESSO à informação e saúde em pauta. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 27 out. 2012.

¹³⁸ PREFEITURA transparente. São Luís, **O Estado do Maranhão**, São Luís, 2 ago. 2014.

que esta coincide com o período eleitoral para o governo do Estado do Maranhão, cujo prefeito de São Luís, representava uma clara oposição à oligarquia Sarney, ao apoiar o então candidato de oposição, Flávio Dino (PCdoB).

Descobrimos, então, a leitura de um contra discurso insinuante, perceptível no próprio título do editorial “*Prefeitura Transparente?*,” do jornal O Estado do Maranhão, desconsiderando o *ranking* nacional conferido pelo Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (Inesc)¹³⁹ ao Executivo municipal, que ocupou o primeiro lugar ao lado das prefeituras do Rio de Janeiro e João Pessoa.

Além do título, o corpo do discurso, desqualifica o resultado do ranking através de expressões como: “*Foram apenas*”; “*não é motivo de comemoração*”, “*falta de plano de ação*” revelando um ceticismo creditado à falta de gestão pública do Executivo municipal que é incompatível com a concepção de transparência, defendida por Rodrigues (2013, p.424):

[...] uma prática e um conjunto de dispositivos que permitiriam um controle mais efetivo dos atos do governo, bem como a sua compreensão pela sociedade, indo ao encontro, idealmente, do conceito de democracia [...].

Encontramos, mais uma vez, uma correlação de forças que a oligarquia Sarney, através da mídia, tenta impor aos leitores maranhenses por meio da leitura de sentidos que diminui a oposição. Isso, de certa maneira se confirma porque o Grupo Mirante, de forma geral, ao ignorar a LAI em seus discursos, contribuiu para reafirmar que não há neutralidade na notícia, tendo em vista que a sua construção é condicionada a um conjunto de enquadramentos que nos permite visualizar os efeitos que a mídia possui na edificação do contexto social, contribuindo, no caso do Maranhão, para a manutenção do poder oligárquico, bem como ofuscar sua política de desinformação, que os debates sobre a LAI poderiam revelar.

Esse contexto é refletido pelas palavras de Bourdieu (1998) que atribui ao campo político um espaço, onde há lutas constantes que buscam transformar uma determinada estrutura, a partir das forças internas desse campo. Contexto esse que, por sua vez, reflete as exigências provindas do meio externo, principalmente no que diz respeito à relação dos dominados com os dominantes e destes com os seus grupos políticos. Resumindo, é o campo político que fornece os mecanismos para as

¹³⁹ O Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (Inesc) consiste em uma organização “[...] não partidária, sem fins lucrativos e não-governamental que atua no país [Brasil] desde de 1979 [...]” (PREFEITURA, 2010, p. 4).

percepções sociais, visto que “A distribuição das opiniões em uma população determinada depende do estado dos instrumentos de percepção e de expressões disponíveis e do acesso que os diferentes grupos têm a esses instrumentos [...]” (BOURDIEU, 1998, p.165).

Quanto ao jornal O Imparcial, observamos que suas formações discursivas publicadas durante o período de maio de 2009 a dezembro de 2014, tiveram uma maior representação no sentido de divulgar o processo de debate, votação e implementação da LAI com um total de setenta e cinco reportagens, principalmente, no Caderno Política. Embora as publicações tenham decrescido, em ordem quantitativa, nos anos de 2013 e 2014, conforme o levantamento expresso no Quadro 6:

Quadro 6 – Reportagens divulgadas sobre a LAI, no período de maio/2009 a dezembro/2014, pelo jornal O Imparcial

Reportagem/ Data	Título	Caderno
R14/05/2009	Acesso à informação, um direito essencial	Opinião
R02/01/2010	Vítima da Justiça causa	Política
R29/04/2011	Encontro discute liberdade de imprensa	Política
R05/05/2011	Segredos de Estado	Política
R15/06/2011	O dilema do sigilo	Política
R17/06/2011	Descompasso petista	Política
R22/06/2011	Governo muda discurso	Política
R12/07/2011	Planalto vigiava Cachoeira desde 1999	País
R24/09/2011	Reencontro com a História	Política
R26/10/2011	Proposta de Collor é rejeitada	Política
R28/10/2011	Democracia avança com o fim do sigilo	Editorial
R08/11/2011	Gargalo Oculto	Negócios
R29/01/2012	Acesso vedado às informações	Política
R11/03/2012	ONGs cobram relatório da ONU	Mundo
R18/04/2012	Elogios à transparência	Política
R30/04/2012	Aplicação da Lei de Acesso à Informação ainda é pouco clara	Página principal
R30/04/2012	Transparência ainda turva	Política
R15/05/2012	Lei de Acesso entra em vigor a partir desta terça-feira	Política
R16/05/2012	A ordem é transparência	País
R17/05/2012	No twitter	Nota informativa
R17/05/2012	Informação para todos	País
R18/05/2012	Lei depende de ato normativo	Política
R18/05/2012	O Brasil rumo à transparência	Editorial
R19/05/2012	Hage defende divulgação de salários de servidores	Política
R23/05/2012	Estado se adequa à lei	Política
R23/05/2012	Enfim, boas novas	Opinião
R23/05/2012	Estado se adequa à Lei	Política
R24/05/2012	Ministra divulga salários	Política
R26/05/2012	Dutra fala na ONU	Política

R26/05/2012	Acesso franqueado	Política
R27/05/2012	Os percalços do acesso à informação	Política
R28/05/2012	Gastos do Senado com combustível	País
R31/05/2012	Taxa Selic cai 8,5% ao ano	Economia
R01/06/2012	Salários de servidores serão divulgados	Política
R03/06/2012	Divulgação	Nota informativa
R04/06/2012	Nota – Coluna Bastidores	Política
R05/06/2012	Burocracia no caminho da Lei	Política
R06/06/2012	AGU vai recorrer de decisão que veta divulgação de salários	Política
R13/06/2012	Documento – nota	Política
R30/06/2012	Salários do STF serão divulgados na internet	Política
R14/07/2012	Acesso à Informação	Nota Informativa
R16/07/2012	Jornalistas surpresos com posto de “inimigos do país”	Política
R19/06/2012	Lei de Acesso à Informação faz aniversário	Política
R20/06/2012	Biografia de Dilma: lapso e aprendizagem	Opinião
R01/07/2012	Sem balanço	Nota informativa
R04/07/2012	Transparência efetivada	Política
R07/07/2012	Um drible na transparência	Política
R09/07/2012	Proteção aos aposentados	Direito & Justiça
R11/07/2012	AGU recorre ao Supremo	País
R17/07/2012	Câmara define divulgação de salários	Política
R21/07/2012	STF decide divulgar salários na internet	Política
R23/07/2012	Lei de Acesso à Informação: controle popular ou uso midiático	Direito & Justiça
R04/08/2012	Governo sabia do crack	País
R15/08/2012	AGU quer divulgar salários	Política
R29/08/2012	Divulgação de salários no MP não trará nome de servidores	Política
R03/09/2012	Campanha paga com verba do próprio bolso	Política
R08/09/2012	A lista dos doadores	Política
R16/09/2012	O outro lado do balcão	Opinião
R10/09/2012	Mais uma arma contra a corrupção	Opinião
R20/09/2012	O voto cego	Opinião
R03/10/2012	Lei de Acesso À Informação aumenta os pedidos ao governo	País
R09/10/2012	O outro lado do balcão	Opinião
R19/10/2012	Contrato	Nota informativa
R11/11/2012	Brasil recuperou 20 bilhões	País
R03/12/2012	Lei de Acesso à Informação no STF	Direito & Justiça
R03/12/2012	Mil ações contra a transparência	Política
R15/12/2012	Censura	Nota Informativa
R22/12/2012	Quase 800 propostas aprovada na Câmara	Política
R31/03/2013	Transparência ausente	Política
R18/03/2013	Prefeitura de São Luís tem novo portal	Política
R27/05/2013	Transparência ainda distante	Política

R21/04/2014	Corrupção e impunidade	Política
R31/05/2014	ES é o estado mais transparente	Política
R09/12/2014	A corrupção é sistêmica	Política

Fonte: Elaborado pela autora com base nas reportagens analisadas (2017)

Desse modo, notamos também formações discursivas sobre a LAI sustentadas no discurso que referencia o cenário nacional com uma totalidade de quarenta e quatro reportagens em sua maioria no ano de 2012 pelo jornal O Imparcial. Essas formações discursivas podem ser evidenciadas na seguinte enunciação:

SD12: Hoje, o governo encaminhará ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre o assunto [acesso à informação pública]. A iniciativa, apesar de tardia, é bem-vinda. A lei em vigor versa mais sobre o que não pode ser divulgado do que sobre disponibilidade [...]. [...] A aprovação da lei de acesso à informação será um marco relevante [...](R14/05/2009)¹⁴⁰.

Observamos que se trata de uma enunciação por parte do jornal na promoção da defesa do PL de acesso à informação ao incorporar atributos à sua aprovação, embora destaque que a ação é tardia no Brasil. Temos, assim, uma postura ideológica, conforme presente nas seguintes construções “*apesar de tardia*”, “*A lei em vigor versa mais sobre o que não pode ser divulgado*” que revela que quem fala é autorizado a dizer e cria, assim, o seu discurso em forma de uma interlocução política dirigida à sociedade, enquanto portador de conhecimentos acerca do PL.

Nesse sentido, um acontecimento discursivo atua como um ponto de entrecruzamento entre uma atualidade e uma memória, pois cabe a ele desestabilizar “[...] o que está posto e provoca um novo vir a ser, reorganizando o espaço da memória [...]” (PÊUCHEUX, 2008, p. 17).

É possível percebermos, ainda, a intenção da representação desse sujeito a partir de um discurso coletivo, mas subjetivo sobre a necessidade de debater sobre a possibilidade em se negar a informação por um funcionário público, por exemplo:

SD13: Também é muito importante debatermos o que acontecerá quando um burocrata negar-se a prestar informações solicitadas [...](R14/05/2009)¹⁴¹.

¹⁴⁰ CASTELLO BRANCO, Gil. Acesso à informação, um direito essencial. **O Imparcial**, São Luís, 14 maio 2009.

¹⁴¹ CASTELLO BRANCO, Gil. Acesso à informação, um direito essencial. **O Imparcial**, São Luís, 14 maio 2009.

A referência “*é importante debatermos*” pode ser vista como uma divulgação do PL pelo jornal aos cidadãos maranhenses, no sentido, de promover visibilidade em torno da legislação encaminhada pelo poder Executivo federal. Todavia, apesar dessa divulgação sobre a existência do envio da positivação do direito à informação pública, percebemos que o aludido jornal se revestiu, a partir de então, do silêncio até o ano de 2011.

Ressaltamos ainda, que a SD14 traz a figura do “burocrata”, considerado aquele que nega o acesso à informação pública e que reforça uma autoridade que se impõe pelo poder exercido. No caso da tese em questão, podemos fazer alusão a Roseana Sarney, então governadora do Maranhão, que se revela pelo silêncio em torno da matéria do direito ao acesso à informação com vistas, assim nos parece, a não chamar a atenção da sociedade maranhense, protelando, dessa forma, o conhecimento e um debate em torno do PL.

O jornal O Imparcial, em seu domínio discursivo, permanece com um discurso legitimador em torno do PL ao veicular enunciações que defendem a aprovação do PL pelo SF, fazendo uso, para tanto, da historicidade:

SD14: Vinte e seis anos após ter encerrado o regime militar instaurado no Brasil em 1964, o Congresso Nacional, finalmente deu mais um passo decisivo para a redemocratização do país com a aprovação da Lei de Acesso à Informação. A nova legislação que para entrar em vigor passa a depender somente da sanção da presidenta Dilma Rousseff – dada como certa -, acaba com o sigilo eterno dos documentos oficiais. (R28102011)¹⁴².

Percebemos que o enunciador ao evocar o Congresso Nacional pelo fortalecimento da democracia brasileira, silencia em torno das outras forças internas que contribuíram para esse desfecho. Embora tenhamos observado que o discurso nesse editorial possui relação com o divulgado no dia 26 de novembro de 2011, o que representa um interdiscurso que se forma pela reativação de sentidos de um outro discurso.

Essa construção discursiva cria ainda um cenário de certeza na sanção da LAI pela presidenta “[...] *A nova legislação que para entrar em vigor passa a depender somente da sanção da presidenta Dilma Rousseff – dada como certa [...]*”,

¹⁴² DEMOCRACIA avança com o fim de sigilo. **O Imparcial**, São Luís, 28 out. 2011.

conforme de fato ocorreu, mas não provocou reflexos no governo maranhense, considerado parceiro do governo federal.

O sujeito denuncia a falta de conhecimento sobre a LAI por parte de órgãos federais dos poderes Legislativo e Judiciário com exceção do poder Executivo, expressando um efeito de sentido negativo, pois tal situação é apresentada contrária a luta da sociedade – cita as forças internas, como as ONGs no processo de reivindicação da lei - por anos em favor da positivação desse direito:

SD15: Uma batalha da sociedade que durou anos, o texto que promete tirar do sigilo toda informação pública, das corriqueiras as mais sigilosas, deve demorar outros tantos para sair definitivamente do papel. (R30/04/2012)¹⁴³.

O recorte antecede alguns dias a entrada da LAI em vigor e apresenta o dissenso entre a sua sanção e a sua implementação implicando, sobretudo, no não reconhecimento da LAI fora do Executivo federal pelos governos estaduais e municipais, conforme discurso da presidente do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci)¹⁴⁴ veiculado pelo portal Imirante:

SD16: Os estados não participaram do debate e não conheciam o teor da lei. Quando tomaram conhecimento, a Lei já estava publicada [...] ¹⁴⁵.

Esse recorte discursivo é uma fala que pode ser autorizada para afirmar o não conhecimento da LAI por parte dos Estados, em específico pelo Maranhão, uma vez que a posição do sujeito falante é legitimada pelo lugar que ocupa. Mas, em alguns momentos durante o processo de debate, aprovação e implementação da lei, se fazem presentes representações que vão em contra mão a essa afirmação. Dessa forma, pela ausência do dito, há o silenciamento em torno da LAI.

Senão, vejamos: na Comissão Especial da CD tivemos dois deputados federais participantes como membros suplentes e um deles apoiava o governo de

¹⁴³ SALÁRIOS do STF serão divulgados na internet. **O Imparcial**, São Luís, 30 jun.2012.

¹⁴⁴ O Conselho Nacional de Controle Interne (Conaci), entidade que reúne as controladorias estaduais e municipais que exerce “[...] um papel mobilizador fundamental ao criar e promover sistemas de controle para a construção de gestões públicas mais eficientes e assertivas.” (CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO [2000-], não paginado. Disponível em: <<http://conaci.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

¹⁴⁵ RAMALHO, Renan. Quase 17 mil pedidos já foram feitos pela Lei de Acesso à Informação. **Imirante**, São Luís, 15 jul.2012. Disponível em: <<http://imirante.com/sao-luis/noticias/2012/07/15/quase-17-mil-pedidos-ja-foram-feitos-pela-lei-de-acesso-a-informacao.shtml>>. Acesso em: 13 maio 2013.

Roseana Sarney; no SF houve a presença marcante de José Sarney, presidente do Senado e que fez frente à limitação temporal do sigilo aos documentos, de quem a governadora maranhense é herdeira sanguínea e política; além disso, participaram da votação no plenário do SF, os senadores maranhenses Edison Lobão Filho e Eptácio Cafeteira, ambos aliados de Roseana Sarney. Portanto, estas manifestações corroboram para o conhecimento do Executivo maranhense em torno do dito da LAI.

Todavia, essa postura não nos causa estranhamento em função do portal Imirante atuar como porta-voz em torno da preocupação dos Estados e Municípios não implementarem a LAI por um desconhecimento que legitima um discurso ideológico e político com prenúncio da permanência de contextos político e informacional de opacidade como o da oligarquia Sarney.

É importante detalharmos que a partir da aprovação do PL pelo SF e da sanção pela presidenta Dilma Rousseff (PT/RS), o jornal O Imparcial ofereceu espaço para a divulgação desse acontecimento, inclusive, a rejeição do substitutivo n.5 proposto pelo senador Fernando Collor (PTB/AL) que defendia o sigilo eterno, conforme conferimos no seguinte recorte discursivo:

SD17: O Plenário do Senado rejeitou ontem o substitutivo do senador Fernando Collor (PTB/AL), ao Projeto da Lei de Acesso à Informação [...]. O ponto mais relevante da matéria aprovada prevê que os documentos considerados secretos pelo Estado brasileiro só poderão ser colocados sob sigilo, por no máximo, 25 anos, prorrogáveis pelo mesmo tempo apenas uma vez. (R26/10/2011)¹⁴⁶.

É possível, percebermos, nesse trecho, que o enunciador - O jornal O Imparcial – tenta projetar, na opinião pública, a imagem de credibilidade dos parlamentares ao não aprovarem o substitutivo do então senador Fernando Collor (PTB/AL) “[...] os documentos considerados secretos pelo Estado brasileiro só poderão ser colocados sob sigilo, por no máximo, 25 anos [...]”.

Todavia, o enunciador silencia ao não expressar que a defesa do sigilo eterno era, também, defendido pelo então presidente do Senado, José Sarney (PMDB/AP), ratificado pelo senador Eptácio Cafeteira, que votou a favor desse substitutivo, e

¹⁴⁶ PROPOSTA de Collor é rejeitada. **O Imparcial**, São Luís, 26 out. 2011.

pela governadora do Maranhão, Roseana Sarney (PMDB/MA), ao não incorporá-lo em sua agenda de governo.

Temos divulgados pelo O Imparcial, formações discursivas para o campo jurídico relacionadas à divulgação de salários dos servidores. Notamos que os discursos veiculados por esta mídia trazem, em sua constituição, explicações sobre a LAI como uma forma de prover credibilidade ao seu uso pelo cidadão e pelo servidor público, conforme SD18:

SD18:A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) visa possibilitar o acesso à informação produzida ou armazenada pelo poder público que seja de interesse público. Além de obedecer ao preceito constitucional da publicidade, o objetivo da nova lei é promover a cultura de transparência no se torna público, melhorando o controle dos atos estatais.

O dever da administração de divulgar informações de interesse coletivo atrai a atenção dos servidores públicos sob dois aspectos: possibilita-lhes o acesso direto a informações de seu interesse, o que antes era necessário solicitar com justificção, agora dispensa da; no entanto, a lei estabelece novos deveres e responsabilidades, bem como impõe alguns ônus aos servidores. (R03/12/2012)¹⁴⁷.

Devemos que considerar nesse recorte discursivo representações como “*poder público*”, “*publicidade*”, “*cultura de transparência*”, “*controle*” predominam na primeira parte dessa SD, enquanto que “*dever da administração*”, “*servidores públicos*”, “*acesso direto*” são verificadas na segunda parte da SD. Representações estas que fortalecem a concepção de que a LAI busca consagrar uma mudança na cultura do sigilo na Administração pública, reforçando para tanto, a necessidade da publicização dos salários dos servidores, mas sem a divulgação nominal por considerar que vai de encontro ao preconizado pela própria lei em torno da informação pessoal.

Notamos que as enunciações pelo jornal O Imparcial sobre o campo jurídico em relação a LAI são recorrentes o uso de afirmações em defesa desse campo no tocante à não publicização de algumas informações, como por exemplo, dos salários dos servidores nominalmente.

¹⁴⁷ RUZZARIN, Juan. Lei de Acesso à Informação no STF. **O Imparcial**, São Luís, 3 dez. 2012.

Nesse sentido, os discursos veiculados pelo jornal sobre o Judiciário apresentam um paradoxo: se por um lado, há a divulgação sobre a importância e constituição da LAI, por outro, expressa o silenciamento em torno de um discurso político e ideológico que associa a LAI apenas a divulgação de salários.

Analisamos, ainda, que o jornal O Imparcial deu destaque ao PL de acesso à informação em processo de construção pela gestão de Roseana Sarney (PMDB/MA):

SD19: Uma semana depois de instituída a Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, os órgãos estaduais ainda se adaptam às exigências para aumentar a transparência nas instituições. Por enquanto, assim como nos demais estados brasileiros, o site da Transparência está sendo usado para atender às determinações. O governo do estado informou que está sendo estruturado o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) assim como uma lei estadual para garantir a presteza do atendimento [...] (R23052012)¹⁴⁸.

Observamos que a produção de sentidos, nessa enunciação, é da aprovação pelo Executivo maranhense à LAI sancionada pelo governo federal, embora, as enunciações não apresentem falas direitas da governadora Roseana Sarney (PMDB/MA), mas são legitimadas pelo lugar ocupado pelo sujeito autorizado a falar em nome do Executivo maranhense.

O jornal O Imparcial dá visibilidade, assim, à parceria entre os Executivos federal e estadual maranhense por um projeto democrático que posiciona o cidadão como coparticipante no controle das ações da Administração Pública, na busca de produzir um efeito de que todos, independentemente da posição ideológica e política, defendem o direito à informação.

Desse modo, a discursividade da SD21 responde aos esforços da CGU, pois o efeito de sentido é para que todos os Estados brasileiros implementem a LAI. Todavia, essa enunciação repousa sobre a evidência da publicidade trazida pelo jornal quanto à visibilidade dada pelo Executivo estadual maranhense sobre a LAI, mas silencia sob o efeito do apagamento de que o Executivo estadual não se mobilizou, conforme as ações do governo Roseana Sarney, em tornar essa legislação conhecida pela sociedade maranhense.

¹⁴⁸ BARBOSA, Agenor. Estado se adequa a Lei. **O Imparcial**, São Luís, 23 maio 2012.

Adicionado a isso, podemos perceber que as posições tomadas pela gestão de Roseana Sarney no Maranhão, se revestem de uma possível transparência já estabelecida em seu governo “*Por enquanto, assim como nos demais estados brasileiros, o site da Transparência está sendo usado para atender às determinações [...]*”. Entretanto, o jornal silencia que o Portal de Transparência do governo do Maranhão pouco atuava no sentido de permitir o acesso às suas informações, conforme busca realizada pela pesquisadora.

A ausência da anunciada transparência por Roseana Sarney em sua gestão, reflete os filtros instalados, indevidamente, no Portal de Transparência com vista a ocultar 60% das despesas omitidas do Portal, conforme auditoria realizada pela STC do governo de Flávio Dino (PCdoB/MA), conforme já discutido nesta tese.

7 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ENTRE VOZES E SILÊNCIOS NOS CAMPOS POLÍTICO E MUDIÁTICO DO MARANHÃO

“[...] Suponho que em todas as sociedades a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e seus perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e terrível materialidade”

(FOUCAULT, 2005, p. 9).

Nessa seção estabelecemos as conexões entre os discursos dos parlamentares com os discursos da mídia maranhense no processo de divulgação da LAI e a sociedade marcada pelo poder da oligarquia Sarney.

Essa intermediação é tecida através dos diálogos possíveis entre a política, a mídia e o poder oligárquico, destacando os limites, as imposições, as autonomias entre e sobre esses campos na divulgação da LAI no Maranhão.

O desenvolvimento dessa investigação propiciou a demarcação de alguns aspectos que merecem ser postos em evidência. O Maranhão é um estado marcado por sérios problemas de ordem social, político e econômico, consequência da má gestão de oligarquias que foram se sucedendo à frente do governo local. Dentre essas oligarquias a mais longeva e mais importante é a da família Sarney, pois, ao longo das últimas cinco décadas, essa família vem atuando politicamente nas várias esferas públicas e privadas de tomadas de decisões no referido Estado.

A última gestão, dessa oligarquia no poder do Estado, corresponde aos anos de 2010 a 2014, quando Roseana Sarney exerceu seu quarto mandato no Executivo estadual. Sua atuação foi marcada pela influência política sobre a bancada dos parlamentares maranhenses em âmbito federal e pela influência informacional do Grupo Mirante. Todo esse aparato conferiu à família Sarney grande parte do monopólio nas relações políticas e informacionais com a esfera federal e, predominantemente, no Estado.

Considerando essa realidade, as análises dos discursos enunciados pelos parlamentares maranhenses em âmbito federal, pelo jornal O Estado do Maranhão e portal Imirante apresentaram regularidades discursivas no tocante a categoria silêncio através da ausência de visibilidade em torno do PL que deu origem a LAI e sua aprovação, enquanto que no jornal O Imparcial foi, predominante, à categoria

publicidade, por conferir uma maior visibilidade discursiva ao PL e à LAI, não só em contexto nacional, mas também, no local, cujas condições de produção estão atreladas a diferentes regimes de discursividade. Embora este jornal tenha demarcado, também, a categoria silêncio em suas construções discursivas.

Analisarmos e refletirmos esses posicionamentos nos autoriza afirmar que o governo de Roseana Sarney influenciou a manutenção da cultura do sigilo em torno da LAI no Maranhão, uma vez que, “[...] é o Estado que concentra, analisa e distribui a informação [...]” (BOURDIEU, 1998, p. 105).

Essa afirmação é ratificada quando tratamos a divulgação da LAI em temporalidade, tendo em vista que houve apenas uma mobilização discursiva pelos parlamentares federais maranhenses, na figura do então deputado federal, Flávio Dino (PCdoB) - hoje, governador do Maranhão –, no ano de 2010 durante a sessão plenária de votação do PL n.219/2009; e, pela mídia local, representada pelo jornal O Imparcial.

Os parlamentares federais maranhenses traduziram seus discursos sobre o PL de acesso à informação em forma de silêncio contínuo, cujo efeito de sentido refletido foi o da unidade. Este efeito é concebido como produto da inscrição desses sujeitos na formação discursiva da oligarquia Sarney, no intuito de não exercerem qualquer forma de pressão em favor da aprovação do referido PL.

Embora a votação, por bloco parlamentar na CD, tenha sido favorável; no SF, dos três senadores da base governista do poder Executivo estadual maranhense, um votou em favor da LAI, outro em defesa de José Sarney e o outro não compareceu, o que denota, a nosso ver, o aprofundamento das relações de dependência política dos representantes políticos maranhenses com a oligarquia Sarney.

Em outras palavras, a quase total prática do silêncio por parte desses parlamentares origina-se de um lugar social e histórico bem definido que determina as condições de produção que o silenciaram. Dessa forma, um efeito de resistência se dá em relação a algo que não pode ser proferido – circunstância de aprovação do PL – o que nos permite vislumbrar a presença de sujeitos interpelados pela ideologia – a defesa de Sarney do sigilo e o sigilo do governo estadual maranhense em torno da matéria discutida em cenário político nacional – a fim de cobri-lo com um manto de silêncio perante outros sujeitos, conforme defende Orlandi (2007, p. 29):

[...] diante de sua dimensão política, o silêncio pode ser considerado tanto parte da retórica da dominação (a da opressão) como de sua contrapartida, a retórica do oprimido (a da resistência). E tem todo um campo fértil para ser observado [...].

O silêncio manifestado pela bancada dos políticos federais maranhenses nos leva a inferir a sua intenção de não pôr em evidência o tema do acesso à informação pública no Maranhão para não ocasionar a sua inserção em um debate local e, por consequência, a informação atuar como força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 2004) maranhense, na busca pela garantia de “[...] uma gestão transparente da informação [...]” (BRASIL, 2011, Não paginado).

Isso propiciou o afastamento do estado do Maranhão da dimensão discursiva sobre o acesso à informação do contexto nacional, reforçada pelos enquadramentos dos pontos de vista da oligarquia Sarney, através das construções discursivas veiculadas pelo Grupo Mirante, autorizando, sobremaneira, o silêncio como interpretação da ausência do dito e por aquilo que poderia ser dito, e não foi na, enunciação.

É importante considerar que os discursos publicados pela mídia pertencente à família Sarney são frutos da prática do coronelismo eletrônico, que se serviu do silêncio em relação à LAI para reafirmar seus interesses políticos e foi nesse contexto discursivo que os parlamentares federais maranhenses também legitimaram sua agenda do silêncio. Esse comportamento pode ser compreendido como parte do sistema de clientelismo político, onde ocorre a concessão de favores e de liberação de recursos, não somente para a base eleitoral, mas, também, para o uso de bens públicos e privados.

Assim, o silêncio da maioria da bancada federal maranhense – CD e SF – vincula-se às formações discursivas do Grupo Mirante das quais não conseguem se distanciar ou transpor a não ser por meio do silêncio. Parece-nos, assim, que o poder Executivo maranhense exerceu forte ingerência sobre os contextos políticos e informacional na legitimação de uma agenda discursiva em torno da LAI.

Essa postura apática se justifica, também, quando é notório que o PMDB, partido da então governadora do Maranhão, Roseana Sarney, protagonizou a representação da bancada maranhense. Ademais, todos os senadores possuíam cargos eletivos no poder público, anterior ao mandato no Senado com destaque a Edison Lobão, que foi Ministro das Minas Energia no governo de Lula (2008/2010) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011/2014).

A nosso entender isto causou um prejuízo incalculável aos interesses dos cidadãos maranhenses. Agindo dessa forma, a bancada federal do estado do Maranhão mostrou pouco apreço por um acontecimento dessa natureza.

Explicitando melhor, a ausência de intervenção dos parlamentares federais maranhenses demonstra uma atuação equitativa, no sentido de não haver nenhuma participação efetiva quanto à regulamentação do direito ao acesso à informação. Isto porque todos os participantes das Comissões que discutiram e analisaram o PL de acesso à informação, seja na instância que for, possuíam direitos iguais.

Acrescentamos que não houve uma participação discursiva por meio de pronunciamentos feitos por esses parlamentares e, a nosso ver, essa ausência representa uma ação opaca de um parlamentar, tendo em vista que o discurso político é importante para a prática política. Ou seja, o silenciamento em torno do PLC n.41/2010 e da própria LAI foi um consenso entre esses parlamentares.

Chama-nos a atenção que o processo de debate, votação e implementação da LAI no poder Executivo federal, deveria ganhar maior repercussão por se estar rompendo com o silêncio herdado do período da ditadura. Esta nossa observação fica melhor evidenciada se considerarmos que jornal O Estado do Maranhão tem circulação diária e a matéria em questão, nesse mesmo período, foi bastante veiculada pela mídia de repercussão nacional.

Em relação à discursividade empreendida pelo jornal O Imparcial acerca da LAI, evidenciamos a inscrição de enunciações que conferiram uma maior visibilidade pública à lei, mas não o suficiente para intervir na ordem social. Este insuficiente não está ligado ao quantitativo, mas à ordem do alcance que este jornal possui na sociedade maranhense.

As reportagens analisadas ao abordarem a possibilidade de a LAI atuar como mecanismo democrático e denunciarem posturas contrárias à sua aplicabilidade propiciam, de certo modo, uma divulgação e conhecimento da lei. Ou seja, esses discursos se traduzem em informação como força constitutiva da sociedade, conforme preconiza Braman (2004). Pois, de acordo com esta autora, eles permitem a mudança do contexto por meio dos efeitos cumulativos dos fluxos e ações que atuam diretamente sobre ele. Dessa forma, podemos afirmar que esses discursos poderiam gerar uma mobilização em torno da LAI para que o cidadão conheça seus direitos e pudesse usá-los a seu favor, de forma a poder intervir ativamente na Administração Pública.

Outro aspecto importante a ser considerado é a enunciação, principalmente, pelo jornal O Imparcial, em torno da LAI, como possibilidade em gerar a participação do sujeito no campo político, social e civil, conforme concepção de cidadania defendida por Mashall (1967) não detendo o sentido apenas nos direitos e deveres políticos.

Na categoria publicidade, os discursos que abordam a LAI relacionada a democracia, governabilidade e cidadania encontramos menor densidade no jornal O Estado do Maranhão e no Portal Imirante e com maior ênfase pelo jornal O Imparcial.

Apesar de o jornal O Estado do Maranhão e o portal Imirante pouco publicarem notícias sobre a LAI, foi perceptível que, em outros discursos veiculados por eles, enunciavam acerca da importância da transparência da gestão pública. Porém, não houve a inserção da LAI como um mecanismo que possibilitasse a transparência.

Com base nas análises desenvolvidas nos é possível elencar aspectos que entrecruzam os discursos dos parlamentares com a mídia maranhense. Trata-se, em uma primeira instância, da prática do silêncio como ausência do dito, por isso os parlamentares, em sua maioria, e o Grupo Mirante demarcaram bem a ideologia da oligarquia Sarney ao não participarem, efetivamente, do processo de debate, votação e implementação da LAI. O próprio Sarney, que, aos domingos, escreve uma coluna no jornal, não elaborou qualquer artigo sobre a LAI. O que, simbolicamente, representa a posição institucional do jornal.

Vemos que a intercessão é fortalecida quando a participação em discursos e pronunciamentos é condição *sine qua non* para que os parlamentares disseminem seus posicionamentos e suas lutas nos campos político, social e informacional através, por exemplo, da mídia, fato este que não aconteceu em termos do Maranhão.

Em outros termos, a regulamentação do direito à informação não figurou como um evento que compusesse a agenda política e midiática no Maranhão, por seguir as linhas do projeto político e informacional de Roseana Sarney. O que temos é a luta constante pela manutenção do poder sobre o campo político e informacional pela supracitada oligarquia, embora saibamos que a historicidade dos acontecimentos, associada às potencialidades das TIC, apresentam novas formas

de transcender o uso da informação, mas no Maranhão, as baixas condições sociais e tecnológicas disponíveis inviabilizam uma contra ação nesse sentido.

Outro aspecto a ser contextualizado diz respeito à produção simbólica de discursos veiculados pelo Grupo Sarney, que teve como eixo norteador a LAI, sem fazer uso de falas de parlamentares maranhenses, pois não houve a presença de falas que legitimassem a importância da divulgação dessa lei. Ou seja, os discursos do jornal *O Estado do Maranhão* e os dos parlamentares reiteram as práticas do governo Roseana Sarney, no momento em que “[...] determina também quem pode e deve saber o quê [...]” (RODRIGUES, 2011, p.260).

Para melhor ilustrar nosso desapontamento, constatamos que no dia 27 de outubro de 2012, o jornal publicou uma reportagem comentando sobre a LAI maranhense. Todavia, o espaço constituiu em apenas dois parágrafos, os quais sequer foram divulgados o envio desse PL à Assembleia Legislativa do estado. Ao nosso ver, estabeleceu-se um pacto entre a morosidade em se publicar matérias sobre a LAI pelo jornal *O Estado do Maranhão* e o posicionamento político e ideológico dos senadores maranhenses que corresponderam à gestão do governo de Roseana Sarney.

Junto a isso, temos em 2014 o processo eleitoral para governo do Estado e senadores, mas, nenhum dos candidatos apoiados por Roseana Sarney, mencionam em suas campanhas eleitorais o tema LAI. Isto é, não houve qualquer mudança na postura política e jornalística no Maranhão.

É importante destacar que assim como os candidatos representantes do Maranhão não consideraram a LAI um acontecimento político, o jornal também teve a mesma postura. Atribuímos a esses dois campos uma não legitimação no plano simbólico, no sentido de não proporcionar representação aos acontecimentos e propiciar uma narrativa aos fatos, com visibilidade capaz de tornar a LAI uma temática de discussão pública.

A ausência de reportagens sobre a LAI pelo jornal *O Estado do Maranhão* nos autoriza considerar que não houve uma estratégia pelos senadores e pela governadora do Maranhão em orientar a cobertura política sobre a LAI como um mecanismo de disputa eleitoral.

Dessa forma, Roseana Sarney, naturaliza o projeto particular de poder da oligarquia que pertence como se fosse um interesse coletivo no campo político, conforme ressalta Bourdieu (1997, p.165):

[...] o campo político exerce de facto um efeito de censura ao limitar o universo do discurso político e, por este modo, o universo daquilo que é pensável politicamente, ao espaço finito dos discursos susceptíveis de serem produzidos ou reproduzidos nos limites da problemática política como espaço das tomadas de posição efetivamente realizadas no campo [...].

Houve, assim, uma postura arbitrária, que expressa a política de Roseana Sarney, e, ao mesmo tempo, deixa claro o desconhecimento ou a omissão, por parte dos senadores, da importância do seu voto enquanto instrumento de definição para assegurar os direitos do cidadão.

Esse silenciamento, no nosso entender, foi a forma escolhida pelo grupo Sarney para manter no Maranhão o exercício de uma democracia frágil e pouco participativa. O conhecimento em torno da regulamentação do acesso à informação inverteria — como, de fato, inverteu: o resultado das eleições de 2014 o mostrou — o processo do controle social, conforme destaca Geraldês e Sousa (2013, Paginação irregular):

[...] Não se trata meramente de silêncio, de um estado que se recusa a falar, mas de um estado que considera a informação uma forma de poder a ser compartilhada pelos mais próximos e a ser negada ao conjunto da população. Um estado cujo ideal é ser opaco, permitindo apenas vislumbres de informação para agradar os amigos e mobilizar o conjunto da sociedade, fechando-se em outros aspectos [...].

Esta afirmação vem corroborar com a nossa tese. Pois, sustentamos que a configuração política do estado do Maranhão contribui para um não engajamento em prol do direito ao acesso à informação. Ou seja, o poder oligárquico impediu que a informação atuasse como força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 2004).

Vemos ainda, que esse panorama demonstra que os senadores e o jornal O Estado do Maranhão ao ignorarem a LAI em seus discursos, contribuem para reafirmar a ausência da notícia, tendo em vista que a sua construção é condicionada a um conjunto de enquadramentos que nos permite visualizar os efeitos que a mídia possui na edificação do contexto social, contribuindo, no caso do Maranhão, para a manutenção do poder oligárquico e da desinformação sobre a LAI pela população.

Existe uma clara percepção, acerca do material analisado, de que a governadora Roseana Sarney utilizou estratégias midiáticas e políticas que contribuíram para a manutenção do estado de silêncio em torno da LAI no Maranhão. A nosso ver, a escolha dos meios foram providenciais, portanto, ambos atuam como mecanismos ideológicos que conferem sentidos, fazem memória,

instituem verdades e determinam regularidades de cunho informativo mediante os campos político e informacional.

Em tese, a falta de engajamento da mídia e dos parlamentares federais do estado do Maranhão influenciou, diretamente, no atraso da implementação da LAI no aludido estado e, como consequência, os direitos sociais, civis e políticos da sociedade maranhense permaneceram limitados (MARSHALL, 1967).

O silêncio sobre a LAI, repentinamente, é marca presente nos discursos expostos pelo jornal *O Estado do Maranhão*. Tal frequência pode ser abalizada pelo poder oligárquico, que ocupava o Executivo estadual na época, e que fortalecia o “coronelismo eletrônico”¹⁴⁹ no Estado.

Considerando essa realidade, as análises das reportagens veiculadas pelo jornal *O Estado do Maranhão*, identificadas a partir de seus discursos sobre a LAI, nos autoriza afirmar que no governo de Roseana Sarney predominou a cultura do sigilo, uma vez que, “[...] é o Estado que concentra, analisa e distribui a informação [...]” (BOURDIEU, 1998, p. 105).

Para ilustrar mais ainda tal constatação, o jornal sob análise neste artigo publicou uma reportagem comentando o projeto de lei de acesso à informação maranhense no dia 27 de outubro de 2012. Todavia, o espaço dado a essa reportagem foi de apenas dois parágrafos e depois... silêncio: não houve mais divulgação, sequer do envio desse PL à Assembleia Legislativa do Estado em 2014, quando o candidato de Roseana Sarney ao poder Executivo estadual perde as eleições. Aparentemente, estabeleceu-se, ainda que implicitamente, um pacto de silêncio para impedir – ou dificultar - o conhecimento da LAI pelos maranhenses; a ausência de matérias sobre a LAI no jornal *O Estado do Maranhão* é emblemática.

Esse silenciamento ou “não dito” mostrou que a forma escolhida pelo grupo Sarney para manter no Maranhão o seu poder oligárquico. A divulgação da regulamentação do acesso à informação é um fator de esclarecimento da sociedade capaz de causar não só embaraços, mas possibilidades de atrapalhar o “tabuleiro”

¹⁴⁹ Para Lima (2007) o coronelismo eletrônico remonta o regime militar quando no final do governo do general João Baptista Figueiredo (1979/1985), houve um número considerável de outorgas de concessão de radiodifusão, cujos beneficiados foram, em sua maioria, políticos. Seguindo essa linha, o coronelismo eletrônico configura um poder de criação e articulação de consensos, cuja manutenção é feita pela propaganda oficial e pelas redes dominantes em território nacional. Tal prática proporciona, mas não garante as eleições e/ou reeleições no âmbito das três esferas governamentais e fortalece a existência da figura do coronel, ou seja, quem controla a concessão.

político, cujas peças foram bem arquitetadas para o jogo das urnas do grupo Sarney. A análise de Geraldês e Sousa (2013, Paginação irregular) sobre o processo do controle social corrobora essa conclusão:

[...] Não se trata meramente de silêncio, de um estado que se recusa a falar, mas de um estado que considera a informação uma forma de poder a ser compartilhada pelos mais próximos e a ser negada ao conjunto da população. Um estado cujo ideal é ser opaco, permitindo apenas vislumbres de informação para agradar os amigos e mobilizar o conjunto da sociedade, fechando-se em outros aspectos [...].

Tal afirmação sustenta que o silêncio presente nos enunciados do jornal O Estado do Maranhão para que a LAI não se tornasse conhecida no contexto maranhense parece ter impedido, conseqüentemente, a possibilidade de um engajamento em prol do direito ao acesso à informação. Ou seja, o poder oligárquico não permitiu que a informação atuasse como força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 2004).

O jornal O Estado do Maranhão, ao ignorar a LAI em seus discursos, contribui para reafirmar que não há neutralidade na notícia, tendo em vista que a sua construção é condicionada a um conjunto de enquadramentos que nos permite visualizar os efeitos que a mídia possui na edificação do contexto social, contribuindo, no caso do Maranhão, para a manutenção do poder oligárquico, bem como ofuscar sua política de desinformação, que os debates sobre a LAI poderiam revelar.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Não se pode escrever nada com indiferença”
(Simone de Beauvoir, 2006).*

Nossa pesquisa buscou analisar em âmbito nacional e, particularmente, durante a gestão no Executivo maranhense de Roseana Sarney (2009/2014), os discursos proferidos pela bancada federal maranhense e pela mídia maranhense durante o processo de debate, votação e divulgação da LAI. Com apoio da Análise de Discurso, sem contudo, traçar um paralelismo entre o cenário nacional e os discursos políticos e midiáticos maranhenses, mas analisar até que ponto estes discursos foram influenciados pelo poder da oligarquia Sarney no Maranhão.

Foram evidenciadas, por conseguinte, a partir da identificação e análise desses discursos, duas categorias: silêncio e publicidade, sendo que a primeira, teve predominância, na maior parte das manifestações discursivas pelos parlamentares maranhenses, seja na CD ou no SF, e pelo Grupo Mirante, enquanto que a categoria publicidade teve maior ressonância no jornal O Imparcial.

Consideramos que essas duas categorias de enunciação da LAI nos discursos políticos e midiáticos, em contexto maranhense, se constituíram em fatores determinantes para que o direito de ter direito à informação, representado pela LAI, foram apresentados a partir de critérios e valores políticos que sobressaíram a divulgação da LAI. Isto nos parece ser reflexo do caráter oligárquico, que tanto a mídia quanto os parlamentares maranhenses tiveram em seus discursos, no período de 2009 a 2014.

Encontramos, essa constatação a partir das leituras e análises dos discursos políticos e midiáticos maranhenses que reproduziram, em sua maioria, a ideologia da oligarquia Sarney ao legitimar o silêncio como prática na construção de seus discursos, assim como o fez o Executivo maranhense na gestão de Roseana Sarney.

As conexões teóricas foram desenvolvidas pelo diálogo interdisciplinar entre a Ciência da Informação com o Direito, a Comunicação, a Sociologia, a Política dentre outras áreas, cujas relações propiciaram uma reflexão sobre o desenvolvimento da LAI em âmbito brasileiro, debruçando-nos sobre o Maranhão.

Deste modo, esta tese avançou, teórica e empiricamente, sobre a construção e compreensão do direito à informação Brasil, de forma geral, e no Maranhão diante

de um poder oligárquico, que permitiu a reprodução, a circulação e a prática do silêncio diante da implementação da LAI em contexto nacional. Mais do que isso, as análises aqui empreendidas permitiram percebermos que as estruturas do capital simbólico, produzidos e acumulados pela oligarquia Sarney, exerceram domínio não somente sobre os discursos de seus correligionários e da mídia mantida por eles, mas também, sobre aqueles que se denominam oposição, como o deputado federal Domingos Dutra (PT/MA).

Como resultado dos objetivos alcançados, observamos na seção três que as pressões dos acordos econômicos, dos tratados internacionais, das jurisprudências, da revolução tecnológica e informacional e a reivindicação e pressão da sociedade civil possibilitaram a regulamentação do direito à informação, embora algumas forças políticas internas tenham contribuído para o atraso dessa positivação.

Após a promulgação da LAI, instituições como a CGU, grupos de trabalho criados por alguns ministérios e moções aprovadas na I Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ) sobre o papel das instituições arquivísticas nesse processo, lançaram esforços para a implementação da lei.

É certo que a implementação da LAI no âmbito do poder Executivo ocorreu em um prazo exíguo de seis meses, cabendo à CGU o papel articulador para tal concretização. Para tanto, a CGU desenvolveu diversas ações como treinamento presencial e à distância aos funcionários públicos, disponibilização de orientações sobre a transparência ativa, bem com o fornecimento da estrutura tecnológica do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC). Além disso, por meio da criação do Programa Brasil Transparente, passou a fornecer subsídios aos Estados e Municípios para criação e implementação das suas LAI.

Percebemos que o papel exercido pelas ONGs Transparência Brasil e Artigo 19 se configuraram em ações coletivas e articuladas com alguns setores da classe política, da mídia, de instituições – Universidades, por exemplo - da sociedade civil organizada – Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil dentre outras - contra a política do sigilo que obstaculizava a regulamentação do acesso à informação pública. Verificamos, ainda, que a reivindicação do acesso à informação pública foi parte constante nas agendas das referidas ONGs, o que se confere no processo de discussão – em 2005 – no CTPCC, construção – análises do PL n. 5.228/2009 -, reflexão – audiências públicas promovidas pela Comissão

Especial da CD –, votação – criação de campanhas, promoção de eventos – sanção e implementação – monitoramentos e promoção de eventos.

Entretanto, constatamos que a participação do AN - por este ser “[...] o órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos – SIGA” e ter, dentre suas finalidades, “implementar e acompanhar a política nacional de arquivos, definida pelo Conselho Nacional de Arquivos – Conarq” (ARQUIVO NACIONAL (Brasil), [200-]) - além de, dentre outras atribuições, garantir “pleno acesso à informação” foi aquém de suas atribuições institucionais no processo de criação e tramitação no PL n.5.528/2009. Isso parece revelar a lacuna em relação à gestão documental e o papel do Arquivo na referida legislação. Este fenômeno se reproduziu nas demais LAI estaduais brasileiras, excetuando, a do estado de São Paulo.

O não envolvimento do AN e da classe arquivística no processo de reflexão e divulgação do PL de acesso à informação proporcionou, a nosso ver, um distanciamento entre a garantia do acesso e as instituições responsáveis pela sua custódia. Isto porque, a LAI busca imprimir aos órgãos da gestão pública a necessidade da gestão documental em função da obrigatoriedade em disponibilizar a informação de forma organizada e em tempo determinado.

Contudo, o cenário brasileiro está aquém do mínimo em termos de organização dos seus arquivos, o que figura com uma das principais problemáticas em âmbito nacional da LAI. Assim, urge ressaltarmos que a garantia plena do acesso à informação não depende apenas da infraestrutura tecnológica e da (re) alimentação dos sistemas de informação, mas, sobretudo, da documentação arquivística organizada e disponibilizada.

Esclarecemos ainda, que não é possível garantir o pleno acesso às informações públicas sem políticas públicas arquivísticas. Dito de outra forma, parece-nos evidente que a plena implementação da LAI e de seus desdobramentos, como a promoção da transparência ativa – concepção inaugurada pela LAI - e da transparência passiva – forma de controle social das ações governamentais – são condicionadas da organização e atuação dos Arquivos Públicos, elemento este que parece ter ficado um pouco ao largo do processo de construção da LAI.

Outro aspecto a destacar, em âmbito federal, é que parece que pelos grandes centros urbanos, houve um engajamento político e midiático sobre o processo de divulgação e reflexão da regulamentação do direito à informação, o que a nosso ver,

possibilitou uma das primeiras implementações e monitoramento da LAI, como é o caso do estado de São Paulo.

Evidenciamos, ainda, que a implementação da LAI não acontece nos Estados da federação como um todo, como é o caso do estado do Amapá, por onde José Sarney, na época, era senador. Todavia, o fato da implementação não consiste em uma aplicabilidade eficaz, conforme evidenciou pesquisa EBT que analisou aspectos jurídicos e aplicáveis das LAI nos Estados e Municípios brasileiros.

No caso específico do Maranhão, marcado pelo *déficit* dos três anos que separam a entrada em vigor da LAI nacional e a criação da LAI estadual, esta trouxe à tona o rompimento com a continuidade de práticas políticas do grupo Sarney, incompatíveis com os valores democráticos. Como corolário disso, o Maranhão aderiu ao Programa Brasil Transparente da CGU, sinalizando compromisso com o rigor nas prestações de conta públicas e no combate à corrupção.

A criação e a implementação da LAI nesse Estado, imediatamente após a posse de um novo governador, Flávio Dino (PCdoB), em janeiro de 2015, parece emblemático da ruptura com uma tradição de interdição do controle social das ações administrativas do governo que o antecedeu. A LAI maranhense, nesse sentido, representa um avanço para um estado marcado por grandes desigualdades sociais e econômicas, fruto – em grande parte – da ausência de canais que possibilitassem um diálogo aproximado da sociedade com o governo, bem como do acompanhamento e do controle da atuação da gestão pública. Inserir o Maranhão na agenda nacional de garantia do direito de acesso à informação representa um rompimento com as práticas de uma oligarquia política, ancorada há décadas no estado do Maranhão, cujas práticas de poder sempre foram marcadas pela vontade do sobrenome que o governava.

Desse modo, verificamos que os parlamentares federais maranhenses tiveram uma atuação opaca, no processo dos debates promovidos pela CD e pelo SF através da ausência do dito em defesa da LAI. Essa postura parece indicar que o contexto, onde ocorre as relações entre os poderes Legislativo federal e Executivo estadual maranhenses, é sintomático, no sentido de apontar uma coalização em que se negocia a agenda institucional.

No que tange à participação dos deputados federais maranhenses tivemos apenas dois dos dezoito com acento na Comissão Especial criada para discutir e apresentar um parecer acerca do PL de acesso à informação. Dentre esses dois,

um se constituía oposição ao governo de Roseana Sarney, mas que em termos do aludido PL, manteve-se incoerente com sua prática política ao silenciar durante o processo de debate e regulamentação da LAI. Em relação ao segundo deputado, seu silêncio não nos causou estranheza por compor a base aliada do governo estadual maranhense.

Em relação ao segundo objetivo o clientelismo, coronelismo eletrônico e o patrimonialismo continuam sendo marcas presentes na gestão oligárquica da família Sarney, no caso específico, de Roseana Sarney (2009/2014) no poder Executivo estadual que manteve o Maranhão à margem dos debates e votação da regulamentação do direito do acesso à informação ao não colocá-la como uma informação seletiva de informação. Pois, a essa configuração foi destinada aos lugares que evocam, positivamente, a imagem da aludida família, como a Fundação da Memória Republicana e o Sistema Mirante de Comunicação.

Na análise de discursos dos discursos midiáticos e políticos – referente ao terceiro objetivo -, observamos que, embora os parlamentares federais maranhenses diferissem, entre si, em relação ao poder político clientelista no Maranhão, não houve, por parte da oposição, uma contribuição no debate e na votação do PL de acesso à informação, propiciando, portanto, para a manutenção do Maranhão fora da agenda de debate do PL que deu origem à LAI.

Essa postura foi mantida inclusive na seção de votação do PL, no dia 14 de abril de 2010, por quase todos os outros deputados da bancada maranhense, excetuando, o deputado Flávio Dino (PCdoB). Em seu discurso, ele enalteceu o PL, ao mesmo tempo em que criticou as práticas de sigilo, que, segundo ele, infelizmente ainda estão presentes na cultura política brasileira.

Ao defender o PL, o referido deputado, fala de um lugar coletivo e institucional que o autoriza a se manifestar em favor da regulamentação do acesso à informação, assim como candidato ao governo do Estado do Maranhão que busca romper com os anos do poder oligárquico no Maranhão. Fato que se concretiza nas eleições de 2014.

No SF, a participação dos senadores maranhenses nas Comissões criadas, não ocorre diferente do que aconteceu na Câmara, isto é, com o predomínio do silêncio. Esse fato é ratificado quando os senadores maranhenses, no âmbito da votação do PLC n.41/2010, não manifestaram argumentos, propostas de emendas e/ou críticas ao referido PL.

Todavia, essa ausência de participação desses parlamentares parece não nos surpreender em função de todos eles serem da base aliada do Executivo estadual maranhense. Embora um deles tenha votado contra o PL substitutivo, defendido por José Sarney, do senador Fernando Collor (PTB/AL).

Em relação à mídia, especificamente ao Grupo Mirante, houve a predominância do uso de estratégias apáticas na veiculação de discursos acerca da LAI, convergindo a postura silenciosa do governo do Estado do Maranhão, na época. Esse contexto revelou que este campo midiático sofre fortes influências do grupo Sarney que contribuiu para minimizar a importância da lei no cenário maranhense, tornando-a, quase invisível à sociedade maranhense.

Em sentido antagonista, tivemos o jornal O Imparcial que possibilitou com que a invisibilidade não se tornasse total em função da cobertura destinada à matéria, e que seus lugares de enunciação partem do âmbito nacional e local. Nesta última enunciação, trouxe como porta-voz atores sociais que conferiram credibilidade à notícia veiculada, como de professor e participantes de ONGs.

No caso específico do jornal O Estado do Maranhão e do portal Imirante, foi perceptível que a construção discursiva em torno da LAI, a partir de uma ótica que transparecia o projeto político e ideológico da oligarquia Sarney, apresentou enunciados que negam práticas positivas pela oposição ao governo de Roseana Sarney e que silencia a obrigatoriedade desse governo em promover o acesso à informação por meio da LAI.

A escassa quantidade de reportagens e de discursos nessas reportagens – enunciação -, que veiculassem pelo Grupo Sarney um assunto tão importante, é reveladora de uma estratégia de poder e de por quem detém mecanismos de controlar e disseminar informação.

No nosso entender, as razões não são tão difíceis de serem compreendidas. Primeiramente, a forma como Roseana Sarney (2009 a 2014) governava o Estado não coadunava com uma prática de transparência. Por isso, embora apoiasse o governo federal, ela relutou em segui-lo no que concerne à LAI devido sua gestão não apresentar componentes democráticos.

Nesse sentido, a questão central que nos conduziu a essa investigação foi explícita positivamente, ao percebermos que uma lei, na amplitude da LAI, não teve espaço em um cenário político informacional oligárquico como o Maranhão, pois

atuaria como uma ameaça à manutenção desse poder ao criar parâmetros de validação de uma cultura de publicidade na administração pública.

Consideramos necessário destacar que a concepção utilizada sobre o estado do Maranhão diz respeito, além da ideia de espaço geográfico e econômico em si, a um espaço simbólico que expressa um projeto de domínio político e de ações de poder pessoais, pois os discursos analisados demonstram que o uso de estratégias midiáticas e políticas que contribuíram para a não divulgação da LAI no Maranhão, favoreceu, assim, o estado de silêncio em torno da referida lei como sendo uma das formas de controle exercido pelo grupo Sarney no domínio da política maranhense.

Para corroborar com a confirmação da nossa tese, verificamos que a chegada de Flávio Dino (PCdoB) ao poder Executivo estadual maranhense trouxe à tona, após o *déficit* dos três anos que separam a entrada em vigor da LAI nacional e a criação da LAI estadual, o rompimento com a continuidade de práticas políticas do grupo Sarney, incompatíveis com os valores democráticos.

Como corolário disso, o Maranhão aderiu ao Programa Brasil Transparente da CGU, sinalizando compromisso com o rigor nas prestações de conta públicas e no combate à corrupção. A criação e a implementação da LAI nesse estado, imediatamente após a posse de um novo governador, parece emblemático da ruptura com uma tradição de interdição do controle social das ações administrativas do governo que o antecedeu.

A LAI maranhense, nesse sentido, representa um avanço para um estado marcado por grandes desigualdades sociais e econômicas fruto – em grande parte – da ausência de canais que possibilitassem um diálogo aproximado da sociedade com o governo, bem como do acompanhamento e do controle da atuação da gestão pública. Inserir o Maranhão na agenda nacional de garantia do direito de acesso à informação representa, portanto, um rompimento com as práticas de uma oligarquia política, ancorada há décadas no estado do Maranhão, cujas práticas de poder sempre foram marcadas pela vontade do sobrenome que o governava.

E, a LAI brasileira, de forma geral, vem fomentando a construção de uma cultura de acesso à informação nas instituições da Administração pública, de forma a possibilitar um possível diálogo entre os dizeres e fazeres entre esta Administração e a sociedade civil. Embora, as peculiaridades e as problemáticas existentes nos campos políticos e informacionais dos Estados da federação brasileira, como no caso do Maranhão, atuem como inibidor dessa atuação, não

podemos negligenciar a importância dos esforços de ONGs, associações, instituições públicas e da mídia no processo de articulação e de promoção deste direito e, portanto, de inibidor de possíveis ações estatais que vão de encontro a implementação da LAI.

9 RECOMENDAÇÕES DE PESQUISA

“O poder das palavras não reside nas próprias palavras, mas nas condições que dão poder às palavras criando a crença coletiva, ou seja, o desconhecimento coletivo do arbitrário da criação de valor que se consoma através de um determinado uso de palavras”

(BOURDIEU, 2004, p. 161-162).

Evocamos Bourdieu (2004) para dar fruição a escrita das recomendações que, dentre tantas significações advindas “[...] do poder das palavras [...]” materializadas nos discursos analisados dessa tese, inquietou-nos buscar descortinar o contexto informacional em âmbito de Brasil e Maranhão, diante da conjuntura política atual, a partir da LAI.

Isto porque, é preeminente o acompanhamento não somente da implementação da LAI, mas sobretudo, sua efetividade em favor da cidadania, transparência pública e combate à corrupção nas esferas governamentais, seja em suas agendas, seja na composição do plano de ação.

Com base nisto, elencamos possíveis frentes de pesquisas:

- a) Implementação e efetividade da LAI no Maranhão a partir da gestão de Flávio Dino (PCdoB);
- b) Os espaços destinados às bibliotecas, arquivos e museus nas políticas públicas de informação a partir da LAI, em âmbito nacional e maranhense;
- c) Acesso e demanda à informação por parte de grupos que representam a minoria com a efetividade da Lei de Acesso à Informação (LAI);
- d) Mídia, nacional e maranhense, como produtora de informação pública para a cidadania;
- e) O comportamento dos parlamentares maranhenses, estadual e municipal, para a efetivação da LAI no Maranhão e na capital, São Luís;
- f) Estudos comparativos sobre o processo de implementação da LAI entre os Estados brasileiros;
- g) O papel das redes sociais no processo de divulgação da LAI pelos parlamentares.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio. **Lei transparência Brasil**. 2009. Disponível em: <http://claudioabramo.ig.com.br/index.php/2009/05/22/lei-transparencia-brasil/>. Acesso em: 24 out.2015.
- ACESSO à informação. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 15 de maio de 2013.
- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Frente parlamentar**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007, não paginado. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/100855.html>. Acesso em: 4 nov. 2015.
- ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITO. **Sobre a ANDI**. Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <http://www.andi.org.br/sobre-a-andi>. Acesso em: 3 nov.2015.
- ANGELICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. São Paulo, 2012.
- ARAÚJO, Eliany Alvarenga. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. **Ci. Inf.**, Brasília, DF, v. 29, n. 2, p. 155-167, mai./ago. 1999.
- ARAÚJO, Francisco José. **Mandonismo e cultura política pós-1985**. 2006. 196p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista. Araraquara, São Paulo, 2006.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Portaria n.168, de 4 de novembro de 2013**. Rio de Janeiro, 2013.
- ARTIGO 19. **Liberdade de Informação: participação e controle social da Administração Pública**. São Paulo, 2012. Disponível em: http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/04/Participa%C3%A7%C3%A3o_e_Controle_Social_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 5 jan. 2013.
- _____. **Acesso à informação para a garantia de direitos humanos**. São Paulo, [2013]. Disponível em: http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/04/Acesso_%C3%A0_informa%C3%A7%C3%A3o_para_a_garantia_de_direitos_humanos.pdf. Acesso em: 15 jan. 2014.
- _____. **A campanha**. São Paulo, 2009a. Disponível em: http://artigo19.org/infoedireitoseu/?page_id=2. Acesso em: 15 dez. 2009.
- _____. **Análise do projeto de lei de acesso à informação pública**. São Paulo, 2009b.

_____. **[Carta enviada ao presidente da Câmara dos Deputados]**. [S.l.], 2010. Disponível em: <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=434>>. Acesso em: 12 maio 2010.

_____. **Engaje-se**: pressione o Senado pela Lei de Acesso à Informação. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=571#comments>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

_____. **Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública**: o direito à informação no Brasil. [São Paulo], 2013.

_____. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. [São Paulo], 2014.

_____. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. [São Paulo], 2015.

_____. **Publicações**. São Paulo, [20--]. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/category/publicacoes/page/7/>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. **Brasil sediará rodada de negociações sobre acordo em torno do Princípio 10**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2017/01/24/brasil-sediara-rodada-de-negociacoes-sobre-acordo-em-torno-do-principio-10/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO. **Leis de Acesso à Informação chegam a 100 países em todo o mundo, mas desafios continuam**. 2014. Não paginado. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=2901>. Acesso em: 27 set. 2014

_____. **Estatuto Social da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo**. São Paulo, [20--]. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/?id=79>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

_____. **Relatório final do Mapa Brasil**. São Paulo, 2007.

_____. **Relatório final do Mapa Brasil**. São Paulo, 2008.

_____. **Relatório final do Mapa Brasil**. São Paulo, 2011.

_____. **Abraji repudia censura a documentos da ditadura militar e defende a aprovação de uma lei de acesso a informações**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=1312>. Acesso em: 2 nov. 2015.

_____. **Lei de acesso a informações públicas**: principais pontos. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1321888555.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2011.

_____. **Relatório de desempenho da Lei de Acesso às Informações Públicas**. São Paulo, 2013.

_____. **Abraji e Transparência Brasil deixam Seminário organizado pelo Arquivo Nacional**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=1314>. Acesso em: 2 nov. 2015.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos**, , n.38, mar.1994.

AZEVEDO, Emílio. **O caso do Convento das Mercês**. São Luís: Lithograf, 2006.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O poder do clientelismo**: raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARBOSA, Suzana. Os conteúdos locais no jornalismo digital. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 26., 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP02_barbosa_suzana.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2016.

BARRERA, Aglas Watson. Transparência e exercício da Cidadania. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 29 de maio de 2013.

BARROS, Dirlene Santos; RODRIGUES, G. M. Os caminhos da (des)informação no jornal O Estado do Maranhão: o papel da mídia na divulgação da Lei de Acesso à Informação Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 14., 2013, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em: <<http://enancib2013.ufsc.br/index.php/enancib2013/XIVenancib/paper/viewFile/545/468>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BARROS, Dirlene Santos; SOUSA, Renato Tarciso Barbosa. Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Previdência Social: instrumento de democratização da Informação. **PontodeAcesso**, Salvador, v. 9, n. 2 ,p. 98-112 , ago. 2015. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaici/article/view/13256/9869>>. Acesso em: 24 out. 2015.

BARRUCHO, Luís Guilherme. Brasil cai em ranking de corrupção em ano de mensalão. **BBC**, 3 dez.2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131202_transparencia_internacional_indice_corrupcao_lgb>. Acesso em: 10 dez. 2013.

BATISTA, Carmem Lúcia. **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. Disponível em:< www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>. Acesso em: 10 dez.2011.

_____. **Mediação e apropriação da informação pública**: a educação fiscal. 2014. 273 p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em:

<www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde.../CARMEMLUCIABATISTA.pdf>. Acesso em: 10 jan.2015.

BENTIVI, Daiane Rose Cunha. O progresso a que preço? A instalação da refinaria Premium I da Petrobras em Bacabeira – MA. **O Social em Questão**, São Luís, ano 17, n. 32, p. 265-315, 2014.

BERTAZZI, Danilo Marasca. **O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos**. São Paulo: Artigo 19, 2011. p. 25-38.

Disponível em:

<[http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20(web).pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2012.

BLANDO, Thomas S. La experiencia de Estados Unidos com respecto a Ley de Libertad de Información: activismo del Congreso, liderazgo de los médios de comunicación y política burocrática. **Derecho comparado de la información**, n. 2, p. 3-36, jul./dez. 2003.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a Filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. **Democracia e segredo**. São Paulo: Unesp, 2015.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTECUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília, DF: Editora UNB, 2007.

BONI, Robson. ‘Fim do sigilo eterno de documentos pode abrir feridas’, diz Sarney. **G1**, Rio de Janeiro, Política, 13 jun. 2011. Não Paginado. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/fim-do-sigilo-eterno-de-documentos-pode-abrir-feridas-diz-sarney.html>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

BOURDIEU, Pierre. A representação política: elementos para uma teoria do campo político. In: _____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1998. p.163-207.

_____. **Introdução a uma sociologia reflexiva**. In: _____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1998. p.17-58.

_____. Método científico e hierarquia social dos objetos. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. M. **Escritos da educação**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 35-38.

_____. Espírito de Estado: gênero e estrutura do campo burocrático. In: _____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papirus, 1996. p.91- 135.

_____.; EAGLETON, T. A doxa e a vida cotidiana: uma entrevista. In: ZIZEK, S. (Org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996b.

_____. As contradições da herança. In: LINS, D. **Cultura e subjetividade**. Campinas: Papyrus, 1997.

BRAMAN, S. The Emergent Global Information Policy Regime. In: _____. **The Emergent Global Information Policy Regime**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

_____. Globalizing media law and policy. In: THUSSU, Indaya. **Internationalizing media studies**. London: Routledge, 2009. p. 93-115.

_____. Defining information: na approach for policymakers. **Telecommunications Policy**, v. 3, n. 13, p. 233-242, sep.1989.

BRANDÃO, Helena H. Negamine. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: UNICAMP, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **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. Brasília, DF, 2011a. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei n. 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 § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF, 2012a. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 18 maio 2012.

_____. **Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2000a. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 22 jan. 2014. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. **Decreto n.4.923, de 18 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. **Lei n.11.111, de 5 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm>. Acesso em: 10 fev. 2007.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.019/2007**. Dispõe sobre a aplicação do disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350981>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **OAB contesta lei que regulamenta sigilo de documento**. Brasília, DF, 20 nov. 2007b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=77924>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

_____. Superior Tribunal Eleitoral. **Calendário Eleitoral 2010**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/norma-em-vigor-23.089-pdf-eleicoes-2010>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Superior Tribunal Eleitoral. **Relação dos candidatos votáveis – Eleições 2006 – 2º turno**. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/estatistica-de-candidatos-por-estado/estatistica-de-candidatos-maranhao>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 219/2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. **Medida Provisória n. 228, de 9 de dezembro de 2004**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Não Paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/228.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 15 fev.2014.

_____. **Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública

Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm>. Acesso em: 16 out. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. **Medida Provisória n.726, de 12 de maio de 2016.** Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. **Lei n.13.341, de 29 de setembro de 2016.** Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Brasília, DF: 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. Conselho Nacional de Arquivos. Portaria n.86, de 9 de abril de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 13 de abr.2009c. Seção 2, p. 2, Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/598856/pg-2-secao-2-diario-oficial-da-uniao-dou-de-13-04-2009>>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. Conselho Nacional de Arquivos. **Ofício n.112/CONARQ/PRES.** Rio de Janeiro, 13 out.2009e. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl021903/PL219AP14-10-09-JAIME.pdf>>. Acesso: 20 out. 2015.

_____. Conselho Nacional de Arquivos. **Ata da 53ª Reunião do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ.** Rio de Janeiro, 7 dez. 2009d. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/atasconarq/ata_da_53.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. **Iniciativa coordenada pelo Brasil e EUA incentiva transparência na gestão pública.** Brasília, DF: Planalto, 20 set.2011d. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/parceria-para-governo-aberto/>>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. Controladoria Geral da União. **Olho vivo no dinheiro público:** Controle social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF, 2011b.

_____. Controladoria Geral da União. **Ministro**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro>>. Acesso em: 15 nov.2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Mapa das adesões**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/adesao>>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Organograma**. Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/organograma>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação. **Pesquisa brasileira de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira**. Brasília, DF: SECOM, 2015b.

_____. Controladoria Geral da União. Ato n. 1, de 28 de julho de 2005. Aprova o Regimento do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/legislacao-especifica/atos/ato-1-regimento-2005.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **1º Relatório sobre a implementação da Lei n. 12.527/2011**: Lei de acesso à informação 2011-2012. Brasília, DF, 2013c.

_____. Controladoria Geral da União. **2º Relatório sobre a implementação da Lei Nº 12.527/2011**: Lei de acesso à informação 2013. Brasília, DF, 2014b.

_____. Controladoria Geral da União. **Rumo a uma cultura de acesso à informação**: a Lei 12.527/2011. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/escola-virtual/pasta-cursos/rumo-a-uma-cultura-de-acesso-a-informacao-a-lei-12-527-2011>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Abertas inscrições para novo curso virtual sobre regulamentação da Lei de Acesso nos municípios**. Brasília, DF, 2015d. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/07/abertas-inscricoes-para-novo-curso-virtual-sobre-regulamentacao-da-lei-de-acesso-nos-municipios>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, 2011e.

_____. Controladoria Geral da União. **Curta brasileiro é grande vencedor de concurso internacional de acesso à informação**. Brasília, DF, 2015e. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/04/curta-brasileiro-e-grande-vencedor-de-concurso-internacional-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 3 nov.2015.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** Brasília, DF, 2013a.

_____. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente recebe mais de 100 inscrições voluntárias.** Brasília, DF, 2015f. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/07/escala-brasil-transparente-recebe-mais-de-100-inscricoes-voluntarias>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente: dados abertos.** Brasília, DF, 2015g. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/dados-abertos>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Brasil Transparente.** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente>>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. Controladoria Geral da União. **Programa Brasil Transparente ultrapassa marca de 1.500 adesões.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/08/programa-brasil-transparente-ultrapassa-marca-de-1-500-adesoes>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Jorge Hage.** Brasília, DF, 2015c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/galeria-de-ministros>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. Conselho da Transparência. **Composição.** [200-]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Composicao.asp>>. Acesso em: 5 fev. 2013.

_____. Controladoria Geral da União. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. **Extratos de Atas.** Extrato da Ata da 7ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 26 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Atas/ExtratodaAta7.asp>>. Acesso em: 5 fev. 2013.

_____. Controladoria Geral da União. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. **Extratos de Atas.** Extrato da Ata da 10ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 25 mar. 2009b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Atas/ExtratodaAta10.asp>>. Acesso em: 5 fev. 2013.

_____. Controladoria Geral da União. **Institucional.** Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Controladoria Geral da União. **Mapa das adesões.** Brasília, DF, 2016d.

_____. Controladoria Geral da União. **Ata da 4ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Brasília, DF, 2005c.

_____. Controladoria Geral da União. **Ata da 5ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, DF, 2006a.

_____. Controladoria Geral da União. **Ata da 6ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, DF, 2006b.

_____. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Mais Transparente**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/saiba-mais-metodologia>. Acesso em: 20 maio. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissões Especiais**. Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais>. Acesso em: 28 jan. 2013.

_____. Senado Federal. **Transparência: Serviço de Informação ao Cidadão**. 2013b. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/formtransparencia>. Acesso em: 24 out. 2015.

_____. Senado Federal. **28º Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores Defesa Nacional**. Brasília, DF, 30 de junho de 2011b. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/disc/disc.asp?s=000356/11>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Senado Federal. **Ata da 33ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**. Brasília, DF, 16 de junho de 2010.

_____. Senado Federal. **Ata da 7ª Reunião Conjunta da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, conjunta com a 12ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa**. Brasília, DF, 13 de abril de 2011f. Não paginada.

_____. Senado Federal. **Ata da 10ª Reunião Conjunta da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, conjunta com a 12ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa**. Brasília, DF, 19 de abril de 2011g. Não paginada.

_____. Senado Federal. **Ata da 194ª Sessão, deliberativa ordinária**, em 25 de outubro de 2011. Brasília, DF, 2011c. Não paginado.

_____. Senado Federal. **Roseana sai do PFL e pode filiar-se ao PMDB em dezembro**. Brasília, DF, 6 dez.2006. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2006/11/06/roseana-sai-do-pfl-e-pode-se-filiar-ao-pmdb-em-dezembro>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRITO, Ricardo. BNDS terá de abrir dados de seus empréstimos. **Estadão**, São Paulo, 22 ago. 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-tera-de-abrir-dados-de-seus-emprestimos-imp-1547651>. Acesso em: 23 ago. 2014.

BRUNO, Cássio et al. Mau estado dos arquivos públicos compromete a Lei de Acesso à Informação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 jan. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/mau-estado-de-arquivos-publicos-compromete-lei-de-acesso-informacao-7350769>>. Acesso em 20 jan. 2013.

CARONE, Edgar. **A República Velha**. Difel: Algés, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. As metamorfoses do coronel. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://www.ppghis.ifcs.ufrj.br/media/carvalho_metamorfoses_coronel.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

CARVALHO, Priscila. **Os efeitos da Lei e acesso à informação na gestão das informações arquivísticas: o caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro**. 2014, 182 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Fluminense, Rio de Janeiro, 2014.

CALTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. **El nuevo papel del ciudadano ante la revolución de internet**. Paris, out.1999, Não paginado. Entrevista a René Lefort. Disponível em: <http://www.unesco.org/courier/1999_10/sp/dires/intro.htm>. Acesso em: 10 jul. 2013.

CASTRO, Alessandra Serra de; MACHADO, Maurício Araya. **Webjornal no Maranhão: análise e proposta de um modelo**. 2009. 85 f. Monografia (Graduação em Comunicação Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, São Luís, 2009. Disponível em: <<https://issuu.com/mauricioaraya/docs/webjornalnomaranhao>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

CEARÁ. **Decreto n. 31.199, de 30 de abril de 2013**. Dispõe sobre a organização e funcionamento dos comitês setoriais de acesso à informação e dos serviços de informações ao Cidadão do Poder executivo do Estado do Ceará, instituídos pela Lei Estadual nº 15.175, de 28 de junho de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253987>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. **Lei n. 15.175, de 28 de junho de 2012**. Define regras específicas para a implementação do dispositivo da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Administração Pública do estado do Ceará, e dá outras providências.

Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

CHADE, Jamil. Brasil fica 69º posição no *ranking* de corrupção. **Estadão**, São Paulo, 3 dez. 2014. Disponível em:< <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-fica-em-69-no-ranking-de-corrupcao,1601295>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

CHAUÍ, Marilena. A questão democrática. In: WOLFE, Alan et al. **A questão da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p.139-172.

COMPARATO, Fabio Konder. A democratização dos meios de comunicação. **Revista USP**, São Paulo, n. 48, p. 6-17, dez./fev. 2000-2001. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/48/01-fabio.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Cartilha de orientação política**. Curitiba, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/parana_sem_corrupcao/cartilhas/cartilha_cnbb_sul_arquivos_combinados.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2015.

CONSELHO NACIONAL DRE ARQUIVOS (Brasil). **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em: <http://www.conarq.gov.br/images/publicacoes_textos/Cartilha_criacao_arquivos_municipais.pdf>.. Acesso em: 10 jan.2015.

COURTINE, J. J. **Análise do discurso político: o discurso comunista endereçado aos cristãos**. São Carlos: UFSCar, 1981.

COUTO, Carlos Agostinho de A. Macedo. **Indústria Cultural e hegemonia: o poder público e a produção e disseminação de bens culturais em São Luís**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão,2003.

COSTA, Wagner Cabral da. **Sob o signo da morte: o poder oligárquico de Victorino a Sarney**. São Luís: EDUFMA, 2006.

_____. **Do ‘Maranhão Novo’ ao ‘Novo Tempo’**: a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão. São Luís,1997.

COSTA, Sylvio. José Reinaldo Tavares anuncia declínio do grupo de Sarney. **O Imparcial**, São Luís, 21 mar. 2006.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de acesso à informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CUTRIM, Liliane. **Imirante.com é o site mais acessado do Maranhão**. São Luís, 19 fev. 2014. Disponível em: <<http://imirante.com/maranhao/noticias/2014/02/19/bimirante-com-b-e-o-site-mais-acessado-do-maranhao.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

CUTRIM, Liliane; DIAS, Luciano. Imirante.com: 15 anos de evolução e credibilidade. **Imirante.com**, São Luís, MA, 01 set. 2015. Disponível em: <<http://imirante.com/maranhao/noticias/2015/09/01/imirante-com-15-anos-de-evolucao-e-credibilidade.shtml>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

D'EÇA, Marco Aurélio. TSE confirma hoje: Jackson Lago cassado; Roseana assume hoje. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 17 abr. 2009.

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo**: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Brasília, DF: CGU, 2011.

DINO, Flávio. Mensagem 034/2015. **Diário da Assembleia**, 17 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.al.ma.leg.br/diarios/arquivos/17032015-1721766717diario.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

DISTRITO FEDERAL. **Lei n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012**. Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4990&txtAno=2012&txtTipo=5&txtParte=>>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

_____. **Decreto n. 34.276, de 11 de abril de 2013**. Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre 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, todos da Constituição Federal de 1988. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=34276&txtAno=2013&txtTipo=6&txtParte=>>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

DUTRA, Luma Poletti; PAULINI, Fernando Oliveira. A Lei de Acesso e os jornais impressos. **Observatório da imprensa**, São Paulo, 11 nov. 2014. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/_ed824_a_lei_de_acesso_e_os_jornais_impressos/>. Acesso em: 5 nov. 2015.

DUTRA, Luma Polerri. **Direito à informação em pauta**: os usos da lei de acesso por jornalistas. 2015. 148 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2015.

DUTRA, Domingos. **Discursos e notas taquigráficas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 15 jun.2010. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=138.4.53.O&nuQuarto=26&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=19:28&sgFa seSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=15/06/2010&txApelido=DOMINGOS%20DUTRA&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 12 maio 2013.

ESPÍRITO SANTO. **Lei n. 9.871, de 9 de junho de 2012**. Regula o acesso a informações previsto no inciso II do § 4º do artigo 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2012. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/lei9871.html>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. **Decreto n. 3.152, de 26 de novembro de 2012**. Regulamenta a Lei no 9.871, de 09 de julho de 2012, que dispõe sobre as normas a serem observadas pela Administração Pública Estadual, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso II do § 4º do art. 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2012. Disponível em: <<http://www.secont.es.gov.br/download/category/39-estadual>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

FACHIN, Juliana. **Acesso à Informação Pública nos arquivos públicos estaduais**. 2014. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

FAORO, RAYMUNDO. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FERREIRA, Maria Mary. **Informação e desigualdade social**: Desafios para pensar o Estado democrático a partir das bibliotecas públicas maranhenses. [S.l.], 2007. Paginação irregular.

FERNANDES, Cleudemar Alves. **Análise do discurso**: reflexões introdutórias. São Carlos: Claraluz, 2008.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA. **Quem participa**. [Brasília, DF], 2015. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/?page_id=8>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. **Breve análise do projeto de lei de acesso a informações públicas do Brasil**. [Brasília, DF], 2010b. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/?p=1113>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

_____. **Trinta candidatas ao Senado comprometem-se com projeto de lei de acesso a informação pública que tramita na Casa**. [Brasília, DF], [2010a]. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/?p=1249>>. Acesso em: 20 ago.2014.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FROHMANN, Bernad. A documentação rediviva: prolegômenos a uma (outra) filosofia da informação. **Morpheus**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 14, p.227-249, 2012. Disponível em: <http://www4.unirio.br/morpheusonline/numero14-2012/artigos/frohmann_pt.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

FURTADO, Cássia Cordeiro. Farol da Educação: uma Alternativa para Bibliotecas Escolares do Maranhão. **GEBE**, Belo Horizonte, [200-]. p. 60-67. Disponível em: <<http://gebe.eci.ufmg.br/downloads/109.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014.

GALINDO, Rogerio Waldrigues. Curitibanos desconhecem a Lei de Acesso. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 12 maio 2012. Vida pública. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/curitibanos-desconhecem-a-lei-de-acesso-1qqh6dtizyqn2ljxkv4bu72oe>>. Acesso em: 4 jul. 2015.

GENTILI, Victor; SABINO, Ana Carolina de Angeli. A cobertura jornalística no segundo ano da Lei de acesso à informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 12., 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul, 2014. Disponível em: <soac.unb.br/index.php/ENPJor/XIENPJor/paper/download/3792/900>. Acesso em: 5 nov. 2015

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso À Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 36., 2013, Manaus. **Anais...** Manaus, 2013. Paginação irregular.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION. **Report**. 2014. Disponível em: <<http://new.rti-rating.org/wp-content/uploads/2014/12/Report.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION. **Report**. 2016. Disponível em: <<http://new.rti-rating.org/wp-content/uploads/2016/12/Report.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

GUERREIRO, Gabriela. Collor defende sigilo eterno como questão de Estado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Poder, 16 jun. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/06/930868-collor-defende-sigilo-eterno-como-questao-de-estado.shtml?mobile>>. Acesso em: 20 out. 2011

GOIAS. **Lei n.18.025, de 22 de maio de 2013**. Dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão e dá outras providências. Goiânia, 2013. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2013/lei_18025.htm>. Acesso em: 5 nov. 2015.

_____. **Decreto n. 7.904, de 11 de junho de 2013**. Regulamenta a Lei n. 18.025, de 22 de maio de 2013, que dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão e dá outras providências. Goiânia, 2013. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/decretos/numerados/2013/decreto_7904.htm>. Acesso em: 5 nov. 2015.

GONÇALVES, Maria de Fátima. **A invenção de uma rainha de espada:** ritualizações e embaraços na dinâmica política do Maranhão Dinástico. 2006. 288f.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.

GONZÁLEZ DE GÓMES, Maria Nélide. Regime de informação: construção de um conceito. **Inf. & Soc.**, João Pessoa, v. 22, n. 3, p. 43-60, set./dez. 2012.

GREGOLIN, Maria do Rosário. Análise do discurso e mídia: a (re)produção de identidades. **Comunicação, mídia e consumo**. São Paulo, v. 4, n. 11, p. 11-25, nov. 2007.

GUIMARÃES ROSA, João, **Grandes sertão e veredas**. São Paulo: J. Olympio, 1958.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**: lei n. 12.527/2011. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOTT, Daniela Francescutti Martins. **O acesso aos documentos sigilosos**: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso aos arquivos. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal 2013**. Brasília, DF, 2013.

Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acessoainternet/comentarios.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2014**. Brasília, DF, 2014a. Disponível em:

<http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **Maranhão**. [Brasília, DF], 2014a. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. **Populações dos censos demográficos**. Brasília, DF, 2011. Disponível em:<<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

IBOPE EASY MEDIA. Histórico. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 2009.

Disponível em: <<http://imirante.globo.com/oestadoma/internas/o-jornal/>>. Acesso em: 15 maio 2013.

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 4-23,

jan./jun. 2013. Disponível em:

<www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/.../10>. Acesso em: 20 nov. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Os tesouros ocultos do Maranhão.**

2010. Disponível em:

<http://www.ibram.org.br/150/15001002.asp?ttCD_CHAVE=111694>. Acesso em: 15 jan. 2011.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr.2009. Disponível em:

<<http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/743/535>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

_____. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, nov. 2013. Disponível em:

<<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/viewFile/639/439>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999.

JACKSON Lago cassado; Roseana assume hoje. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 17 abr. 2009.

JORGE Hage diz que entregou a Dilma carta de demissão da chefia da CGU. **G1**, 8 dez. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/jorge-hage-entrega-dilma-carta-de-demissao-da-chefia-da-cgu.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

JORNAL PEQUENO. **PMDB é o partido que mais elegeu prefeitos no Maranhão.** São Luís, 8 out. 2012.

_____. **Governo Roseana já gastou R\$ 54 milhões com propaganda.** São Luís, 3 nov. 2011. Disponível em: <<https://jornalpequeno.com.br/2011/11/03/governo-roseana-ja-gastou-r-54-milhoes-com-propaganda/>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **Roseana Sarney veta emenda que dá transparência a gastos do governo.** São Luís, 22 maio 2009.

JUDICIÁRIO ainda está se adaptando à Lei de Acesso à Informação. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 17 de maio de 2012.

LEAL, Victor Nunes: **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Editora: Alfa-Omega, 2012.

LEI de Acesso à Informação é conhecida por quase metade dos brasileiros, diz pesquisa. **Agência Senado**, Brasília, 21 ago.2013. Disponível em:

<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/08/21/lei-de-acesso-a-informacao-e-conhecida-por-quase-metade-dos-brasileiros-diz-pesquisa>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

LEMOS, A.; COSTA, L. F. Um modelo de inclusão digital: o caso da cidade de Salvador. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 8, n. 6, sep./dic. 2005. Disponível em: <www.eptic.com.br>. Acesso em: 20 out. 2015.

LIMA, Marcia H. T. de Figueredo; CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 47-69.

LIMA, João Carlos Bernardo de. **Política de Informação arquivística na Universidade Federal Rural do Semi-Árido**: Lei de acesso à informação. 2015. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

LIMA, Venício de. **Mídia teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. Liberdade de expressão e mídia alternativa: dois anos depois. **Carta Maior**, São Paulo, 20 jan. 2009. Não paginado. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Liberdade-de-expressao-e-midia-alternativa-dois-anos-depois/22175>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Mídia**: crise política e poder no Brasil. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. As ‘brechas’ legais do coronelismo eletrônico. **Aurora**, Campinas, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/aurora/article/viewFile/6344/4652>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

LINHARES NETO, Damásio A.; BRITO, Eveline M. Incidência da atuação do Conselho da Transparência Pública no combate à corrupção do Conselho da Transparência Pública e combate à corrupção no processo de *accountability* federal. **Revista da CGU**, Brasília, DF, ano 6, n. 9, jun. 2011.

LISBOA, André. Pouco divulgadas, ouvidorias ajudam na resolução de problemas. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 12 de maio de 2013.

LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LOPES, Bibiana Borba Rodrigues. **O uso da Lei de Acesso à Informação Pública como ferramenta do jornalismo investigativo no Brasil**: uma análise de conteúdo

de Zero Hora. 2014. 125 f. Monografia (Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo) – Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/graduacao/article/viewFile/19338/12300>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan./jun.2012.

MADUEÑO, Denise. PT do Maranhão contraria Lula e nega apoio a Roseana. **O Estadão**, São Paulo, 29 mar.2010, Política, Não paginado. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pt-do-maranhao-contraria-lula-e-nega-apoio-a-roseana,530978>>. Acesso em:12 jun. 2016.

MAINGUENEAU, Dominique. **Gênese dos Discursos**. Curitiba: Criar Edições, 1998.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Interessados e interesses no regime de acesso à informação pública no Brasil**. [S.l.]: [s.n.], 2013. Disponível em: <<http://obgi.org/wp-content/uploads/2014/11/Produ%C3%A7%C3%A3o-Intelectual-2013-Interessados-E-Interesses-No-Regime-De-Acesso-%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%ABlica-No-Brasil.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

MALIN, Mauro. Mídia subestima acesso à informação pública. **Observatório da Imprensa**, 19 abr. 2011. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/caderno-da-cidadania/midia-subestima-acesso-a-informacao-publica/>>. Acesso em: 15 set. 2013.

MARANHÃO. **Lei n. 10.217, de 23 de março de 2015**. Dispõe sobre regras específicas para garantir o acesso a informações no âmbito do Estado do Maranhão, altera a Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994, e dá outras providências. São Luís, 2015. Disponível em: <<http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3809>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. Decreto n.5.266 de 21 de janeiro de 1974: cria o Arquivo Público do Estado do Maranhão. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, ano 67, n. 24, p. 3-4, fev. 1974.

_____. Ministério Público do Maranhão. **Processo n. 19880-63.2016.8.10.0001**. Trata-se de denúncia oferecida pelo Ministério Público Estadual contra os acusados Claudio José Trinchão Santos, Akio Valente Wakiyama, Raimundo José Rodrigues do Nascimento, Edimilson Santos Ahid Neto, Jorge Artuto Mendoza Reque Junior, Euda Maria Lacerda, Roseana Sarney Murad, Marcos Alessandro Coutinho Passos Lobo, Helena Maria Cavalcanti Haickel e Ricardo Gama Pestana, todos qualificados nos autos, em face da tipificação legal consignada na denúncia. São Luís, 2016. Não paginado.

_____. **Lei N. 9.328** de 10 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o subsídio do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado para o exercício de 2011.

São Luís, 2011. Disponível em:
<<http://www.pge.ma.gov.br/files/2013/03/leis2011.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Maranhão**. São Luís, 2012. Disponível em:
<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/1revisao_PPA_2012-2015_exercicio_2012.pdf>. Acesso em: 10 jun.2014.

_____. Decreto n.31.469, de 4 janeiro de 2016. Altera o nome das escolas da Rede Pública Estadual de Ensino. **Diário Oficial**, Maranhão, 14 jan. 2016.

_____. Razões do Veto. **Diário da Assembleia**, São Luís, 12 maio 2009. p.6.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATO GROSSO. **Decreto n. 1.973, de 25 de outubro de 2010**. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. (Redação da ementa dada pelo Decreto Nº 2484 DE 07/08/2014). Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261158>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei n. 4.416, de 16 de outubro de 2013**. Dispõe sobre o acesso à informação, no âmbito do Estado de Mato Grosso Sul, nos termos que especifica. Campo Grande, 2013. Disponível em:
<<http://www.icmstransparente.ms.gov.br/index.aspx?sf=http://arq.sefaz.ms.gov.br/inicio/legislacao.asp>>. Acesso em 5 nov. 2015.

MENDEL, Toby. **Liberdade de expressão**: um estudo de direito comparado. Brasília, DF: 2009.

MENDONÇA, Fabíola; REBOUÇAS, Edgard. Oligarquia, coronelismo e coronelismo eletrônico: a radiodifusão como arma para a manutenção e ampliação do poder. Curitiba: **Intercom** – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2009.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982.

MICHENER, Robert Gregory. **Por que a imprensa brasileira não cobre a lei de acesso à informação?**. 2010. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/por-que-imprensa-brasileira-nao-cobre-lei-de-acesso-informacao-analise>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.969, de 24 de maio de 2012**. Regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2012. Disponível em:
<http://www.transparencia.mg.gov.br/images/stories/Decreto_45969.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2015.

MIRANDA, Paulo Roberto. **Sociedade civil escolherá projetos prioritários contra a corrupção**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/133830-SOCIEDADE-CIVIL-ESCOLHERA-PROJETOS-PRIORITARIOS-CONTRA-A-CORRUPCAO.html>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

MONTEIRO, Tânia. CNBB defende a abertura de documentos sigilosos. **Estadão**, São Paulo, Política, 17 jun.2011. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cnbb-defende-abertura-de-documentos-sigilosos,733690>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

MORAES, Jomar. **Guia de São Luís do Maranhão**. 2. ed. São Luís: Legenda, 1995.

MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso à informação pública no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

NORA, P. Entre memória e história: a problemática dos lugares. **Projeto História**, n. 10, p. 7-23, 1993.

NUNES, Alexandre Augusto Pereira. **Direito fundamental de acesso à informação: Democracia, Estado Democrático de Direito, República e Controle Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. **Lei de acesso à informação: reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

O ESTADO DO MARANHÃO. O jornal – cadernos e editorial. São Luís, [20--]. Disponível em: <<http://imirante.com/oestadoma/o-jornal/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

O ESTADO DO MARANHÃO. **Roseana ressalta ações do seu governo e destaca que selo da Unicef foi garantido por elas**. São Luís, Política, 26 dez. 2016.

_____. **Roseana afirma: quero administrar o Maranhão que ajudei a desenvolver**. São Luís, 2014.

O GLOBO. **Cresce a confiança dos brasileiros na mídia impressa, diz pesquisa**. Rio de Janeiro, 16 jun.2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/cresce-confianca-dos-brasileiros-na-midia-impressa-diz-pesquisa-16464271>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

O IMPARCIAL. **O Imparcial na era digital**. São Luís, 30 abr. 2015. Disponível em: <http://www.oimparcial.com.br/_conteudo/2015/04/mais/especiais/o_imparcial_89_nos/269-o-imparcial-na-era-digital.html>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **O Imparcial se consolida-se como o jornal maranhense eficiente nas mídias sociais**. São Luís, 30 abr.2016. Não paginado. Disponível em: <<https://oimparcial.com.br/noticias/2016/04/o-imparcial-consolida-se-como-o-jornal-maranhense-eficiente-na-midias-sociais/>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. **O Imparcial**, São Luís, 01 out. 1944.

OLINTO, Gilda. Bibliotecas públicas e uso das tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento social. **InCID: R. Ci. Inf. e Doc.**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 77-93, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. **Sequência**, Florianópolis, n. 69, p.159-182, dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos direitos humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 27 ago. 2014.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **OAB sedia Seminário “Transparência e Cidadania”**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/28451/oab-sedia-seminario-transparencia-e-cidadania>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **ADI n.3987, 19 de novembro de 2007**. Brasília, DF: STF, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2576781>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

ORLANDI, Eni P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 12. ed. Campinas: Pontes, 2015a.

_____. Análise de discurso. In: ORLANDI, Eni P.; LAGAZZI-RODRIGUES (Orgs.). **Discurso e textualidade**. 3. ed. Campinas: Pontes, 2015b. p. 13-36.

_____. Apontamentos sobre discurso, imaginário social e conhecimento. In: FERREIRA, Ruberval; RAJAGOPALAN, Kanavillil (Orgs.). **Um mapa da crítica nos estudos da linguagem e do discurso**. Campinas: Pontes, 2016. p. 95-114.

_____. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

OTAVIO, Chico. Falta transparência no ‘Memórias Reveladas’. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 nov.2010. Disponível em: <<http://noblato.globo.com/noticias/noticia/2010/11/falta-transparencia-no-memorias-reveladas-338007.html>>. Acesso em: 20 out. 2015.

PAIVA, Lara. Governador Robson Faria sanciona a Lei de acesso à informação. **Portal no Ar**, Natal, 28 jul. 2015. Disponível em: <<http://portalnoar.com/governador-robinson-faria-sanciona-lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

PARÁ. **Decreto n. 1.359, de 31 de agosto de 2015.** Regula o acesso a informações previsto nos incisos X e XXXIII do art. 5º e no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal e no inciso II do art. 29 e no § 5º do art. 286 da Constituição do Estado do Pará e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Belém, 2015. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2015_01359.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2015.

PARANÁ. **Decreto n. 10.285, de 25 de fevereiro de 2014.** Dispõe sobre os procedimentos do Poder Executivo, que garante o acesso à informação, nos termos da legislação vigente. Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=114209&codItemAto=722863#722863>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

PÊCHEUX, Michel. **Discurso: estrutura ou acontecimento.** Campinas, Pontes Editora, 1997.

_____. Sobre os contextos epistemológicos da análise do discurso. In.: _____. **Escritos**, n.4. Campinas: Nudecri, 1999. p.7-16.

_____. **Semântica e Discurso: uma crítica à afirmação do óbvio.** Campinas: Editora Unicamp, 2007.

_____. A análise do discurso: três épocas. In.: GADET, Françoise; HAK, Tony. **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux.** Campinas: EDUNICAMP, 1990. p.311-319.

PETROBRAS. **Petrobras assina contrato para implantação das Refinarias Premium I e Premium II.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/petrobras-assina-contrato-para-implantacao-das-refinarias-premium-i-e-premium-ii>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

PINTO, Pâmela. O caso Lunus e um debate sobre a mídia e política no Brasil. **Cambiassu**, São Luís, ano 19, n. 8, jan./jun.2011.

PREFEITURA transparente. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 2 de agosto de 2013.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios.** São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

RANCHEL, Rodrigo; COLON, Leandro. Fundação de Sarney dá verba da Petrobrás a empresas fantasmas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Política, 9 jul. 2009. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundacao-de-sarney-da-verba-da-petrobras-a-empresas-fantasmas,400045>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

RESENDE, Walisson da Costa. **A lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros.** 2014. 123 f. Mestrado (Dissertação em

Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

RIBEIRO, Floriano Peixoto. A lei da oligarquia de Michels: modos de usar. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 29, n. 85. jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092014000200012>. Acesso em: 3 jan.2016.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 43.956, de 28 de novembro de 2012**. Altera dispositivos do decreto n. 43.597, de 16/5/2012, institui Comissão Especial de Acesso À Informação, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2012a. Disponível em: <<http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/dec43956.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

_____. **Decreto n.43.597, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta o procedimento de acesso à informação previsto nos artigos 5º, XXXIII, e 216 § 2º, da Constituição da República, e na lei federal nº 12.527, de 18.11.2012. Rio de Janeiro, 2012b. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1037046/DLFE-52402.pdf/Decreto43597Leideacesso.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei n.9.963, de 27 de julho de 2015**. Dispõe sobre o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, 2015. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao/2015/08/06/ae39efcab9703fff94aa4d90528fc7c4.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2015.

_____. **Decreto n.25.399, de 31 de julho de 2015**. Dispõe sobre o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, 2015. Disponível em: <<http://www.transparencia.rn.gov.br/arquivos/DECRETO2539.pdf>>. Acesso em: 1 ago.2015. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=57723&hTexto=&Hid_IDNorma=57723>. Acesso em: 7 nov. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 49.111, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que 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, cria a Comissão Mista de Reavaliação de Informações da Administração Pública Estadual – CMRI/RS, e dá outras providências. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.tic.rs.gov.br/conteudo/799/decreto-49.111,-de-16-de-maio-de-2012>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Indicadores de transparência ativa em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 423-438, nov. 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/viewFile/616/441>>. Acesso em: nov. 2013.

_____. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-

286, jan./jun.2011. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/legislacao-de-acesso-aos-arquivos-no-brasil-um-terreno-de-disputas-politicas-pela-memoria-e-pela-historia-georgete-medleg-rodrigues/view>>. Acesso em: 2 dez. 2011.

RODRIGUES, Fernando. Itamaraty quer manter sigilo eterno de documentos. **UOL**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2010-03-14_2010-03-20.html#2010_03-18_08_19_14-9961110-0>. Acesso em: 4 nov. 2015.

RODRIGUES, Karina Furtado. **Relações civis-militares e as leis de acesso a informação na América Latina e no Brasil**. Mestrado (Administração Pública de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, 2013. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11448/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Karina%20Rodrigues%20-%20Rela%C3%A7%C3%B5es%20civis-militares%20e%20Leis%20de%20Acesso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

Rondônia. **Decreto n. 17.145, de 1 de outubro de 2012**. Regulamenta o Acesso à Informações previsto nos artigos 5º, XXXIII e 216, § 2º, da Constituição Federal e na Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Porto Velho, 2012. Disponível em: <<http://www.transparencia.ro.gov.br/webDinamico.aspx?CodDinamico=32>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso às informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade, realizada em Brasília, DF, 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

SAES, Décio. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1994.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito de acesso à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 1.048, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso. Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2012/001048-005-0-2012-005.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SANTOS, Suzy dos. Nem só de samba e futebol vivem as tradições históricas brasileiras: o coronelismo eletrônico como herança do coronelismo. In: CONGRESSO IBERCOM, 9. **Anais...** Espanha: Universidade de Sevilla, 2006.

Disponível em: <<http://www.hapaxmedia.net/ibercom/pdf/DosSantosSuzy.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 58.052, de 12 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256c fb00501469/0d8cf8dcbd4ef45f83257a010046ef75?OpenDocument>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

SARNEY, José. Editorial. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 1 maio 1973.

_____. O Pré-Sal do gás. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 22 ago. 2010.

_____. Crepúsculo de um rei: uma frente inédita desafia 40 anos de domínio de José Sarney no Maranhão, o estado com os piores indicadores sociais do País. **Carta Capital**, ano 12, n. 369, p. 30-41, 23 nov. 2005.

SARNEY, José. Ela merece ficar. **O Estado do Maranhão**. São Luís, p. 1, 3 out. 2010a.

SARNEY dará ao Senado maior transparência. **Agência do Senado**, Brasília, DF, 23 de junho de 2009.

SARNEY, Roseana. Políticas e resultados. In: MARANHÃO. **Governo Roseana Sarney 2009-2014: políticas e resultados**. São Luís, [2015].

_____. **Propostas de Diretrizes para o Plano de Governo 2011 a 2014**. São Luís: Coligação “O Maranhão não pode parar”, 2010.

_____. Roseana Sarney deixa cargo de governadora do Maranhão. **G1**, São Luís, 10 dez.2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2014/12/roseana-sarney-deixa-cargo-de-governadora-do-maranhao.html>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

SELIGMAN, Felipe. OAB crítica demora para abrir arquivos. **Folha de S. Paulo**, 17 mar. 2007.

SELLANDER, Airton C. Leite. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 25, n. 99, p. 145-159, jul./set. 1991.

SENADO votará projeto de acesso a documentos. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 24 de junho de 2011.

SILVA, Pedro Manoel da. **Análise do acesso e da transparência da informação pública nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil**. 2014. 218 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SILVA, Andréia Gonçalves. **Informação legislativa ao alcance do cidadão: contribuição dos Sistemas de Organização do Conhecimento**. 2015. 225 f. Doutorado (Tese em Ciência da Informação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-18052015-155605/en.php>>. Acesso em: 15 set. 2015.

SILVA, Silveira P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W; MARQUES, F. P. J. A. (Org). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 123-146.

SMIT, Johanna W.; BARRETO, Aldo de A. Ciência da Informação: base conceitual para a formação do profissional. In: VALENTIM, Marta Pomim (Org.). **Formação do profissional da informação**. São Paulo: Pólis, 2002. p. 9-23.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. O cidadão, a sociedade, a mídia e a justiça. In: SIMÃO FILHO, Adalberto et al. **Direito a privacidade**. São Paulo: Ideias & Letras, 2005.

SOUSA, Janara; GERALDES, E. C.; PAULINO, Fernando Oliveira. A participação das assessorias de comunicação do GDF na aplicação da Lei de Acesso à Informação. **Matrizes**, São Paulo, v. 10, p. 165, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/matrizes/article/viewFile/119529/116880>>. Acesso 2 jan. 2017.

SOUSA, Janara; GERALDES, E. C.; O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Eptic**, Florianópolis, v. 18, p. 7-18, 2016. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/5799>>. Acesso em: Acesso 2 jan. 2017.

_____. Lei de Acesso à Informação no Brasil, Portugal e Espanha: uso da internet, transparência e cidadania. **Razón y Palabra**, Quito, v. 20, p. 732-741, 2016. Disponível em: <<http://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/292>>. Acesso 2 jan. 2017.

SOUZA, Victor Roberto Côrrea de. O acesso à informação na legislação brasileira. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, p. 161-181, abr. 2012. Disponível em: <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrij/article/viewFile/316/277>. Acesso em: 9 jul. 2012.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Quem somos**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. **Dezoito senadores eleitos se comprometeram com projeto de lei de acesso a informação pública que tramita na Casa; 34 não assumiram esse compromisso**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/38690663/Dezoito-senadores-eleitos-se-comprometeram>>

com-projeto-de-lei-de-acesso-a-informacao-publica-que-tramita-na-Casa-34-nao-assumiram-esse-compromisso>. Acesso em: 5 out. 2014.

TRANSPARÊNCIA do governo vai ser mostrada em portal. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 23 set. 2009.

TRANSPARÊNCIA bem-vinda. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 18 jun. 2012.

TRIBUNAL de Justiça mantém Portal da Transparência. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 8 de setembro de 2013.

TOCANTINS. **Decreto n.4.839, de 19 de junho de 2013**. Define regras específicas para o Poder Executivo quanto ao acesso à informação, e adota outras providências. Palmas, 2013. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=256139>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

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

UNESCO. **Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberspace**. Paris, 2007. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/Fre%20-%20Recommendation%20concerning%20the%20Promotion%20and%20Use%20of%20Multilingualism%20and%20Universal%20Access%20to%20Cyberspace.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

VALLE, Alexandre Antonio Vieira. Transparência da gestão e interesse público. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 31 ago. 2014.

VALLONE, Andréia Sadie Guiliana. José Sarney é eleito presidente do Senado. **Estadão**, São Paulo, 2 fev. 2009. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,jose-sarney-e-eleito-presidente-do-senado,316972>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

VELTEN, Paulo. A expansão do papel das ouvidorias judiciárias. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 12 jan. 2014.

VIEIRA, Jorge. TV da família Sarney levou 43% da verba publicitária no governo de Roseana Sarney. **Blog do João Vieira**, 27 abr.2015. Disponível em: <<http://www.blogjorgevieira.com/tv-da-familia-sarney-levou-43-da-verba/>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

VIVIANE, Osvaldo. **Escândalo faz José Sarney desistir de ter mausoléu no Convento das Mercês**. São Luís, 4 abr.2010. Disponível em: <<http://www.geracaobooks.com.br/midia/?id=1533>>. Acesso em: 14 maio 2010.

ZINS, C. Conceptual approaches for defining 'data', 'information', and 'knowledge'. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 58, n. 4, p. 479-493, 2007.

WEBER, M. H. Imagem Pública. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: Edufba, 2004.

APÊNDICE A – Carta ao Diretor de Jornalismo do Sistema Mirante de Comunicação



Faculdade de Ciência da Informação (FCI)
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCINF)

Carta 07/FCI /PPGCINF /2015

Brasília, 06 de fevereiro de 2015.

Ao Ilmo.
Sr. Roberto Prado
Diretor de Jornalismo Sistema Mirante de Comunicação
São Luís - MA

ASSUNTO: Solicitação para realizar pesquisa para fins acadêmicos nos acervos dos telejornais e programas de rádios

Senhor Diretor,

Aceite meus cumprimentos.

Sirvo-me da presente para apresentar-lhe a aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília (PPGCINF/UNB), **Dirlene Santos Barros**, Mat.130002526, que está desenvolvendo uma pesquisa sob minha orientação, e solicitar a sua autorização para que a referida doutoranda faça um levantamento nos acervos dos telejornais (**Bom Dia Maranhão**, **JMTV 1ª Edição** e **JMTV 2ª Edição**) e nos programas das Rádios AM e FM, do Sistema Mirante de Comunicação. A coleta de dados compreenderá as matérias veiculadas pelos referidos meios de comunicação sobre a Lei de Acesso à Informação, no período de 1º maio/2009 a 31 de dezembro/2014.

A pesquisa nas fontes citadas faz parte da tese de doutorado em andamento intitulada “**INFORMAÇÃO E POLÍTICA: análise dos discursos e das práticas sobre a criação e implementação da Lei de Acesso à Informação no Estado do Maranhão (2009-2014)**”, cujo objetivo é “**analisar em que medida a configuração política do Estado do Maranhão influenciou a discussão e a divulgação da LAI desde sua concepção, tramitação até sua implementação no período de 2009 a 2014**”.

Contando com a sua compreensão e autorização, agradeço antecipadamente sua atenção, colocando-me ao seu dispor para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Profª. Drª Georgete Medleg Rodrigues - Orientadora

APÊNDICE B – Carta ao Diretor de Jornalismo do Sistema Difusora de Comunicação



Faculdade de Ciência da Informação (FCI)
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCINF)

Carta 08/FCI /PPGCINF /2015

Brasília, 06 de fevereiro de 2015.

Ao Ilmo.
Sr. Gilmar Correa
Diretor de Jornalismo Sistema Difusora de Comunicação
São Luís - MA

ASSUNTO: Solicitação para realizar pesquisa para fins acadêmicos nos acervos dos telejornais e programas de rádios

Senhor Diretor,

Aceite meus cumprimentos.

Sirvo-me da presente para apresentar-lhe a aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília (PPGCINF/UNB), Dirlene Santos Barros, Mat.130002526, que está desenvolvendo uma pesquisa sob minha orientação, e solicitar a sua autorização para que a referida doutoranda faça um levantamento nos acervos dos telejornais (Bom Dia Maranhão, Jornal Difusora 1ª e 2ª Edição) e nos programas das Rádios AM e FM, do Sistema Difusor de Comunicação. A coleta de dados compreenderá as matérias veiculadas pelos referidos meios de comunicação sobre a Lei de Acesso à Informação, no período de 1º maio/2009 a 31 de dezembro/2014.

A pesquisa nas fontes citadas faz parte da tese de doutorado em andamento intitulada “INFORMAÇÃO E POLÍTICA: análise dos discursos e das práticas sobre a criação e implementação da Lei de Acesso à Informação no Estado do Maranhão (2009-2014)”, cujo objetivo é “analisar em que medida a configuração política do Estado do Maranhão influenciou a discussão e a divulgação da LAI desde sua concepção, tramitação até sua implementação no período de 2009 a 2014”.

Contando com a sua compreensão e autorização, agradeço antecipadamente sua atenção, colocando-me ao seu dispor para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Prof. Drª Georgete Medleg Rodrigues - Orientadora