

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MAIQUI CARDOSO FERREIRA

**O LUGAR DO RUÍDO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA: UMA
PROPOSTA FENOMELÓGICA PARTINDO DA MÁXIMA DIVULGAÇÃO**

SÃO LEOPOLDO

2023

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MAIQUI CARDOSO FERREIRA

**O LUGAR DO RUÍDO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA: UMA
PROPOSTA FENOMELÓGICA PARTINDO DA MÁXIMA DIVULGAÇÃO**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador(a): Prof.^a Dra. Têmis Limberger

SÃO LEOPOLDO

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

C26811 Cardoso Ferreira, Maiqui

O LUGAR DO RUÍDO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
BRASILEIRA / Maiqui Cardoso Ferreira. - Brasília: Escola
Superior do Ministério Público da União, 2023.

251f.

Trabalho de conclusão de curso (Doutorado em Direito) -
Escola Superior do Ministério Público da União: Brasília,
2023.

Orientador(a): Dra. Temis Limberger

1. Acesso à Informação. 2. Direito Administrativo. 3.
Fenomenologia. 4. Ruído. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com
os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

FOLHA DE APROVAÇÃO

Aluna: Maiqui Cardoso Ferreira

Título: O lugar do ruído na lei de acesso a informação brasileira: Uma proposta fenomenológica partindo da máxima divulgação

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Data da aprovação: 29/09/2023

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Têmis Limberger - UNISINOS

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Prof. Dr. Leonel Pires Ohlweiller - UNILASALLE

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Profa. Dra. Patrícia Verônica de Souza - UNIT

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Prof. Dr. André Luiz Olivier da Silva - UNISINOS

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Prof. Dr. Gerson Neves Pinto - UNISINOS

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente ao sonho da minha avó que conseguiu ver a minha trajetória até o começo do doutorado.

Agradeço a Raíssa pela constante tentativa de compreender a minha trajetória acadêmica.

Agradeço a Jéssica pela ajuda nos momentos derradeiros finais: ainda que eu ande no vale da sombra da revisão, nada temerei.

Agradeço ao grupo secreto (nada secreto) chamado Vegas por todas as enquetes respondidas – incluindo as absurdas.

Agradeço aos pequenos tijolos colocados por cada pessoa durante essa trajetória que culminou na minha realização acadêmica – digo, do começo, pois o doutorado é apenas a porta de entrada para novas e eletrizantes aventuras.

“O ponto de vista universal derrete as coisas em um
borrão”

(Emil Cioran)

RESUMO

A presente pesquisa apresenta como objetivo compreender o conceito de Informação Pública apresentado na Lei de Acesso à Informação brasileira, a partir da crítica fenomenológica, considerando o ruído dos peticionantes e usando como fundo teórico a questão do Ruído como diferença entre a informação enviada e a recebida, como forma de compreender a efetividade do princípio da Máxima Divulgação. Partindo do objetivo citado, o problema de pesquisa visa compreender o papel do Ruído dentro da interpretação e efetividade do acesso à informação pública no Brasil. Para preparar a discussão da problemática, uma pesquisa inicial sobre o acesso à informação internacional foi realizada, cruzando os índices *Global Right to Information* e *Transparencia International* para encontrar traços comuns, problemas e instituições, que aparecem entre os primeiros colocados de cada ranking usando a metodologia documental por Emparelhamento. Com esses dados, a pesquisa desenvolveu categorias de análise para, usando o Design de Pesquisa Fenomenológico, compreender como o conceito de informação pública é interpretado e efetivado nos julgamentos de recursos da Comissão Mista de Revalidação de Informação. A discussão do problema apresentou como fechamento teórico a questão da existência de pressupostos implícitos interpretativos nas decisões, além de uma quebra de continuidade narrativa dentro dos procedimentos, indicando problemas de Ruído que interferem na Máxima Divulgação em sua efetividade plena.

Palavras-chave: Acesso à Informação; Direito Administrativo; Fenomenologia; Ruído.

ABSTRACT

The current research aims to comprehend the concept of Public Information as presented in the Brazilian Access to Information Law through a phenomenological critique. This examination considers the noise introduced by petitioners and utilizes the theoretical framework of Noise as the difference between information sent and received. It seeks to understand the effectiveness of the Maximum Disclosure principle. With this stated objective, the research problem seeks to understand the role of Noise in the interpretation and effectiveness of public information access in Brazil. In preparation for the discussion of this issue, an initial study of international information access was conducted. This study involved cross-referencing the Global Right to Information and Transparency International indices to identify commonalities, problems, and institutions among the top-ranked countries using a documentary matching methodology. Based on this data, the research developed analytical categories to employ Phenomenological Research Design in order to understand how the concept of public information is interpreted and actualized in the decisions of the Joint Commission for Information Revalidation. The discussion of the problem concludes with a theoretical consideration of the existence of implicit interpretative assumptions in the decisions, as well as a disruption in the narrative continuity within the procedures. This disruption indicates issues of Noise that interfere with the full effectiveness of Maximum Disclosure.

Keywords: Access to Information; Administrative Law; Phenomenology; Noise.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Decisões por ano (2012-2019)	17
Gráfico 2 - Decisões por tipo (2012-2019)	57
Gráfico 3 - Decisões por tipo	60
Gráfico 4 - Variação do número de processos	35
Gráfico 5 - Entidades e processos	35
Gráfico 6 - Entidades e processos por ano	36
Gráfico 7 - Contagem de decisões por ano	41

QUADROS

Quadro 1 - Ranking dos países na liderança das listas de acesso à informação e transparência.....	17
Quadro 2 - Tripé dialético das categorias analisadas.....	57
Quadro 3 - Tipologia da restrição ao acesso à informação	60
Quadro 4 - Tipologia da conceituação dos vieses.....	35
Quadro 5 - Informações governamentais	35

LISTA DE SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AOGA	<i>Act on Openness of Government Activities</i>
AU	<i>African Union</i>
BB	Banco do Brasil
BI	<i>Business Intelligence</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CSV	<i>Comma-separated Values</i>
DAPIFA	<i>Danish Access to Public Information Files Act</i>
DPF	Design de Pesquisa Fenomenológica
ECT	Empresa de Correios e Telégrafos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EQM	Erro Quadrático Médio
FLTPIA	<i>Federal Law of Transparency and Access to Public Information Access</i>
GATAPI	<i>General Act of Transparency and Access to Public information</i>
GRI	<i>Global Right to Information</i>
IPM	Instituto Paulo Montenegro
LAI	Lei de Acesso à Informação do Brasil
LAIA	Lei de Acesso à Informação Afegã
LFAIPI	<i>Law on Free Access o Information of Public Importance</i>

MF	Ministério da Fazenda
MJ	Megajoules
MRE	<i>Mean Squared Error</i>
NFOIC	<i>National Freedom of information Coalition</i>
NLTK	<i>Natural Language Toolkit</i>
OEA	Organização dos estados americanos
OIA	<i>Official Information Act</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PR	Presidência da República
RLAI	Regulamento da Lei de Acesso à Informação do Brasil
SIC	Sociedade Independente de Comunicação
TI	<i>Transparency International</i>
UNB	Universidade de Brasília
XML	<i>Extensible Markup Language</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 A INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO FORMAÇÃO DO PÚBLICO	35
2.1 A formação da informação como discurso público	35
2.2 Informação é informação de um dado.....	36
2.3 Instituições são pontos de vista construídos pela intersubjetividade	41
2.4 A Legislação internacional de acesso à informação como pressuposto fático da informação pública	47
2.4.1 O direito internacional à informação pública como disposição cultural	49
2.4.2 Construção dos parâmetros utilizados	56
2.5 Análise do índice GRI	65
2.5.1 Afeganistão	65
2.5.2 México	66
2.5.3 Sérvia	68
2.6 Análise do índice TI	70
2.6.1 Nova Zelândia	70
2.6.2 Dinamarca	72
2.6.3 Finlândia.....	73
2.7 Os dois casos de controle: Sri Lanka e Singapura	75
2.8 Discussão: Alcance e conceito	76
2.8.1 Definições preliminares	78
2.9 A dialética informacional como ponto de partida da informação pública ...	81
3 A INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO DISPOSIÇÃO PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO	88
3.1 Linguagem, intersubjetividade e o mundo da vida	88
3.1.1 Notas preliminares sobre a importância da intersubjetividade para a realização da tipificação no Mundo da Vida	88
3.1.2 Informação pública como interação entre o gestor e o público	89
3.1.3 Interpretação e Responsabilidade	93
3.2 Cultura da transparência e acesso à informação	95
3.2.1 Cultura organizacional como expectativa de realização da demanda.....	97
3.3 Confiabilidade como legitimidade dos procedimentos	99
3.3.1 Coparticipação como transcendência intersubjetiva	101

3.4 Disposição como categoria de pesquisa: expectativa, confiabilidade e coparticipação definidas	103
3.4.1 Expectativa.....	103
3.4.2 Confiabilidade.....	104
3.4.3 Coparticipação	104
3.5 O papel do Ruído na identificação da disposição	105
4 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO ABERTURA INTERPRETATIVA DO CONCEITO	109
4.1 A formação da informação como pressuposto para o acesso	109
4.2 Máxima divulgação e a possibilidade do cotidiano	113
4.3 Racionalidade condicionada como fundamento ontológico da informação	117
4.4 Máxima divulgação como realização da transformação de dados em informação	123
4.5 Teodiceia secular como realização da prática burocrática	126
4.6 Disponibilidade, enquadramento e confirmação como construções narrativas	131
4.6.1 Disponibilidade	132
4.6.2 Enquadramento.....	135
4.6.3 Confirmação.....	138
4.7 Disponibilidade, enquadramento e confirmação como suporte fático para a compreensão da máxima divulgação como realização da prestação informacional.....	141
4.7.1 Disponibilidade	142
4.7.2 Enquadramento.....	143
4.7.3 Confirmação.....	143
4.8 O papel da máxima divulgação na percepção dos vieses das categorias	144
5 A FORMAÇÃO DA INFORMAÇÃO: O ESTUDO DE CASO DOS RECURSOS JULGADOS PELA CMRI NO PERÍODO DE 2012 A 2019	148
5.1 O Design Fenomenológico de Pesquisa como forma de aplicar as metodologias apresentadas.....	150
5.1.1 A Redução Fenomenológica.....	150
5.1.2 Delineamento das unidades de sentido.....	151
5.1.3 Criação do Conjunto de Unidades de Sentido.....	152

5.1.4 Sumarizar os Dados Analisados.....	152
5.1.5 Extrair Temáticas.....	153
5.2 Preparação dos dados para análise.....	154
5.2 Dados exploratórios preliminares dos dados levantados	157
5.3 Análise qualitativa dos dados das procedências	165
5.4 Análise dos dados de improcedência, perda de objetivo e não conhecimento	170
5.4.1 Expectativa.....	171
5.4.2 Confiabilidade.....	174
5.4.3 Coparticipação	178
5.4.4 Disponibilidade	181
5.4.5 Enquadramento.....	185
5.4.6 Confirmação.....	190
5.3 O lugar das categorias apresentadas na discussão dos dados.....	193
5.3.1 Informar é formar.....	193
5.3.2 Ausência de confiabilidade, expectativa e coparticipação como restrição ontológica pelo viés.....	195
5.3.3 A presença de uma teodicéia secular como fundamento dos vieses.....	199
5.3.4 A narrativa apagada pelo formalismo.....	204
5.3.5 Um pedido generalizado negado de forma genérica.....	208
5.3.6 O olhar fenomenológico na estrutura do procedimento.....	211
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	215
REFERÊNCIAS.....	241

1 INTRODUÇÃO

Informar remete a ideia de formar, como uma relação dialética¹ entre um certo transmissor e um receptor, sendo o meio – para os animais – a linguagem. Assim, informar é um mecanismo de interação simbólica que tem por objetivo a modificação de uma situação, seja objetivamente pela modificação do próprio símbolo, seja indiretamente pela modificação sobre a compreensão do símbolo (por exemplo, modificando um estado de dúvida para um estado de certeza). Ainda que o conceito teórico utilizado para definir o que é informação esteja discriminado no próprio capítulo e utilize a teoria matemática da informação para compreender o fenômeno, convém antecipar essa premissa usando as palavras de Chmielecki², informação é diferença. Informação não é a rigidez entre os estados e sim a diferença entre um estado e outro. Só existe informação na diferença, nós percebemos informações pela diferença entre os estados nativos em relação ao que é percebido.

Público remete a ideia de intersubjetividade, em sua característica mais pontual que é a existência do Outro como uma entidade reconhecida e capaz de reconhecer. Essa interação entre os sujeitos dentro de um espaço intersubjetivo, em busca de sentidos comuns para navegar pela percepção do mundo é um dos pontos centrais da fenomenologia social, que irá costurar os diversos autores citados na busca pela resolução do problema de pesquisa, da teoria aos aportes metodológicos. Público e privado são duas dimensões que expressam os dois lados da existência – o Eu e os Outros³, o que está na minha subjetividade e a intersubjetividade partilhada, como bem expresso por Levinas⁴. O público é mais do que a soma de todos os privados – é o meio que torna possível a compreensão de todos os vários privados que existem, e permite a construção de sentidos. De fato, ainda que seja possível construir sentidos para grupos, o público ainda é a medida de interação entre todos eles. Como a

¹ Aqui por relação dialética compreende-se uma relação na qual as partes somam-se para compor um todo, ainda que elas não possuam uma relação lógica-sistemática inicial. Como Hegel (2003) ainda idealizou, a dialética é a superação das diferenças pela construção de uma tese comum entre as teses conflitantes (tese e antítese). Na questão desenvolvida pela presente tese, os diversos Depósitos de Conhecimento não precisam de um nivelamento formal para a construção conjunta de conhecimento comum, sendo exatamente por esse motivo que é defendido a relação informacional como inerentemente uma relação dialética.

² CHMIELECKI, Andrzej. What is information? The Paideia Archive, vol 19, 1998.

³ A existência de um Eu e o Outro(s) é uma questão central na fenomenologia, existindo mais de uma interpretação possível para essas palavras. Como adiante será enfatizado, a questão do Eu e do Outro aqui passa pela interpretação proposta por Levinas.

⁴ LEVINAS, Emmanuel. Totalidade e Infinito. Edições 70. Portugal, 1980.

linguagem, que serve de meio para todos os dialetos locais, o público é a conexão entre os diversos privados e simbólicos partilhados.

A informação pública – em um conceito preliminar – é essa junção entre a informação e o público, a intersubjetividade que constitui um espaço simbólico comum de entendimento, no qual os dados são recortados, apropriados e servem de meio para a interação entre os universos particulares. Informar é trocar o estado de um determinado recorte de dados. Informar publicamente é informar pautado na existência desse meio entre o Outro, sujeito dos mesmos direitos e deveres, para constituir sentidos comuns. Acima de tudo, informação pública é a informação que está disponível, de forma inteligível (afinal de contas, se não é possível compreender inexiste alteração logo não é informação) e acessível.

Remetendo as palavras ditas por Cioran⁵, o universal desfoca as coisas, é uma lente que não permite compreender as particularidades. Esse esforço para encaixar todas as coisas nas coisas que sabemos, para reduzir a entropia informacional, já antecipando o problema do Ruído que permeia a pesquisa, e conduz a mente enebriada pelos vieses. Para aquele que já possui respostas prontas, qualquer pergunta é fácil e todo encaixe é válido. Permitindo um trocadilho, para todo tipo, um *typo*⁶.

A escolha do tema passa, sem dúvidas, pela construção epistêmica realizada desde a iniciação científica, sem descontar a pesquisa prévia durante o mestrado sobre o acesso à informação e a exposição aos processos empíricos de levantamento de dados.⁷

A escolha do tema passa, sem dúvidas, pela construção epistêmica realizada desde a iniciação científica, sem descontar a pesquisa prévia durante o mestrado sobre o acesso à informação e a exposição aos processos empíricos de levantamento de dados.⁸

⁵ CIORAN, Emil. A short story of Decay. Penguin Book. Londres, 2018.

⁶ Ainda que seja inoportuno explicar piadas e trocadilhos, aqui a referência é o modismo de chamar um erro ortográfico de “*typo*”. Assim, o objetivo é dizer que para cada tipificação realizada para encaixar condutas nos conceitos gerais, vários erros acabam passando – sacrificados em nome do universal.

⁷ FERREIRA, Maiqui Cardoso. A construção do interesse público no acesso à informação nas agências reguladoras: análise das decisões denegatórias da Controladoria Geral da União. Dissertação de mestrado, Unilasalle Canoas, PPG de Direito, 2018.

⁸ FERREIRA, Maiqui Cardoso. A construção do interesse público no acesso à informação nas agências reguladoras: análise das decisões denegatórias da Controladoria Geral da União. Dissertação de mestrado, Unilasalle Canoas, PPG de Direito, 2018.

Essas notas preliminares sobre a informação pública servem para constituir o paradigma fenomenológico que visa conduzir a pesquisa do ponto de partida, que é a apresentação da teoria, dos pressupostos e da metodologia, com o objetivo de lançar um olhar crítico para a legislação, sem perder o ponto jurídico da questão.

A pesquisa da orientadora Limberger assim como os projetos desenvolvidos pelo Grupo de Pesquisa em Cibertransparência, enfatizam a compreensão da temática e relevância da pesquisa sobre a efetividade do acesso à informação dentro do contexto das novas tecnologias. A busca pela efetividade da lei está em consonância com a linha 1 do Doutorado, intitulada “Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos” e enfatiza a busca pela compreensão da interpretação para a realização do acesso à informação tendo como princípio norteador a Máxima Divulgação. A questão hermenêutica apresentada passa pela compreensão do problema como um objeto fenomenológico, partindo da visão proposta por Husserl⁹, sendo que a Redução Fenomenológica para compreender o problema é parte integrante da metodologia utilizada.

Assim, a ideia de que a transparência na era digital exige uma formação do cidadão para o uso das ferramentas digitais disponíveis e a concretização das premissas ofertadas influencia diretamente o modo de visualizar o problema como será possível auferir das indagações extraídas dos dados assim como as lições sobre a burocracia e a transparência desenvolvidas durante as aulas do doutorado, da disciplina ministrada pela orientadora.

Ainda que o foco da presente pesquisa não seja o uso das novas tecnologias, é evidente que elas fazem parte do contexto, já que os pedidos de informação são executados por um meio digital e uma parte significativa da transparência passiva é realizada pelos portais de transparência, bancos de dados e dados para reuso.

Não é possível esquecer, igualmente, que a própria execução da pesquisa se dá pelo meio digital, utilizando técnicas de raspagem e processamento de dados para a rápida compilação das informações. Sem essa possibilidade, dificilmente a pesquisa poderia ter uma abrangência tão grande, permitindo o rápido cruzamento dos dados empíricos, incluindo a transformação para formatos mais acessíveis e a padronização para a rápida referência.

⁹ HUSSERL, Edmund. Investigações Lógicas I: Prolegomenos à lógica pura. Editora GEN. São Paulo, 2014.

Então, de certa forma, direta ou indiretamente, a tradição de pesquisa sobre os avanços para a cidadania através da revolução tecnológica, uma constante não apenas na pesquisa realizada pela orientadora como nas mais variadas dissertações e teses defendidas, segue na presente tese, servindo de fundo para a busca proposta. Assim, a própria escolha do Ruído como obstáculo para a devida promoção da cidadania irrestrita aos peticionantes, pela própria natureza fundamental da busca pela informação como a busca pelo entendimento (próprio e do objeto) denota esse olhar crítico para as novas tecnologias sem perder de foco que o acesso não somente a cidadania, mas ao todo das funcionalidades estatais não deve ser orientada apenas para aqueles que compreendem o meio escolhido, mas sim para todos, pois a cidadania não deve possuir restrições diretas e as indiretas devem ser, na medida do possível, sanadas.

A democracia se complementa com a informação pública. Não apenas no sufrágio, mas em todo o exercício da cidadania, o processo decisório exige informação para o devido exercício da Razão Pública¹⁰. O escrutínio social na esfera pública é uma condição inerente ao processo democrático¹¹. Conforme Bobbio¹² pontua, um dos grandes problemas do estado democrático é a dicotomia especialização/segredo: de um lado, o estado cresceu visando garantir os direitos assegurados pela legislação; de outro, ele alcançou um grau técnico que o alienou do cidadão. Este domínio técnico do Estado, que historicamente está ligado ao processo dos *Arcana Imperii*¹³ é qualificado pela relação entre Segredo e Poder.

É possível partir de um conceito prévio de burocracia¹⁴ e observar como principal característica o domínio de uma linguagem especializada, fruto da racionalização dos procedimentos. Essa racionalização dos procedimentos existe em um mundo social significado pelos atores, como a própria sociologia da ação

¹⁰ Por Razão Pública, esta pesquisa entende o conceito defendido por Arendt (2014), na condição do exercício público da razão, visando a busca pelo bem comum, enfatizando a raiz kantiana do princípio: o exercício público das ações estatais, base do princípio da publicidade (KANT, 2008). Considerando as raízes fenomenológicas do pensamento da autora, a discussão dos pressupostos desse conceito faz parte da análise filosófica do problema, que será desenvolvida na tese.

¹¹ BENTO, Leonardo Valles. Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

¹² BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo. Editora Paz & Terra. São Paulo e Rio de Janeiro, 2015.

¹³ O conceito de segredo do poder não é exclusivo de Bobbio (2017) e aparece em Weber (2012) como pressuposto da dominação de um grupo pequeno, detentor de um saber secreto que é manifesto na esfera pública como um saber oficial

¹⁴ WEBER, Max. Economia e Sociedade, Volume 2. Editora UnB, 4^o Edição, 3^a Reimpressão. Brasília, 2012.

weberiana apresenta. A intrincada variação entre racionalidade econômica/matemática e a racionalidade valorativa faz parte da análise sociológica weberiana sobre o comportamento dos atores racionais, em um determinado meio social significado, quando se relacionam com os outros atores sociais.

Tendo essas premissas como pressuposto da investigação pretendida, a dimensão normativa da informação pública, que demonstra uma dupla natureza pois ela é constituída como informação pelo Estado, mas, ao mesmo tempo, a função dela, pelo próprio conceito de transparência, é permitir ao cidadão avaliar, criticar e exercer a cidadania¹⁵, apresenta uma tensão que precisa ser constantemente dialogada visando a superação da aparente contradição oriunda da assimetria informacional entre os atores sociais/políticos: o cidadão que recebe a informação e o agente que constituiu tanto os parâmetros de constituição como também de acesso à informação.

Neste prisma, o acesso à informação se coloca não apenas como uma relação do Estado que se torna passível de *accountability*, mas também como o Estado que não apenas guarda os dados classificados como públicos, mas produz a informação pública (logo legítima). Essa dualidade, além da análise de primária da possibilidade de existência de um determinado fato como informação pública, também passa por outro importante fator: a constituição do destinatário da informação pública. A construção dessas categorias é, igualmente, um ato de império do Estado, já que é normatizado, e alvo de constante escrutínio da sociedade civil. Cada ordem institucional constitui diferentes conceitos para os diferentes objetos possíveis dentro dos padrões internacionalmente concebidos pela matéria e cada realidade social, como uma estrutura cognitiva que condiciona os agentes em suas ações, apresenta parâmetros próprios que orientam os pressupostos da normatividade.

O cidadão, constituído em um processo dialético ao participar dos processos legislativos de normatividade é definido pelos processos, legitimando a eficácia da norma e, ao mesmo tempo, a existência de um conceito de cidadão objeto da lei entra em contraste com a própria existência de diversos espaços sociais que produzem

¹⁵ Como Menéndez (1994, p. 04) salienta: “El objeto de garantía constitucional es ahora ese ámbito donde se encuentran quienes opinan y quienes desean escuchar lo que otros dicen. En ese intercambio de opiniones se origina una discusión pública donde se forma la opinión personal, que junto con la de los demás conformarán una opinión pública en la que se gesta la voluntad política de la colectividad y que acabará manifestando-se como voluntad jurídica del Estado. Ese ámbito es la comunicación pública”.

atores sociais diferentes, que utilizam conceitos diferentes (e, em algumas vezes, variações linguísticas diferentes), todos igualmente cidadãos perante a lei.

Assim, adotando a teoria matemática da informação¹⁶, toda informação é a diferença entre o dado tratado e o ruído descartado, sendo que o conceito de informação é toda mensagem que visa modificar a percepção do agente sobre um determinado assunto¹⁷, partindo dessa premissa, a presente pesquisa visa observar se o conceito de informação pública da Lei de Acesso à Informação (LAI) é capaz de produzir informação pública relevante para instruir o cidadão, entendido como um conceito que deve proteger os diferentes tipos de cidadanias praticadas na vida social, a exercer o controle social do Estado, partindo do problema do ruído, assim como se os órgãos públicos, especificamente a CMRI, como órgão máximo de julgamento dos recursos de acesso à informação, ao interpretar o conceito de Informação, consideram que o problema fenomenológico do ruído¹⁸ vai além e entende que a melhor forma de medir o ruído em um determinado sistema funcional é justamente a pluralidade – ainda que técnica – dos pareceres sobre um determinado fim.

Auditar o ruído de um determinado sistema é fazer com que ele passe pelo maior número possível (e viável, dentro dos recursos disponíveis) de julgamentos dentro de um mesmo contexto informacional (por exemplo, técnicos de um mesmo departamento) para compreender a diferença entre os julgamentos. Tal como a ideia parente, o Erro Quadrático Médio (EQM), é a Variância entre a média dos resultados que mostra a dispersão de uma determinada medida em relação aos valores esperados¹⁹. Ruído, para Sustein, Kahneman e Sibony²⁰, é o desnecessário em uma determinada informação, ou, em termos de gráfico como os autores ilustram, a distância entre o alvo e os acertos (trazendo para o contexto, da informação e dos receptores da informação). Ainda que os autores chamem de erro o ruído ele não é

¹⁶ SHANNON, Claude Ewood. A Mathematical Theory of Communication. The Bell System Technical Journal, Vol. 27, p. 379-423, July, 1948.

¹⁷ NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. Semiótica, Informação e Comunicação. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014

¹⁸ SUSTEIN, Carl; KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier. Noise: A Flaw in Human Judgment. Editora William Collins. Londres, 2021.

¹⁹ Conforme as idéias de Sustein, Kahneman e Sibony (2021), convém salientar que o EQM (do inglês *Mean Squared Error* ou MRE), seguido da sua medida de dispersão – a Variância - são medidas amplamente utilizadas na estatística inferencial para corrigir o erro e o viés das medidas de uma determinada amostragem em relação a população que ela pretende descrever. Ainda que não seja possível falar sobre uma equivalência pois estamos falando sobre uma metodologia quantitativa, o autor descreve a semelhança entre os conceitos.

²⁰ SUSTEIN, Carl; KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier. Noise: A Flaw in Human Judgment. Editora William Collins. Londres, 2021.

um erro no sentido formal, de passar uma informação errada, e sim de passar informações desnecessárias que podem causar confusão para o receptor

É possível e documentado o ato de controlar o ruído quando se fala sobre instituições que possuem processos gerenciais e existe um ramo inteiro do conhecimento humano, a Inteligência de Mercado²¹, que possui o objetivo de fazer com que todos os diversos repertórios informacionais de uma determinada organização entendem a mensagem uns dos outros, mas essa premissa – dentro do funcionalismo público – precisa ser inclusiva, ou seja, lidar com o cidadão que, para além da tipificação ideal, é apenas determinável (ao contrário de determinado, entificado).

Esses conceitos, quando percebidos em conjunto, enfatizam o aspecto prático da pluralidade na vida social e política, já que os diferentes atores compreendem os dados transformados em informações por diferentes vieses. A escolha do recorte informacional passa a ser uma das principais ferramentas de controle informacional, principalmente dentro de uma burocracia marcada pela especialização e racionalidade limitada, dois fatores serão explorados de forma teórica durante a pesquisa²².

O Regulamento da Lei de Acesso a Informação do Brasil (RLAI) no seu artigo 5º garante que o acesso à informação pública deve conter uma linguagem de fácil compreensão. Sá *et al.* (2018) concluíram com uma pesquisa empírica que a clareza de informações e a linguagem simplificada aumentam a velocidade e eficácia do acesso à informação já que os usuários efetivamente entendem o que os links dos Portais de Transparência possuem e como acessá-los. Pelos formulários respondidos durante a pesquisa, a falta de clareza do Portal se dá logo de entrada já que os gráficos não fazem sentido para os estudantes de contabilidade (procurando informações contábeis). Ainda que não seja possível dizer quem é o destinatário dos

²¹ Ainda que o nome faça uma expressa referência ao mercado, do inglês *Business Intelligence* (BI), o ponto central da área de conhecimento é a questão Sinal vs Ruído. Ainda que não seja o foco deste trabalho propor ideias de como superar o problema do ruído é importante salientar que na esfera privada esse problema é amplamente estudado dentro das instituições pela Inteligência de Mercado e a Ciência da Informação. Como Vercelles (2009) lembra em sua obra, a função da BI é munir o processo decisório com informação de qualidade e uma das preocupações é, justamente, minimizar o ruído para não induzir o erro.

²² Lascoumes (2012) tenta constituir o problema das políticas públicas reconfigurando a discussão para a visão holística da ação pública como um conjunto de ações, orientadas pelos atores sociais, que desenvolvem ligações na construção do objeto pretendido pela autoridade estatal.

gráficos. Revisitando o site do Portal da Transparência do Amazonas²³ é possível notar que o mesmo não possui, por exemplo, uma legenda. Ainda que seja intuitivo para alguém da área os termos como “Receita Prevista” e “Receita Executável” não são dados evidentes em si, para conectar essa justificativa ao problema fenomenológico. Outros serviços, por exemplo, fornecem glossários de dados, como o Portal de Transparência do Rio Grande do Sul²⁴. Ainda que não seja uma garantia de entendimento por todas as grupos e repertórios de cidadãos acessando, é um grau extra de cuidado com a premissa da lei.

Uma pesquisa aponta que a criação de um canal específico para aproximar a linguagem técnica médica dos pacientes – considerando a experiência de outros países – apresentava impacto positivo no acesso à informação no meio específico²⁵. Experiências como o *plain language* americano²⁶ tentam facilitar a comunicação entre o cidadão e o governo, principalmente nas áreas técnicas, criando diretrizes para facilitar a captação das mensagens pelo maior número de pessoas. No Brasil a experiência de Linguagem Simples promovida pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) capta essa ideia²⁷. Considerando as pesquisas recentes sobre analfabetismo desenvolvidas pelo Instituto Paulo Montenegro (IPM)²⁸, 29% da população brasileira possui dificuldade no entendimento de textos.

Assim, resta justificada a pertinência da pesquisa, considerando a busca pelo questionamento da eficácia do acesso à informação quando os usuários, encontrando ou não a informação desejada, solicitam para o gestor da informação ajuda ou esclarecimento para compreender os dados encontrados (ou a localização dos dados) e a posterior resposta ofertada, recortada nos mecanismos de resolução entre os possíveis conflitos. Ainda que não seja possível para o Estado resolver,

²³ Disponível em: <https://www.transparencia.am.gov.br/acesso-a-informacao/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

²⁴ Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/receitas/dados-das-receitas/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

²⁵ SOTERO, Rosa Maria Bergamo. Busca por informações em saúde dirigidas à UNIFESP por meio do serviço “fale conosco”: um estudo exploratório. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) – Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2015.

²⁶ Disponível em: <https://www.plainlanguage.gov/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

²⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/linguagensimples/linguagensimples>. Acesso em: 19 dez. 2022.

²⁸ INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Índice de Alfabetismo Funcional. Coordenadores do Estudo LIMA, Ana; CASTELLI, Roberto Jr. Disponível em http://alfabetismofuncional.org.br/wpcontent/uploads/2020/03/Inaf2018_Relato%CC%81rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf acesso em 18/12/2022, 2018.

antecipadamente, todos os problemas de acesso – o que seria uma forma de delimitar o próprio acesso dizendo quais são os limites possíveis – o direito à informação como disposição para resolver os problemas inerentes nos processos informacionais é o ponto de partida da pesquisa e elemento basilar da formulação do problema. Assim, a despeito dos mecanismos passivos de acesso à informação (que apresentam problemas, como exposto) que não são nem de longe um rol taxativo – sites bem configurados, linguagem simples, métodos alternativos de acesso – ainda é preciso garantir que os usuários não contemplados pela antecipação dos problemas comuns encontrados também possam ter o devido acesso à informação.

Esse elemento, que o recorte da pesquisa caracteriza como a revisão dos pedidos, é o canal direto de ressignificação do conceito de informação pública. Juntando a parte teórica apresentada até agora, a constituição de uma construção intersubjetiva do acesso à informação contribui para o entendimento da informação como uma informação direcionada para os diversos públicos possuidores dos mais diversos Depósitos de Conhecimento. Garantir que as revisões aos pedidos de acesso à informação negados passem pelo critério do entendimento dos atores sobre a informação constituída é uma forma de inclusão, questão fundamentado na efetividade da democracia como exercício da cidadania.

A tese apresente como foco a interpretação da legislação pelos operadores, especificamente aqueles responsáveis pelos julgamentos dos recursos na CMRI. A tese se enquadra na antropologia jurídica, passando desde o primeiro momento pela antropologia filosófica para compreender a interação entre o agente e a estrutura (instituições) que condicionam a experiência do agente, passando pela antropologia social para compreender o papel da estrutura na identidade dos agentes – e isso justifica a escolha pelo método fenomenológico – e culminando na antropologia jurídica, na crítica pelo aperfeiçoamento das estruturas que fornecem os meios para a interação entre os diversos agentes. Assim, pautado pelo rigor e pelo estilo pessoal de sempre trazer esses três níveis de compreensão sobre o assunto (filosófico, social e jurídico), o escopo da tese visa percorrer essas três dimensões da experiência humana burocrática – a burocracia como enquadramento cognitivo para a compreensão dos fatos, a burocracia como espaço intersubjetivo de formação das identidades e a burocracia como meio de realização da prática administrativa.

A tese também passa pela questão das novas tecnologias em uma dupla natureza, que já foi enunciada, mas merece mais algumas palavras: primeiro, é

evidente que a inovação tecnológica é uma constante no mundo e um pretensão “neoludismo”²⁹ pouco seria eficaz. Aqui a questão não é “se” as novas tecnologias e a virtualização da intersubjetividade ocorrerão ou não pois elas já ocorrem, e sim “quais” os meios para que as gerações que não cresceram nesse ambiente possam interagir com a velocidade dos avanços. Como dito anteriormente, a democracia é para todos, não apenas para os aptos a utilizarem as ferramentas disponíveis. Assim, a questão do Ruído se confunde parcialmente com a questão do acesso aos mecanismos informacionais públicos, desde as questões mais simples como não conseguir acessar um determinado link escondido dentro dos sites de transparência até questões mais complexas que não são objeto da presente pesquisa como a total ausência de meios físicos diretos para acessar os dados governamentais.

Considerando o objetivo jurídico da presente pesquisa, o caráter multidisciplinar da investigação envolve compreender o fundo do problema, que é a conceituação. Três capítulos são dedicados a compreender o problema e compreender a conceituação, partindo das legislações internacionais e métricas e culminando nas pesquisas sobre o assunto, para criar mecanismo com a intenção de compreender como a lei é interpretada. Assim, o interesse nessas práticas é a criação de parâmetros científicos, quantitativos e qualitativos, para observar se tanto a LAI como lei e a LAI como interpretação da CMRI se mostra eficaz no que tange a garantia de informação, partindo desse conceito de informação.

Sem perder a ideia de que o conceito de informação possui um ponto de partida teórico, a existência de uma pesquisa prévia vem de encontro ao problema da tipificação, que é realizada ao retornar o tipo para os casos, em um movimento dialético que inicia na própria aceção dos casos para a construção dos tipos. Assim, a jornada para conceituar a informação parte de uma ideia geral que já foi apresentada alhures na introdução da tese, a observação da legislação dos países, o retorno para a teoria e a construção de novas categorias para analisar a atividade interpretativa. Ao realizar a análise da atividade interpretativa, um novo retorno para a lei é necessário para compreender se a mesma fornece subsídios para a interpretação com o objetivo de superar o Ruído e promover a Máxima Divulgação tanto quanto esses subsídios são utilizados.

²⁹ Referência ao movimento ludista do século XIX que atacou as novas tecnologias, nomeadamente a revolução industrial, com receio de que as máquinas roubariam empregados dos trabalhadores.

Considerando o caráter interdisciplinar da tese, começando pela Ciência da Informação, passando pela Filosofia, Sociologia, Antropologia e a Ciência de Dados que fornecerão o suporte para o tratamento dos dados, o objetivo – como já denunciado – é o aperfeiçoamento jurídico. Ainda que em alguns momentos as notas de rodapé aprofundem o contexto nas outras áreas, a tese reconhece as limitações do direito pois o jurista/operador, ainda que possa criticar a lei, não é o legislador. Muito pelo contrário, ele é preso cognitivamente pela lei. Não lhe é permitido escapar dela nem para realizar um conceito subjetivo (ou intersubjetivo) de lei, dentro da tradição hermenêutica filosófica que o autor da tese subscreve. É por esse motivo que na apresentação dos dados muitas vezes é reconhecida a carência da lei em alguns aspectos e até mesmo (raros) desvios da lei para a realização da prestação informacional que, ainda que sejam positivos para o peticionante, são negativos para o acesso à informação pois a melhor solução é aquela que serve para todos, sem depender da boa vontade do intérprete.

Ainda que utilize diversas fontes interdisciplinares, a presente tese culmina em uma crítica fenomenológica e jurídica ao conceito de informação, sobretudo em como ele é interpretado pela CMRI ao julgar, na carência de razões para decidir por um lado ou por outro, na ausência de critérios consistentes para definir uma jurisprudência e como as súmulas são referenciadas. Em suma, um problema de razão jurídica e não social. Ainda que exista, como pano de fundo, a crítica social o objetivo final da tese é o aprimoramento dos instrumentos jurídicos para a prestação informacional e esta não é confundida apenas com a entrega da informação solicitada e sim com a compreensão dos mecanismos utilizados. Uma boa prestação informacional não é aquela que entrega o desejado (já que entregar o desejado sem motivos racionais é juridicamente negativo, ainda que positivo para os interessados) e sim aquela pautada na superação do Ruído – mesmo que o recurso seja negado o peticionante deve ser capaz de ler a decisão e compreender por qual motivo ela foi negada – compreender que o procedimento fez sentido e não foi apenas uma esperada burocrática que culminou com uma decisão que não altera em nada o entendimento sobre o caso.

O problema desenvolvido nesta pesquisa pode ser resumido, considerando o que foi exposto até agora, como a relação entre informação, agente e ruído, partindo da ideia de que o ruído está diretamente relacionado ao repertório cognitivo de um

determinado agente³⁰ Para compreender este problema, é necessário revisar o conceito de Informação Pública, relacioná-lo com as práticas observadas nos outros países, tanto na qualidade da legislação quanto na percepção de transparência, para retornar ao cenário brasileiro, compreendendo o distanciamento entre o nosso conceito, tanto na norma quanto nas práticas delimitadas pelo enfoque metodológico escolhido. Assim, o problema desta pesquisa pode ser sintetizado no seguinte questionamento: **o conceito de Informação Pública apresentado na Lei de Acesso à Informação brasileira considera o ruído dos peticionantes?**

Pesquisando o banco de dados da CAPES é possível ver que o tema abrange diversos campos de conhecimento. Especificamente no direito não é possível encontrar tese sobre a área utilizando metodologias empíricas o que fundamenta a relevância dessa pergunta, somando ao pioneirismo do PPG na busca por essa temática³¹.

Essa pergunta guarda em sua formulação a necessidade investigativa de questionar a concretização, na vida social, do conceito idealizado. Essa discussão inicial sobre a natureza da tipificação, que terá como base a problemática fenomenológica da tipificação das coisas no mundo em Weber³² e Husserl³³, é o ponto de partida da construção das hipóteses e do objeto de pesquisa. Todo pensamento, por força da intencionalidade³⁴, é um pensamento de algo. O cidadão peticionante é uma construção tipológica baseada no que se espera de alguém fazendo um pedido de informação, mas a diversidade de Depósitos de Conhecimento dos mais variados grupos sociais requer abordagens diferentes para transformar o dado em informação,

³⁰ Partindo das Ideias propostas por Netto (2014).

³¹ Pesquisando “informação pública” no banco de dados da CAPES e refinando a pesquisa para Direito e Doutorado, é possível observar – considerando a presente data (10/08/2023) – que os trabalhos referenciados pertencem a Unisinos sobre a temática, sendo a maioria (4) compartilhando a orientação da presente tese. Mesmo desconsiderando o campo “Direito” é possível encontrar apenas 27 teses com a entrada “informação pública”.

³² WEBER, Max. Economia e Sociedade, Volume 2. Editora UnB, 4ª Edição, 3ª Reimpressão. Brasília, 2012.

³³ HUSSERL, Edmund. Investigações Lógicas I: Prolegomenos à lógica pura. Editora GEN. São Paulo, 2014.

³⁴ Conforme pontuado por Husserl (2014), a intencionalidade, neste caso, é a premissa desenvolvida no núcleo das assunções fenomenológicas que coloca o pensamento como pensamento de algo, retirando do reino das abstrações pura a o pensamento direcionado como experiência vivida. Ainda que seja possível, em um momento posterior, adentrar no reino dos fenômenos como entidades idealizadas das experiências adquiridas, no plano da reflexividade os pensamentos são compreendidos na sua categoria de intencionais. Husserl (2014) caracteriza a ideia de pensamento intencional não como um mero reflexo das coisas observadas no mundo, mas sim como uma verdadeira reconstrução/ideação das manifestações do mundo em um estado conceitual.

adotando a teoria matemática da informação, já que um dado só passa a ser informação se ele, efetivamente, modifica o comportamento do receptor. Em suma, só é informação se o receptor compreende o dado que é ofertado. Essa informação é uma condição de satisfação da prestação informacional pública pois ela condiciona a efetividade do direito ao processo de realização, de fato, do pedido como uma necessidade informacional. O agente, ao requerer uma informação pública, deseja algo com esse pedido – confirmação de algum ponto, entendimento sobre alguma circunstância, conhecimento sobre algum fato ou qualquer outra modificação – ainda que seja apenas confirmação de uma suspeita (a remoção, ainda que parcial, de uma parte da dúvida é uma mudança comportamental). Informar, nesse aspecto, compartilha da ideia de formar.

Na sua dimensão epistêmica o problema visa constituir a informação pública como um processo informacional determinado por uma Razão Pública e intersubjetiva com a finalidade de controlar as ações estatais e exercer a democracia assim como as dinâmicas de produção dos processos administrativos que configuram o cidadão como sujeito de direitos e deveres. A terminologia “Depósito de Conhecimento” aparece em Luckmann e Schutz³⁵ assim como Berger e Luckmann³⁶, sendo que os dois nomes apontam para o mesmo fenômeno – a existência de um conjunto de referências sobre os objetos e relações do mundo, tidos como certos, que os sujeitos utilizam para compreender os fenômenos. Esses Estoques, como em Schutz, ou Depósitos, como em Berger, são aprendidos pela experiência pessoal e intersubjetiva dos sujeitos, assim gerando conhecimento partilhado que um determinado grupo, em um determinado meio utilizado para compreender. Assim, certos grupos sociais enxergam os fenômenos sociais de formas diversas e o que é ruído para um grupo não necessariamente será para outro. Explicar direito para advogados é diferente de explicar direito para sociólogos, por exemplo. Uma terminologia simples como “poder de polícia” é algo compreensível em si para um jurista, mas pode levar ao erro alguém que não conhece o contexto específico da palavra “polícia” na expressão, necessitando de uma explicação adicional que seria simplesmente redundante para um grupo de advogados. Cada meio produz informações “tidas como certas” que são,

³⁵ LUCKMANN, Thomas; SCHUTZ, Alfred. *The Structures of the Life-world* Vol. 1. Heinemann Educational Books Ltda, 1978.

³⁶ BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Rio de Janeiro, 36ª edição. Editora Vozes, 2014.

muitas vezes, irrefletidas por aqueles congregados - como um médico que fala o princípio ativo de uma substância quando está com outros profissionais da área ou ainda um cozinheiro que descreve um corte específico de legumes para os outros funcionários. Informação não é um conceito rígido e sem a ideia de ruído esse tipo de problema é de difícil superação. O que é informação para alguns grupos não é para outros.

Na dimensão jurídica a legislação será analisada tendo como base os conceitos constituídos durante a pesquisa preliminar, na sua efetiva realização no plano das ações humanas, seja pelo Estado na figura dos seus agentes, seja no cidadão como beneficiado pela estrutura burocrático-legal de acesso. Questão cara os processos fenomenológicos e hermenêuticos é a adequação da interpretação, já que os objetos fenomenológicos inexistem fora da contextualidade o que se traduz para a matéria jurídica para a necessidade de contextualização da interpretação jurídica observando tanto a ideia do texto objeto de interpretação – por intermédio da análise sistemática dos princípios relevantes para a matéria – assim como a efetiva compreensão do impacto da interpretação na eficácia do direito protegido. No que tange o direito à informação, é a realização da prestação informacional dentro da norma.

A questão da interpretação da lei no sentido da Máxima Divulgação, conceito que está no cerne dos tratados e índices internacionais que orientam e qualificam as legislações nacionais de acesso à informação, servirá de horizonte epistêmico³⁷ dentro do paradigma fenomenológico apresentado e da transparência como orientação institucional do funcionalismo público. Informação, para ser informação, deve gerar mudança de comportamento no receptor então o acesso à informação, para ser efetivo, deve ser uma informação útil (ou seja, que gerou alguma mudança positiva para o receptor).

Partindo do problema desenvolvido no item anterior, duas hipóteses sustentarão a pesquisa:

I – O conceito de Informação Pública utilizado no Brasil é inclusivo em relação ao Ruído dos peticionantes; e II – O Conceito de Informação Pública utilizado no Brasil não é inclusivo em relação ao Ruído dos peticionantes.

³⁷ Essa questão é de suma importância para definir a interpretação dos limites da LAI, evitando não apenas a discricionariedade dos agentes ao cercearem o direito de acesso à informação, mas sim orientando o próprio exercício da função pública tendo a transparência e a máxima divulgação como paradigmas comportamentais.

Essas duas hipóteses se interligam como uma derivação do problema de pesquisa, já que o pressuposto que recorta a pesquisa é a existência de um conceito de informação pública que orienta e é atualizado pelas práticas dos órgãos administrativos que lidam com a informação pública. Essa pesquisa parte do conceito internacional que é reeditado e atualizado nos países, adequado a cada composição social, econômica e política.

A importância das hipóteses elencadas visa identificar a diversidade nas práticas e como elas se apresentam como manifestações das premissas que orientam as diversas legislações sobre o acesso à informação e como a construção dos mecanismos administrativos de resolução dos problemas de acesso à informação moldam a interpretação do próprio acesso à informação pública³⁸. Esses parâmetros serão utilizados posteriormente para falsear o processo no cenário brasileiro, com o devido recorte na instância superior do CMRI como órgão administrativo superior na interpretação das práticas de acesso administrativo (ressalvando o controle judicial dos atos administrativos). Essas hipóteses orientam a busca pela manifestação do conceito de acesso à informação, de forma dialética, sendo desenvolvida com uma revisão teórica nos aspectos epistêmicos e jurídicos da questão.

É importante compreender a existência dessa questão dentro da análise fenomenológica proposta pela tese, dentro da concepção já introduzida sobre a efetividade das normas. Uma constante preocupação da busca epistêmica projetada pela tese se dá justamente no retorno necessário do tipologia ao caso concreto e essa preocupação é influenciada diretamente pelo pressuposto hermenêutico (este, por sua vez, possui ligação direta com a fenomenologia) de que somos condenados a interpretar e aquele responsável por interpretar a lei está preso ao dever de utilizar uma interpretação adequada e condizente com a efetividade da lei³⁹. Aplicar a lei é interpretá-la de forma a realizar a lei no caso analisado, sempre consciente da devida contextualização.

³⁸ Essa questão do movimento conceitual dialético, aparece no plano filosófico como a própria atividade conceitual que alimenta e é alimentada pela prática, no plano sociológico como os pressupostos fáticos da experiência que são tidos como irrefletidos/certos e no plano jurídico como a construção da tradição/jurisprudência sobre o assunto, sendo que as três dimensões serão analisadas nos seus pressupostos fenomenológicos.

³⁹ STRECK, Lênio. Dicionário de Hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito - 2. ed. - Belo Horizonte : Coleção Lenio Streck de Dicionários Jurídicos ; Lelramento ; Casa do Direito, 2020

O método utilizado é o fenomenológico, com uma constante comunicação entre os fenômenos e as relações entre os objetos no mundo que ensejam o fenômeno. Assim, por questões de integridade, parece conveniente utilizar o método fenomenológico, considerando que a fenomenologia atravessa a compreensão da presente tese no método, metodologia, suporte teórico filosófico, social e jurídico.

O desenvolvimento da tese ocorrerá em duas etapas: a pesquisa preliminar exploratória que constitui os pressupostos utilizados para analisar a pesquisa principal. Inicialmente, o objetivo é a utilização de dois índices que traçam pontos em comum das legislações sobre acesso à informação e como essas legislações lidam com as particularidades de cada sociedade, transplantando as premissas internacionalmente pactuadas. O segundo momento da pesquisa tem como objetivo a construção de categorias de análise para tratar e qualificar os julgamentos da CMRI sobre a temática informação, no período de 2012 até junho de 2019, data da última publicação atualizada de referências no formato *xm/* sobre os julgados. A metodologia escolhida é o *Designe de Pesquisa Fenomenológica*, que compreende a construção de uma descrição interpretativa dos fenômenos partindo da análise da interação entre os participantes⁴⁰.

No primeiro momento o foco será a utilização de dados comparados entre os países das listas TI e GRI para a compreensão do problema e a construção de uma temática comum sobre a questão, indentificando pontos de convergência entre as legislações, a percepção sobre os problemas inerentes da aplicação da lei e a própria qualidade auferida, sem perder de vista a contextualidade dos dados apresentados.

No seu segundo momento da pesquisa parte do problema fenomenológico da interpretação, considerando que os sentidos não podem ser lidos fora do contexto em que é apresentado, superando-se a dogmática analítica das palavras. Considerando que para efetivar o acesso à informação é preciso compreender o contexto no qual a informação é peticionada, sem engessar sentidos partindo de tipificações apartadas da realidade. Se é verdade que toda a objetividade deve ser evitada na busca pelo sentido da norma jurídica⁴¹ é igualmente verdade que deve-se olhar para o acesso à informação, como efetividade e não apenas dogmática jurídica. Assim, é preciso sair

⁴⁰ GROENENWALD, Thomas. *A Phenomenological Research Design Illustrated*. International Journal of Qualitative Methods, 2004.

⁴¹ STRECK, Lenio. *Hermenêutica Jurídica em Crise: Uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 1999.

da lei para observar a prática e retornar para a lei para compreender a melhor forma de efetivar os direitos que ali estão consagrados, no caso da LAI, o devido acesso à informação – no recorte da presente pesquisa, a superação do Ruído.

Munido desse conhecimento a pesquisa principal analisa os julgamentos da CMRI extraindo das sentenças dados capazes de entender como o conceito de informação pública é construído de forma relacional ao objeto (o acesso à informação negado). Essa construção então retorna para a discussão original para comparar o modelo brasileiro dos dados preliminares levantados com os outros seis modelos comparados na pesquisa preliminar para responder a pergunta inicial, confirmando ou não as hipóteses.

Cosac⁴² explora a dimensão dos conflitos na produção de sentido dentro dos espaços públicos e partindo da metodologia escolhida, isso é adequado para compreender os Depósitos Conceituais.

Sobre a questão do uso da metodologia com textos, Watson⁴³ desenvolve a crescente racionalização do mundo como o avanço do texto como método de armazenar informações, assim trazendo a dimensão do texto como experiência humana catalogada, constituindo classificações para textos naturalmente desenvolvidos sem o suporte do entrevistador para compreender o diálogo, implícito e explícito, que o contexto presume. Trazendo para a realidade da pesquisa, quem julga o recurso julga um pedido – existe um diálogo entre o pedido e a resposta. Ainda que não seja um diálogo ativo entre duas partes, existe uma ligação direta entre as duas realidades sociais – a produção de sentidos que orientou a construção do pedido e a produção dos sentidos que é reforçada pelas decisões. Parte da tensão entre essas duas realidades – que não necessariamente utilizam os mesmos Depósitos Conceituais – e a identificação do ruído entre elas – quando um a resposta não está em consonância com a pergunta realizada – são exploráveis dentro da pesquisa.

Essa racionalização, dentro do perspectiva fenomenológica, apresenta o pano de fundo hermenêutico para a compreensão do problema já que a interpretação das normas é o caminho para a realização da efetividade nos casos concretos e a compreensão de como essas interpretações ocorrem, em primeiro plano no cenário

⁴² COSAC, Astrid Sarmento. Democracia Deliberativa: As Dificuldades Do Exercício E Da Participação Feminina. Revista Teoria e Cultura vol. 5, nº 5. Janeiro de 2010.

⁴³ WATSON, Rod. Analysing Practical and Professional Texts: A Naturalistic Approach. Rothledge Publisher. Nova York, 2009.

internacional e logo depois no cenário brasileiro, apresentará subsídios para observar o fenômeno proposto dentro das metodologias apresentadas.

Com esse horizonte apresentado, a tese percorrerá a análise primária dos índices, a construção das categorias e a pesquisa com os dados da CMRI para retornar, para a construção de um entendimento fenomenológico dos pressupostos interpretativos do acesso à informação assim como a relação entre os objetos informacionais que aparecem durante a relação entre as partes, em consonância com o problema de pesquisa e as hipóteses apresentadas, apresentada nos capítulos adiante.

2 A INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO FORMAÇÃO DO PÚBLICO

O início da presente tese se dá pela construção de parâmetros informacionais para compreender o fenômeno pesquisado. Em consonância com a questão da tipologia social e o necessário retorno para as relações que constituem as partes analisadas, a pesquisa inicial exploratória visa compreender como o fenômeno se manifesta em diferentes escalas, nomeadamente os dois índices utilizados para compreender as duas dimensões do fenômeno (lei e percepção de acesso). Assim, apresentando o posicionamento inicial teórico sobre o acesso à informação o capítulo presente visa compreender o dado fenomenológico como ele se apresenta para constituir o passo inicial da crítica, na figura da superação entre a discrepância dos índices apresentados.

2.1 A formação da informação como discurso público

Considerando a proposta da tese edificada na introdução, o presente capítulo visa constituir os elementos da pesquisa que subsidiarão a pesquisa principal, partindo de um universo delimitado de dados para compor a informação que fomentará a discussão teórica e a criação das categorias de pesquisa. Assim, a investigação proposta passa pela proposta de compreender o problema pela criação de parâmetros baseados nas informações de métricas consagradas, sem perder o horizonte epistêmico da crítica que é a compreensão do problema da eficácia, tendo como base teórica a ideia de um Ruído como delimitador da Máxima Divulgação. Com essas informações contextualizando o capítulo, convém começar pela compreensão das dimensões tipológicas da pesquisa, contextualização o que é dado, informação e a relação entre os dois conceitos.

Todo dado é um recorte que objetiva enfatizar um aspecto, qualitativo ou quantitativo, da realidade⁴⁴. Essa ideia, que será desenvolvida partindo de duas teorias, é um pressuposto da tese desenvolvida e serve como base para a construção da crítica fenomenológica, já que dados são elementos constituídos antes da apreensão das simbologias interpretativas, ou seja, um dado é uma unidade

⁴⁴ Diversos conceitos de dado e informação podem ser encontrados na literatura. Para uma abordagem conceitual dos pressupostos da definição de dados, informação e conhecimento esse trabalho recorre a pesquisa elaborada por Zins (2007, p. 488): “By analyzing the 45 citations one can realize that in most citations data are characterized as phenomena in the universal domain, and knowledge is characterized as phenomena in the subjective domain, though in many cases these interpretations are not exclusive”, trazendo a natureza dualista compatível com um esquema sujeito-objeto da informação.

inferencial sem um significante – um dado, sem o devido suporte contextual, carece de informação⁴⁵. Assim, a existência da informação pode ser entendida como a própria contextualização do dado percebido dentro do contexto, ainda que não seja possível determinar, com antecedência, qual é o contexto que será utilizado para inferir a informação constituída pelo dado.

As duas teorias que convergem e dão forma para essa afirmação estão diretamente relacionadas aos pressupostos filosóficos e sociológicos que diferenciam dado e informação: a questão da informação como a diferença entre ruído e dado e as estruturas sociais como pontos de convergência das experiências pessoais. Esse esquema cognitivo torna possível chegar ao pressuposto fático-jurídico da análise da informação pública como um fenômeno dirigido para um fim: a realização da cidadania.

2.2 Informação é informação de um dado

Informação pública, dentro da teoria matemática da informação, é definida pela diferença entre o ruído e o dado⁴⁶. Assim, todo sistema informacional é definido pelo contexto, já que os dados são sempre direcionados para um determinado receptor, que utilizará a informação para um determinado fim. Como bem lembra Netto⁴⁷, a informação só é válida (e a qualidade é a capacidade) se produzir modificações no receptor. Assim, um determinado receptor precisa de um determinado conjunto de dados para sofrer uma modificação comportamental, sendo que nem sempre o transmissor compreende a natureza primária intencional dos dados transmitidos. Esse constante atrito entre os dados recortados e a necessidade dos transmissores é quantificável, nos sistemas exatos, pela entropia informacional, ou seja, a medida de dispersão entre os dados coletados e o ruído planejado pelos diversos receptores que receberão a informação⁴⁸.

⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Proteção de dados pessoais como direito fundamento na constituição federal brasileira de 1988: Contributo para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada. *Direitos Fundamentais & Justiça* | Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 179-218, jan./jun. 2020

⁴⁶ SHANNON, Claude Ewood. *A Mathematical Theory of Communication*. The Bell System Technical Journal, Vol. 27, p. 379-423, July, 1948.

⁴⁷ NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. *Semiótica, Informação e Comunicação*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

⁴⁸ Netto (2014, p. 131-132) pontua que: “(...) a mensagem que tende para um grau máximo de originalidade (a mensagem mais imprevisível) tende igualmente para um máximo de informação e, inversamente, quanto mais previsível a mensagem, menor a informação”. A essa diferença de previsibilidade chama-se de entropia informacional, que se apresenta como a parte da mensagem enviada e não aproveitada pelo receptor.

É a incerteza da transformação de um determinado dado em informação aproveitável para o receptor que gera esse atrito, já que tudo que as informações desnecessárias para o receptor geram um desgaste desnecessário, que é chamado de ruído na teoria informacional. É importante notar que o ruído e a entropia são partes integrantes de qualquer sistema informacional complexo já que a entropia máxima só é possível em um sistema que envia uma única mensagem para um único receptor com uma função objetiva⁴⁹, uma possibilidade irrazoável para sistemas com agentes humanos.

O conceito de ruído adotado neste projeto é “(...) *all of these changes in the transmitted signal (...)*”⁵⁰, ou seja, é a diferença entre o dado tratado e a informação recebida. Este conceito está diretamente ligado ao processo de entropia informacional, pois, sendo a informação ligada diretamente ao processo de liberdade que o gestor dos dados tem para tratá-los, ao interagir com sistemas complexos, existe uma margem de discrepância entre o símbolo utilizado para codificar a informação e os símbolos usados pelos receptores para decodificar esta informação⁵¹. Controlar esta margem está diretamente ligado ao processo de conhecimento dos Repertórios utilizados pelos receptores e a própria ideia de entropia informacional como diferença entre o que é dito e o que é percebido em um determinado sistema que permite mais de uma variável no processo de deslocamento da informação. Essa questão é essencial quando se mergulha dentro dos sistemas sociais complexos com múltiplos atores baseados em um ambiente de racionalidade limitada, já que a ergodicidade (o desgaste entrópico dos sistemas complexos quando observados em uma determinada linha de tempo com a introdução de novos agentes/objetos⁵²) é um fator relevante para esse problema.

⁴⁹ Shanon e Weaver (1964, p. 8) enfatizam: “If a source can produce only one particular or message its entropy is zero, and no channel is required. For example, a computing machine set up to calculate the successive digits of produces a definite sequence with no chance element”.

⁵⁰ SHANNON, Claude Ewood; WEAVER, Warren. *The Mathematical Theory of Communication*. Illinois: The University of Illinois Press, 1964, p. 18.

⁵¹ Como Silver (2013, p. 11) exemplifica que “os homens podem, porém, interpretar coisas ao seu modo/ Livre da finalidade da coisa propriamente dita”, adverte-nos Shakespeare pela voz de Cícero — um bom conselho para qualquer um que deseje mergulhar na riqueza de informações recém-descobertas. Era difícil distinguir sinal e ruído. A história que os dados nos contam muitas vezes é aquela que gostaríamos de ouvir, e geralmente fazemos de tudo para que ela tenha um final feliz”. Este processo é conhecido pela filosofia como viés confirmativo e será analisado adiante.

⁵² Ergodicidade aparece em todo sistema complexo que é influenciado por questões externas, sobretudo a inclusão de novos agentes. A questão é fundamental nos estudos quantitativos envolvendo agentes racionais, mas a premissa é válida para qualquer cenário complexo: aumentar a complexidade

Netto⁵³ clarifica o problema da Informação não no processo de significação e sim na entropia: o problema da informação não é, exatamente, o conteúdo transmitido e sim o impacto que ele terá no receptor. Nas palavras do autor, “o que interessa à análise informacional, assim, não é saber o que diz uma mensagem, mas quantas dúvidas ela eliminar”. Para isso, convém salientar que a Teoria Matemática da Comunicação, apesar de ter sido inicialmente desenvolvida tendo como intenção a promoção de sistemas com canais físicos, contém premissas igualmente válidas para a comunicação humana. Assim, Netto⁵⁴ mostra que a questão do ruído está diretamente ligada à diferença entre o repertório utilizado para criar a mensagem e o utilizado para recebê-la, ou seja: quanto maior a compreensão do receptor sobre o conteúdo da mensagem (seja ela qual for), maior o impacto nas ações do receptor. Em outras palavras, ao solicitar uma Informação, o receptor deseja clarificar um ponto: se ele não compreende o retorno deste pedido, a informação não será útil.

Assim, utilizando as estruturas sociais, toda informação que não esclarece dúvidas no receptor gera ruído e esse ruído atrapalha a busca pela informação capaz de alterar a percepção do agente social. Em estruturas mais complexas um agente pode, por meio de uma pesquisa exploratória, percorrer o ruído em busca de informações⁵⁵. Porém uma informação, sendo informação de algo, já carrega uma intencionalidade que espera a satisfação por meio do controle da entropia entre produzida. Em síntese, o receptor deseja uma informação útil e condizente com o contexto apresentado e o gestor dos dados e da informação deseja diminuir o trabalho necessário pelo meio para satisfazer essa vontade. Porém um sistema complexo possui vários receptores com repertórios diferentes gerando valores entrópicos para cada relação, como bem observa Netto⁵⁶, “(...) os repertórios dependem, para sua constituição, de esquemas ou hiper códigos comuns em princípio a todos os indivíduos, vivendo sob o império desses esquemas”. Estes, porém, são alterados

de um sistema deteriora a possibilidade de previsão do sistema quando consideramos um prazo longo de operações. Para mais informações sobre ergodicidade nas ciências sociais ver Moleenar (2004) e Koopmans (2015).

⁵³ NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. *Semiótica, Informação e Comunicação*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014, p. 121.

⁵⁴ NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. *Semiótica, Informação e Comunicação*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014, p. 123.

⁵⁵ Esse problema será explorado no próximo capítulo dentro da Racionalidade Condicionada como critério satisfativo.

⁵⁶ NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. *Semiótica, Informação e Comunicação*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014, p. 124.

pelo uso que cada indivíduo deles faz, o que provoca o aparecimento de repertórios de classe e de grupos.

Essa ideia será abordada dentro da matriz teórica da fenomenologia, especificamente a fenomenologia social schutiana. Assim, esses códigos que servem como fundamentos para outros códigos são explicáveis. Schutz⁵⁷ teoriza que existe um depósito de conhecimento intersubjetivo que determina os depósitos de conhecimentos intersubjetivos dentro de uma determinada estrutura social. Assim, estes depósitos de conhecimento permitem que todo ator social dentro de uma estrutura possa prever as intenções dos outros autores que partilham daqueles referencias.

Esses depósitos de conhecimento apresentam uma via legítima de constituição. Como posteriormente desenvolvido por Luckmann⁵⁸, toda a transmissão institucional de significados que orientam a vida comum dos abrangidos pela instituição passam pela chancela dos legitimados a falar pela instituição, o que leva diretamente ao problema, dentro das democracias, do controle dos mecanismos de acesso ao processo de legitimação das instituições públicas. A tipificação como processo de constituição do significado dos objetos passa pela legitimação das ações envolvendo os mesmos, criando uma retroalimentação semântica dos conceitos legítimos.

Essa legitimação institucional é internalizada e legitimada pelos aderentes daquele espaço social, criando um universo abrangido por diversos receptores de sentidos, determinado conforme as regras de aquisição, transformação e reificação dos conceitos. Esse processo de tipificação se dá de forma orgânica dentro das relações sociais abrangidas, nem sempre guardando total consonância com os fatos que serviram de base para a constituição da tipificação. Essa tipificação se aproxima de uma tentativa de objetividade linguística, isto é, a equiparação entre a ação classificada e a palavra utilizada para exemplificar. Isso não quer dizer que a existência de uma tipologia presume a objetividade das ações, mas sim o intento de classificar ações de forma objetiva e a posterior aproximação das ações análogas⁵⁹.

⁵⁷ LUCKMANN, Thomas; SCHUTZ, Alfred. The Structures of the Life-world Vol. 1. Heinemann Educational Books Ltd, 1978, p. 80.

⁵⁸ BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade. Rio de Janeiro, 36ª edição. Editora Vozes, 1973, p. 100.

⁵⁹ BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade. Rio de Janeiro, 36ª edição. Editora Vozes, 1973, p. 101.

Em suma, é importante frisar que esse processo de constituição dos sentidos legitimados dentro de uma determinada instituição não necessariamente corresponde a soma de todas as experiências dos aderentes e sim da chancela legitimadora daqueles que são aptos a desparticularizar sentidos. Esse processo não é livre de Ruído, sendo possível concluir – pelo menos provisoriamente – que apreender sentidos sociais das ações dos agentes abrangidos por uma determinada tipificação não necessariamente corresponde ao processo descritivo dessas ações. Em outras palavras, ainda que seja possível recordar a lição de Weber⁶⁰ sobre a tipificação ser uma aproximação da realidade social, uma “(...) tentativa de apreender os indivíduos históricos ou os seus diversos elementos em conceitos genéticos”.

Sendo o Cotidiano⁶¹ uma abstração das práticas intersubjetivas tidas como certas, esse processo de construção dos conceitos, quando trazido para a teoria da informação adota na presente investigação, aponta para uma crítica fenomenológica ao Ruído como elemento diferenciador das experiências. Cada agente dentro da estrutura se relacionada com os conceitos legitimados pela estrutura mas traduz essa tipologia partindo das experiências pessoais. Ainda que não seja possível reduzir todas as experiências pessoais dentro da prática tipológica, o exercício de refinar a tipologia para adequar-se aos ruídos dos grupos que sustentam a legitimidade das instituições faz parte da experiência democrática com exercício da cidadania, já que não seria democrático excluir grupos sociais pela falta de acesso aos mecanismos de legitimação do poder ao mesmo tempo que esses mecanismos são constituídos como expressão da vontade popular.

Assim, a problemática que se constrói como objeto dessa pesquisa *a priori* é compreender se os mecanismos de legitimação dos conceitos – nomeadamente a Informação Pública – está atenta ao ruído que aqui aparece como a diferença entre a

⁶⁰ WEBER, Max. Metodologia das Ciências Sociais. Tradução de Augustin Wermer. Cortez Editora, 4ª edição. São Paulo, 2001, p. 140.

⁶¹ Cotidiano aqui se refere ao universo intersubjetivo de ações tidas como certas, desenvolvido por Luckmann e Schutz (1978, p. 3). O termo se refere ao processo de instrumentalização e internalização do Mundo da Vida como uma forma reflexiva de intermédio com o mundo. Um problema inerente que essa teoria visa resolver – e é central para o estudo aqui desenvolvido – é a questão do ‘tido como certo’ (do inglês “*take as granted*”) que denota essa atitude reflexiva em relação ao mundo. No contexto da proposta aqui desenvolvida, a diferença semântica entre o que é Informação Pública para os diversos atores democráticos será confrontada com o conceito tipificado pelos autorizados a legitimar, justamente para evidenciar – em um primeiro plano – a atitude tida como certa da legitimidade do conceito sem a devida apreciação do ruído entre os agentes que utilizam o conceito. A hipótese inicial então se coloca como crítica a sedimentação da atitude tida como certa ao aceitar um conceito que não corresponde a realidade que ele tenta descrever.

Informação Produzida e a Recebida dentro dos grupos que são elencados como alvos dessa ação social, definindo diretamente – ou indiretamente – o acesso à informação dos grupos peticionantes.

Essa premissa leva diretamente ao próximo ponto, que envolve compreender a legitimação do conceito de Informação Pública como uma aproximação tipológica que abrange a realização do conceito entre os diversos grupos sociais que sustentam a institucionalização da democracia na figura do acesso e da transparência dos atos institucionais.

2.3 Instituições são pontos de vista construídos pela intersubjetividade

Partindo do ponto levantado no tópico anterior a entropia informacional não apenas é inerente aos sistemas sociais como ela é exponencialmente aumentada pelo número de agentes, sendo que as relações típicas da informação pública nas democracias modernas possuem um número indeterminado de agentes. Esses agentes, com diversos repertórios linguísticos, entendem as mensagens de forma diferente o que aumenta, exponencialmente, a complexidade dos processos informacionais.

É possível controlar a entropia informacional controlando o fluxo informacional, sendo aumentando a entropia da informação para abranger o maior número de repertórios possíveis ou controlando o número de repertórios que serão abrangidos pela informação. No caso da informação pública as diversas legislações de acesso à informação possuem procedimentos burocráticos que controlam o objeto dessas informações e como elas são acessadas.

A intencionalidade serve como enquadramento para entender esse processo, já que não é possível criar um pensamento do nada, sem relação com o espaço social que constitui os sujeitos. O direito administrativo lida com a intencionalidade definindo o posicionamento social dos atores burocráticos que permitem ao agente falar em nome do Estado.

Esse traço dos atos burocráticos que produzem a versão estatal dos pontos de vista sublimados pelos procedimentos foi desenvolvido por Ross⁶², já que *“Every act-in-law is an exercise of a power granted to the actor through a rule of competence.*

⁶² ROSS, Alf. On the Concepts “State” and “State Organs” in Constitutional Law. Stockholm for Scandinavian Law. Scandinavian Study in Law, Vol. V, 1961, p. 10.

Such rules of competence determine the conditions that the pronouncement must fulfill in order to produce the intended legal consequences". Um ato jurídico válido executado por uma autoridade competente dentro da função estabelecida é um ato estatal, e é por intermédio dele que a vontade particular do agente entra na esfera pública e aparece não como um ato particular e sim público/estatal. Esse processo de constituir pessoas aptas a falar sobre um assunto com a autoridade estatal, assim gerando consequências legais para os conceitos balizados, passa pela própria noção de especialização da função pública. Ainda que esses processos legais sejam lícitos a sociologia fenomenológica preocupa-se com o lugar de produção desses atos.

Weber⁶³ define o surgimento do funcionalismo moderno como a emergência do "(...) de um grupo de trabalhadores intelectuais altamente qualificados, treinados em sua área especial durante muitos anos, com uma honra estamental altamente desenvolvida no interesse da integridade". Esse funcionalismo então exercer o poder conforme atos válidos, pois a validade dos atos oficiais derivados de uma determinada autoridade legítima é derivada das regras racionais que sustentam essa autoridade. O poder de realizar atos burocraticamente válidos é o derivado do investimento da estrutura social nos atores⁶⁴.

Essa especialização gera um espaço intersubjetivo de sentidos que orientam a produção de informações partindo de dados para o público que será regulado. O Estado, para regular outros entes privados especializados precisa recorrer aos mesmos processos informacionais, controlando o ruído para diminuir a entropia comunicacional. Controlar uma sociedade complexa exige diminuir a complexidade dos canais comunicativos dessa sociedade, ou seja, diminuir a possibilidade de sentidos possíveis dentro das ações tidas como legítimas, ainda que isso seja um processo de exclusão. Como Rubin⁶⁵ salienta, esse processo é derivado da própria especialização burocrática estatal, criando uma casta de especialistas capazes de gerar um conhecimento válido e oficial sobre os fatos sociais, determinando quais são os sentidos válidos.

⁶³ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, Volume 2. Editora UnB, 4^o Edição, 3^a Reimpressão. Brasília, 2012, p. 536.

⁶⁴ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, Volume 2. Editora UnB, 4^o Edição, 3^a Reimpressão. Brasília, 2012, p. 128.

⁶⁵ RUBIN, Edward L. *Phenomenology, Colonialism and the Administrative State*. Legal Studies Research Paper Series, 95. Tennessee, 2018.

Esse processo, ainda que importante, codifica a informação pública pela intencionalidade, já que as coisas tidas como certas para um determinado meio não necessariamente são acessíveis para quem não compartilha um determinado depósito de conhecimento. Essa exclusão pela especialização precisa carregar uma decodificação para evitar o que Habermas⁶⁶ descreveu como Colonização do Mundo da Vida, a constante ingerência do tecnicismo estatal nas estruturas sociais que circundam o Estado. A especialização não pode ser uma barreira linguística para compreender a atividade estatal ainda que seja necessário como mecanismo de aproximação entre os reguladores e os regulados.

Habermas desenvolveu a ideia de uma colonização do mundo da vida, um processo pelo qual "(...)a *'fragmented consciousness'*, that blocks enlightenment by the mechanism of reification (...) make their way into the lifeworld from the outside – like colonial masters coming into a tribal society – and force a process of assimilation upon it"⁶⁷. Assim, um processo de tecnificação do Mundo da Vida aparece com a emergência de um funcionalismo capaz de integrar os diversos sistemas sociais que dão fundamento ao Mundo da Vida, em um processo de alienação das relações sociais pela abstração das práticas.

Exemplificando, uma discussão sobre saneamento básico pode rapidamente passar por uma captura econômica e um posterior processo de reificação, culminando em uma discussão técnica que aliena os afetados pelo problema pela própria incapacidade de perceber os trâmites burocráticos da discussão reificada, afetando a própria capacidade de interação democrática e controle dos atos estatais.

Arendt⁶⁸ desenvolve a esfera intersubjetiva da razão pública como um pensar em conjunto, pois exercer a razão pública sem partilhar dos pressupostos retira a capacidade de falsear as premissas e corrigir os erros. A pluralidade é a peça central da existência social humana, na condição de seres políticos. Essa pluralidade não escapa ao inerente processo intencional e a entificação do ser: tentar descrever uma pessoa é um constante exercício de descrever o estado dessa pessoa em um determinado contexto, fazendo com que os sujeitos da relação pública, ao exercerem a pluralidade, tenham os seus sentidos e definições engessados pelo intérprete na

⁶⁶ HABERMAS, Jürgen. The Theory of Communication Action Vol. 2 Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason. Translated by Thomas McCarthy. Beacon Press. Boston, 1985.

⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. The Theory of Communication Action Vol. 2 Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason. Translated by Thomas McCarthy. Beacon Press. Boston, 1985, p. 345.

⁶⁸ ARENDT, Hannah. Entre o passado e o Futuro. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

busca de instrumentos para operacionalizar a Razão Pública. Essa premissa torna as opiniões dos agentes algo não evidente pela própria natureza das opiniões conflitantes que constituem as diversas visões de mundo da verdade fatural⁶⁹. Quando observado por essa premissa, a alienação tecnicista que transforma dados em informações ininteligíveis para grande parte da população, sobretudo os atingidos direta e indiretamente pelas discussões, cria um ambiente de opacidade⁷⁰ logo a própria capacidade de controlar e interagir com os autores torna-se ineficiente.

Loidolt⁷¹ desenvolve o papel da experiência no agir político, partindo dessa premissa e traçando uma linha entre os vários referenciais teóricos utilizados por Arendt⁷² para extrair essa dimensão intersubjetiva da construção da realidade política como uma realidade partilhada e capaz de gerar objetividade. Sendo o que é comum entre os sujeitos parte do processo de partilha do mundo social, assim *“Inserting oneself in the web of relationships and thereby partaking in a mode of being understandable is the most fundamental and basic actualization of plurality”*⁷³. Essa raiz comum que sustenta a realidade social entre os diversos sujeitos representa a possibilidade de falar com os outros e constituir objetividade.

O desenvolvimento de um mundo social partilhado que ultrapassa a experiência de cada pessoa torna o processo de construção da Razão Pública uma premissa sem a qual não é possível compreender a formação da intencionalidade que recorta os objetos sociais alvos de políticas públicas. Em outras palavras, a constante troca de informação entre os cidadãos e a administração pública para constituir a mediação da governança pública, em especial para a pesquisa a constituição da informação pública, é parte integrante do próprio conceito de uma informação voltada para o público. Se aceitamos a tese matemática de que toda informação é uma forma de redução do ruído entre o dado coletado e o intérprete desse dado, a participação do interpreta é condição inerente para qualificar a informação, para evitar um desaparecimento e entificação dos agentes em sua condição de cidadãos desprovidos de participação no processo democrático. Assim, nas palavras de

⁶⁹ E por verdade fatural Arendt (2014) coloca a própria teia de relação entre os agentes, das suas posições de mundo, na busca pela construção de uma racionalidade pública intersubjetiva.

⁷⁰ O conceito de opacidade usado por Schauer (2011), que será desenvolvido a seguir.

⁷¹ LOIDOLT, Sophie. *Phenomenology of Plurality: Hannah Arendt on Political Intersubjectivity*. Routledge, 2018, p. 163.

⁷² ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o Futuro*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

⁷³ LOIDOLT, Sophie. *Phenomenology of Plurality: Hannah Arendt on Political Intersubjectivity*. Routledge, 2018, p. 198.

Loidolt⁷⁴, “*objects are only real objects, i.e. not only correlates of my experiences and thus potential illusions, if they are also experienced by others*” e por esse motivo a aparência das ações sociais não é subjetiva justamente por ser partilhada. É a partilha, derivada da intersubjetividade, que garante a transcendência do público como espaço de realização do privado. É quando o outro consegue compreender as minhas ações que as ações partilhadas são ‘reais’ para os atores, ou, recursivamente, retornando ao contexto hegeliano de que o real é racional – pois é no entendimento das ações do outro que as ações partilhadas criam uma realidade social intersubjetiva. É preciso ser racional para ser real e real para ser racional. É precioso ser partilhado para ser transcendente e é justamente por ser transcendente que percebemos que é partilhado.

A formalidade pode ser uma para todos, mas cada grupo social interage com ela de forma diferente. É nesse sentido que pode ser interpretada a questão da Ação Pública como uma escolha dos instrumentos que constituem o domínio público, já que a ação pública, para Lascoumes e Le Galés⁷⁵, é definida como “(...) o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” pois “trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas”. Essa fenomenologia da Ação Pública orienta a escolha dos instrumentos de interferência na sociedade pelo poder público tendo como base os efeitos nos grupos que sofrerão essa ação. Assim, cada grupo social exige uma abordagem diferente para interagir com a formação da informação pública, para além da ideia intencional original de codificação/decodificação dos parâmetros de transformação dos dados em informação.

Constituir o cidadão no plano abstrato faz parte da atividade burocrática pela própria natureza generalista e racional da dominação legal-racional. O manto da abstração surge na burocracia como uma forma de defesa, na figura da isonomia, pois “A igualdade jurídica e a exigência de garantias jurídicas contra a arbitrariedade requerem a objetividade racional formal da administração, em oposição ao livre-

⁷⁴ LOIDOLT, Sophie. *Phenomenology of Plurality: Hannah Arendt on Political Intersubjectivity*. Routledge, 2018, p. 163.

⁷⁵ LASCOURMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. A Ação Pública Abordada Pelos Seus Instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*. Volume 9, N° 18, 2012, p. 20.

arbítrio e à graça da antiga dominação patrimonial”⁷⁶. Weber⁷⁷ reconhece, logo depois, que as massas, principalmente as desprovidas dessa igualdade material na prática, acabam forçando a frieza da administração pública que nem sempre percebe as injustiças no caso concreto. Ainda que essa experiência tenha os seus vícios, ela nem sempre é inválida e injusta.

Sen⁷⁸ lembra que, apesar da racionalidade da justiça ser o ideal dentro da sociedade democrática, a justiça adentra a dimensão pessoal e o grito dos excluídos do processo de constituição da justiça também é um dado relevante para construir a racionalidade pois “*One of her central points here, as elsewhere, is that justice, by its very nature, has to have a universal reach, rather than being applicable to the problem and predicaments of some people but not of others*”. Trazendo para a temática da pesquisa, o acesso à informação, para o exercício da cidadania, para ser justo e democrático, deve ser para todos e não apenas para um determinado grupo que satisfaz o conceito constituído ao determinar o universo possível da informação pública. Ainda que não seja possível delimitar de antemão todos os grupos abrangidos pelo acesso ofertado, isso não deve servir de óbice para a concretização, em cada pedido de acesso à informação, da melhor solução possível para o caso.

O Estado, como gestor da informação pública, define as condições de acesso nos processos informacionais, já que é preciso caracterizar, dentre os diversos pontos de vista possíveis, quais deles são válidos. Delinear o conteúdo da legislação de acesso à informação faz parte da atividade de controle entrópico e da própria atividade interpretativa do conceito de informação pública. Ainda que seja importante a especialização e o tecnicismo para a devida regulação dos atores especializados de uma sociedade, a posterior decodificação e concretização – em contraposto ao processo de reificação e abstração – da informação pública direcionada para o cidadão é um dos elementos principais que essa pesquisa considera, para retornar o processo informacional público como componente essencial para a democracia. Do ruído como componente necessário para a transformação de dado em informação passando pelo problema da intencionalidade na comunicação, a criação de

⁷⁶ WEBER, Max. Economia e Sociedade, Volume 2. Editora UnB, 4^o Edição, 3^a Reimpressão. Brasília, 2012, p. 216.

⁷⁷ WEBER, Max. Economia e Sociedade, Volume 2. Editora UnB, 4^o Edição, 3^a Reimpressão. Brasília, 2012, p. 217.

⁷⁸ SEN, Amartya. A ideia de justiça. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 117

mecanismos para evitar a alienação e a exclusão dos atores nos processos informacionais levam ao próximo tópico, que é a possibilidade de realização da informação criada pelo Estado como pública.

2.4 A Legislação internacional de acesso à informação como pressuposto fático da informação pública

O acesso à informação pública é um direito reconhecido pela ordem internacional, já que o conceito de democracia, na ordem vigente, presume uma racionalidade pública alimentada por agentes com acesso à informação necessária para desenvolver o debate público⁷⁹. A qualidade dessa informação é importante para compreender e, neste aspecto, cada recorte no espaço/tempo requer um tratamento diferente sobre o assunto. Fukuyama⁸⁰, ao ponderar sobre as instituições, questiona se o transplante institucional⁸¹ é viável como forma de efetivar a cultura institucional de um determinado povo em um determinado tempo e espaço⁸².

Neste prisma, o acesso à informação está diretamente ligado aos processos sociais dos agentes que utilizarão a informação solicitada. Partindo de uma crítica desta como o controle do ruído dispensado no tratamento dos dados⁸³, resta questionar preliminarmente se o conceito de informação pública, no âmbito internacional, leva em consideração o problema do ruído. Essa pergunta é um pressuposto do problema de pesquisa. Como construído no tópico anterior, o ruído é uma condição inerente aos processos informacionais, já que a intencionalidade condiciona a transformação de um determinado dado em informação para um determinado público. Subsequentemente, pelos motivos expostos preliminarmente, a

⁷⁹ BENTO, Leonardo Valles. Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

⁸⁰ FUKUYAMA, Francis. The Imperative of Stat-Building. Journal of Democracy, April. 2004.

⁸¹ Convém elucidar a diferença entre Transplante Institucional e Transplante legal no sentido do segundo ser uma adaptação legal dos dispositivos estrangeiros e o primeiro uma adaptação cultural do sentido dos aparatos técnicos e burocráticos estrangeiros, como enuncia Jong e Stoter (2008, p. 316): “*Institutional transplantation deviates from legal transplantation in the sense that it pays specific attention to cultural and administrative congruence, thereby increasing the probability of acceptance and, thus, socio-cultural legitimacy in the state of adoption*”.

⁸² Fukuyama (2004, p. 19) demonstra um certo ceticismo, ao questionar se o desenho institucional tipicamente liberal e ocidental é, de fato, universal, como bem apresenta a seguinte passagem “*At issue is the question of whether the institutions and values of the liberal West are indeed universal, or whether they represent, as Samuel P. Huntington argued in The Clash of Civilizations, merely the outgrowth of cultural habits of a certain part of the northern European world*”. Tal premissa pode ser traça da questão hegeliana sobre a natureza dos direitos como reflexo da vida ética de um povo (HEGEL, 2001).

⁸³ Nas palavras de Netto (2014, p. 120): “O que interessa à análise informacional, assim, não é saber o que diz uma mensagem, mas quantas dúvidas ela elimina”.

informação acaba sendo direcionada para alguns públicos em detrimento dos outros e a existência de uma chave ou mecanismo para decodificar essa informação – tendo como base o ruído – aparece, preliminarmente, como uma hipótese para resolver esse problema e recolocar os processos informacionais como fontes inclusivas na democracia. Resta saber se a hipótese é viável e quais os mecanismos institucionais internacionais são adotados para resolver esse problema.

Para responder esta pergunta, os três países com a maior pontuação no índice internacional GRI são comparados, no recorte “conceito de informação pública” aos três países com a maior pontuação no índice (TI), já que ocorre uma discrepância entre as pontuações. Tal abordagem visa tecer comentários sobre os mecanismos que tentam diminuir o ruído como entrave para o acesso à informação tanto na questão formal (analisando pelo GRI) como a questão social (analisada pelo índice TI). O primeiro índice foca na qualidade da lei e o segundo na percepção dos usuários. Os países com a melhor legislação, segundo o GRI, estão de acordo com os *standards* internacionais mas isso não necessariamente assegura que os *standards* efetivamente garantem o acesso à informação; já os países com a maior pontuação na TI apresentam maior discrepância entre as legislações pois elas são adaptadas aos contextos sociais e históricos daquele país. A questão passa por compreender os limites da transferência institucional, o que pode criar um certo grau de “opacidade”⁸⁴, partindo de uma análise principiológica, da Máxima Divulgação, como preceito orientador da disposição institucional transparente.

A análise do acesso à informação pública como disposição visa compreender a influência da normatividade na cultura organizacional, como uma análise preliminar que servirá para tecer novos parâmetros sobre o fenômeno e aprofundar a discussão, visando uma crítica construtiva ao ordenamento nacional, que será desenvolvida no próximo capítulo. Assim, a análise o ordenamento jurídico internacional, de caráter

⁸⁴ Schauer (2011, p. 1346) comenta: “*Similarly, designated journalists, but not all citizens, are allowed to roam the halls of the White House and fly on military aircraft, producing a situation that can be described most accurately, albeit loosely, as partial transparency. And, any time a document is available only to those with a so-called “need to know,” we wind up with a situation somewhere between total transparency and total opacity*”. Assim, opacidade, neste contexto, está intimamente ligada ao problema do ruído. Sendo a informação o controle da entropia informacional, quando observando este fenômeno pelo prisma da intencionalidade o tratamento da informação não existe em um vácuo conceitual, sendo direcionado a um determinado agente para um determinado fim (HUSSERL, 2014). Nesta mesma seara, convém a pesquisa desenvolvida por Akutsu (2009).

preliminar aos estudos da jurisprudência administrativa pátria, tem por objetivo tecer parâmetros dialéticos para compreender o fenômeno.

O objetivo desta análise preliminar é construir um paradigma para contrapor o conceito de informação pública no recorte discriminado e testá-lo no paradigma brasileiro. As categorias de análise construídas aqui, tendo como base os conceitos até o presente momento construídos, serão discutidos no próximo capítulo e refinados para testar a hipótese da presente pesquisa. Assumindo os dados recolhidos correspondem aos índices de 2021, a pesquisa identificou os três líderes de pontuação em cada lista, e a posição na outra lista, acrescentando o Brasil para comparação. Em uma cognição sumária dos dados, é possível compreender que, tirando a Finlândia que tem uma posição boa no *ranking Right to Information* e uma posição de liderança no *ranking Transparency International*, existe uma correlação negativa forte⁸⁵ entre uma boa legislação e a percepção de transparência. Esta discrepância é o ponto de partida desta pesquisa, sendo crível asseverar que, partindo destes dados, não é possível afirmar que uma legislação boa garante uma transparência eficiente. Esta premissa, junto com a crítica proposta por Schauer⁸⁶ sobre a Transparência, que a existência de uma legislação não é garantia de efetividade do direito protegido, sendo necessário construir o acesso à informação do ponto de vista formal abstrato e social empírico – presente a hipótese do ruído como principal entrave ao acesso à informação e a construção de um conceito inclusivo como realização da Máxima Divulgação de uma das metas.

2.4.1 O direito internacional à informação pública como disposição cultural

Apesar da primeira lei de acesso à informação ter mais de duzentos anos⁸⁷, somente com a resolução 59 da Assembleia Geral das Nações Unidas⁸⁸ que a matéria ganhou importância internacional não apenas como uma das liberdades defendidas

⁸⁵ BENETSY, J. *et al.*. In: *Noise Reduction in Speech Processing*, Springer, Heidelberg, 2009.

⁸⁶ SCHAUER, Frederick. *Transparency in Three Dimensions*. Illinois Press, 2011.

⁸⁷ A Suécia (1766) promulgou o primeiro diploma jurídico moderno sobre a matéria, no seu artigo 2º que enuncia “*Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents, in order to encourage the free exchange of opinion and the availability of comprehensive information*”, categorizando, desde o primórdio, o direito à informação pública no cerne da Liberdade de expressão e da democracia.

⁸⁸ Texto: “*Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated*”.

pela Organização das Nações Unidas (ONU), mas também como a liberdade que serve de parâmetro para todas as outras liberdades.

A importância dessa premissa é desenvolvida nos parágrafos seguintes da resolução, delimitando a substância conceitual que fundamenta a liberdade de informação, como uma vontade de realizar os privilégios sem abuso. Essa premissa ostenta uma das dimensões que serão abordadas na pesquisa: a cultura organizacional de uma determinada instituição tem uma relação dialética com os seus agentes, não basta a existência de lei, é preciso ter uma disposição válida do agente como realizador. Como bem ensina Ohlweiler⁸⁹, a administração pública tem uma natureza comportamental e necessita de uma disposição para efetivá-la. Neste prisma, não basta apenas a existência de uma lei, como formalidade, para concretizar o acesso à informação pública e sim uma disposição dos atores para o trato da coisa pública como, de fato, pública.

Bobbio⁹⁰, neste aspecto, analisa as *Arcana Imperii* como segredos do ofício, que delimitam a dimensão cultural do detentor da informação como interessado no segredo. O gestor público, é tanto o guardião da coisa pública, como o intérprete das condições de gestão da coisa pública. Como bem nota Akutsu⁹¹, o agente público, ao definir o conteúdo do portal de transparência deve, além disso, decidir quais informações são relevantes para destacar na transparência ativa. Essa escolha versa sobre um universo discricionário que é derivado da própria condição de agente público, empossado pelo Estado, com a intenção de promover o bem público, mas não é possível ignorar, também, a dimensão intersubjetiva destas práticas: compreender as necessidades de uma grupo determinável, capturado pela tipificação

⁸⁹ OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões herméticas sobre a transparência na administração pública e a Lei nº 12.527/2011 in *Acesso à Informação como direito fundamental e dever Estatal*, SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antonio Montilla; RUARO, Regina Linden (coord.). Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016

⁹⁰ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Editora Paz & Terra. São Paulo e Rio de Janeiro, 2015.

⁹¹ AKUTSU, Luiz. *Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa*. Editora Baratuna. São Paulo, 2009.

social⁹², é importante para “remover a máscara”⁹³ que camufla a pessoa como um cidadão impessoal, tipificado.

Assim, sem perder o ruído do horizonte epistêmico que fundamenta a presente pesquisa, é importante conceber a ideia de que a cidadania formal precisa ser realizada e isso exige as ferramentas corretas para o controle social do Estado. A cidadania de fato é o acesso aos mecanismos de produção das decisões estatais/administrativas, diretas e indiretas, mas a constituição dos sujeitos que acessam a informação passa pela tipificação racional. Essa questão pode ser analisada do ponto de vista crítico pela questão da totalização da razão em Levinas⁹⁴. Se, por um lado, a democracia é efetivada com a totalização dos direitos, por outro, a totalização destes direitos encontra uma tensão na contenção das subjetividades como uma forma de totalização do Outro na narrativa⁹⁵. Assim como o remover as máscaras de Berger e Luckmann⁹⁶, a realização do Outro pela alteridade apresenta uma proposta para evitar essa totalização. Levinas⁹⁷ coloca na linguagem esse mecanismo de compreensão do Outro como outro e não uma extensão do Eu, desempenhando uma relação para além dos limites de cada sujeito. A linguagem, assim, é o meio partilhado entre o Eu e o Outro e não uma forma de limitar o Outro no discurso do Eu. A tendência do Outro tentar escapar da limitação do Eu caracteriza esse processo de totalização como resistência contra a exclusão dentro do próprio

⁹² Complementando, Weber (2012, p. 56) pontua, a “(...) substituição do ajustamento íntimo no costume arreigado pela adaptação planejada a situações de interesses”, ou seja, quando o agente racionaliza um procedimento cria tipos sociais para interpretar procedimentos parecidos (e racionalizados).

⁹³ Os autores Berger e Luckmann (1973) abordam a questão da disposição do cotidiano desenvolvendo que o agente, ao ter acesso ao depósito de conhecimento de um determinado grupo, classificam os sujeitos conforme as predisposições e pré-conceitos prévios comuns. Assim, a disposição do funcionário público, ao lidar com o cidadão, parte da ideia de um cidadão hipotético, tanto previsto na lei quanto nas experiências pessoais. Retirar a máscara, neste prisma, é tratar o cidadão como uma determinada pessoa e não como uma aproximação tipificada da classificação. Esta premissa é importante para o acesso à informação pois, como não é possível controlar a entropia informacional dado o número de possíveis destinatários da informação pública, ao menos é preferível, para concretizar a ideia de uma informação pública útil, que o cidadão, ao ser identificado como uma pessoa, com interesses, questionamentos e dúvidas, seja tratada conforme a sua compreensão sobre o assunto, na medida do possível.

⁹⁴ LEVINAS, Emmanuel. Totalidade e Infinito. Edições 70. Portugal, 1980.

⁹⁵ Aqui é possível invocar a crítica da Razão como universalidade totalizante. O pensamento totalizante, em sua abrangência, encontra-se sozinho, pois contém todas as possibilidades (LEVINAS, 1980). A Razão Estatal, neste caso, se apresenta como uma narrativa capaz de oferecer todas as respostas, pois só reconhece o mundo de possibilidades legítimas. Tudo que está fora da Razão Estatal deixa de ser algo relevante para a Razão Pública.

⁹⁶ BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade. Rio de Janeiro, 36ª edição. Editora Vozes, 1973.

⁹⁷ LEVINAS, Emmanuel. Totalidade e Infinito. Edições 70. Portugal, 1980.

discurso constituinte da relação entre o Eu e o Outro – em outras palavras, para evitar a exclusão do outro pelo processo de totalização é preciso superar o atrito da classificação do Outro.

Esse atrito entre o sujeito que tenta fixar sentidos e o sujeito entificado corresponde ao problema de não retornar a tipificação ao mundo real. No momento em que o administrador tipifica o receptáculo da ele cria um tipo ideal (no sentido weberiano) que não necessariamente corresponde ao cidadão que efetivamente busca a prestação informacional⁹⁸. Como explica Downs⁹⁹ o Outro resiste e tenta escapar justamente pelo processo inerente de alteridade que constitui o outro como Outro, “(...) *the otherness of the Other—that is prior to all experience*”, ou seja, para começar uma relação linguística com o Outro é preciso compreender que o Outro existe antes dessa relação. Ao tentar apreender o outro em um processo tipificador o atrito surge pela resistência nessa exclusão. O processo racional que constitui essa dinâmica, ainda que seja amplamente adotado para tipificar relações e sujeitos, acaba criando a exclusão do que não está em conformidade e – principalmente – dos que não possuem acesso aos mecanismos e instâncias de produção do discurso público aceito como parâmetro para tipificar.

Esse processo de tipificação e totalização do Outro para adequação ao tipo ideal será analisado partindo da premissa da Racionalidade Limitada¹⁰⁰, a totalização dos modelos normativos é uma condição de satisfação da busca do agente dentro de uma cultura organizacional. A Racionalidade Limitada (ou condicionada) aparece como um fator inerente no processo decisório já que todo agente racional em uma determinada estrutura é alimentado por dados limitados sobre o objeto em um ambiente de metas satisfativas. Não é necessário apresentar a melhor solução para um projeto, resolvendo todos os problemas inerentes ao fato, apenas apresentar uma solução possível que possa satisfazer as exigências formais inerentes ao processo burocrático.

⁹⁸ Estatisticamente é possível criar tipologias que são amálgamas dos sujeitos tipificados e posteriormente partir dessa análise inicial para sublimar o viés inerente na tipificação utilizando técnicas matemáticas e de modulação que ilustram a regra – é possível abstrair um tipo ideal/persona de uma amostragem, partindo dos dados. Tal aproximação possui limitações que entram na própria constituição das tipologias e será discutida a seguir.

⁹⁹ DOWNS, Samuel David. *Levinas, Meaning and Philosophy of Social Science: From Ethical Metaphysics to Ontology and Epistemology*. Tese defendida em Brigham Young University, 2010. *Journal of Information Technology & Politics* vol. 11, issue 3, 2014, p. 14.

¹⁰⁰ SIMON. Herbert A. *Administrative Behavior: A Study on Decision-Making Process in Administrative Organizations*. The Free Press. New York, 1997.

Como afirma Simon¹⁰¹, a razão utilizada pelos administradores é satisfativa e não orientada para maximização. Ela é uma razão protocolar, preocupada com a satisfação de parâmetros previamente determinados. É, em suma, uma razão que não está preocupada com a inerente relação entrópica das entradas e saídas e sim com a satisfação dos critérios. Ela é limitada justamente por ser limitada ao recorte disposto como enquadramento cognitivo para um determinado fim. Ela é envolva em um formalismo teórico, não voltado para a abertura epistêmica das condições de realização das relações, tendendo aos processos de entificação dos objetos sociais trabalhados.

Nesse horizonte, não é necessário para o administrador público contemplar todos os possíveis acessos à informação com igual métrica e sim dentro da métrica proposta pela abstração da regra/norma. É nesse sentido que a informação pública deve aparecer como uma disposição para conhecer o Outro – no caso aquele que está em busca da prestação informacional e que não busca um enquadramento como cidadão e sim como pessoa buscando uma informação para um determinado fim que não necessariamente está previsto na abstração normativa. Realizar a democracia não é uma fórmula racional e matemática – ainda que seja possível (e a presente pesquisa defende que necessário – só não conclusivo) definir métricas para o alcance e efetividade das normas e procedimentos – Ações Sociais – porém mais do que isso a realização da democracia, no que diz respeito a prestação informacional, é retornar ao problema do ruído e informação, gerando mudança comportamental no cidadão com uma demanda. E essa mudança exige uma disposição que ultrapassa a racionalidade limitada, ou seja, a racionalidade satisfatória que encontra uma métrica e define o resultado como ‘satisfatório’ ou ‘insatisfatório’.

Neste aspecto, uma tipologia social¹⁰² dos atores torna-se o limite estrutural das ações racionais dos agentes públicos ao lidarem com a interpretação da informação pública.

¹⁰¹ SIMON. Herbert A. *Administrative Behavior: A Study on Decision-Making Process in Administrative Organizations*. The Free Press. New York, 1997, p. 118.

¹⁰² Weber (2016, p. 680), ao compor a sua sociologia reflexiva, trata da ideia dos tipos sociais, “conceitos médios” que visam determinar o comportamento médio de um agente em um determinado cenário. Tais construção são conceituais e, semelhantes ao processo de normatização da sociedade, baseadas no comportamento padrão esperado do cidadão. Porém, como salienta Cruz (2016) “*an important aspect to be highlighted in an ideal-type construction is its “separation” from reality. An ideal-type cannot be “ascertained” in reality, nor can it be constructed, with the aim of ascertaining in reality*”

Um desdobramento teórico do imperativo comportamental para a realização do acesso à informação é o princípio da Máxima Divulgação¹⁰³, que foi incorporado ao ordenamento jurídico internacional por intermédio da organização, Artigo 19, sintetizado como uma diretriz para que a informação seja sempre pública, sendo o sigilo a exceção. Bento¹⁰⁴ divide esse princípio em três consequências: o acesso é a regra e o sigilo a exceção; o ônus da prova de sigilo é do agente que deseja classificar a informação; e, no caso de conflito entre as normas, a divulgação tem precedência. Essas três premissas orientam o horizonte interpretativo do acesso à informação.

Uma forma de compreender a questão do universo interpretativo do acesso à informação, no recorte da Máxima Divulgação como disposição da cultura organizacional de um determinado meio burocrático, se dá na discussão entre a dimensão social e a individual do acesso à informação. Moon¹⁰⁵ classifica a discussão partindo do ponto de dois modelos de realização dos direitos: intrínseco e instrumental, sendo uma discussão muito próxima das referentes ao caráter procedimental e o caráter substancial das normas¹⁰⁶. Assim, para o autor, a visão instrumental reconhece o valor da liberdade como uma atividade social, logo intersubjetiva, transcendendo o mero interesse individual, já a visão intrínseca assume

how “precise” its description of the phenomena is. It is not presented as an “accurate” image of reality, through which reality may be classified, but constitutes a set of mental constructs through which the researcher comes close to or even diverges from reality”. Assim, a conceituação baseada na tipificação social é um afastamento da realidade, e, como observado no tópico anterior, deve retornar para a realidade na construção dialética dos conceitos. No caso específico desta pesquisa, a construção de tipos de ideias que não retornam para o cidadão, durante a ressignificação do conceito, é interpretada como um ataque à própria essencialidade democrática da Informação Pública. Como Silver (2013, p. 20) salienta, “o problema, afirma Poggio, é que esses instintos evolutivos às vezes nos levam a detectar padrões quando, na verdade, eles não existem. “As pessoas vêm fazendo isso o tempo todo”, explicou Poggio. “Encontrando padrões em ruído aleatórios”, logo, este distanciamento e posterior retorno para a realidade torna possível vencer o viés confirmativo do processo de tratamento da informação.

¹⁰³ Texto: “*The principle of maximum disclosure establishes a presumption that all information held by public bodies should be subject to disclosure and that this presumption may be overcome only in very limited circumstances (...)*”.

¹⁰⁴ BENTO, Leonardo Valles. Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

¹⁰⁵ MOON, Richard. The Constitutional Protection of Freedom of Expression. University of Toronto Press, 2000.

¹⁰⁶ McDonough (2013) sustenta que as visões intrínsecas são agnósticas em relação ao resultado (“*content-neutral*”), sendo as instrumentais baseadas nos interesses privados dos agentes. É possível trazer esse tipo de discussão para um prisma weberiano, dos tipos de racionalidade: matemática-procedimental e valorativa (WEBER, 2012). Para uma discussão no direito sobre essa premissa, ver: LEAL, Mônica Clarissa H. Dworkin x Habermas, uma Discussão acerca da Legitimidade da Jurisdição Constitucional entre Substancialismo e Procedimentalismo: Novas Perspectivas. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Ano 4, N° 17. Belo Horizonte, 2004.

que o fundamento da liberdade de expressão/informação reside na autonomia do sujeito, como um fim em si.

As duas abordagens, em tese, não são excludentes. A autonomia do indivíduo é a base da razão pública. Partindo das ponderações de Arendt¹⁰⁷ sobre a razão pública, podemos encontrar uma resposta satisfatória para este problema: a esfera pública, como domínio da liberdade, exige uma predisposição racional para a sua efetividade. A razão pública se dá no público pela natureza intersubjetiva do diálogo. A verdade se encontra na publicidade, pois não é do domínio individual. Se é verdade que a liberdade de expressão/informação é um valor em si, este valor se realiza na publicidade, no seu caráter intersubjetivo, e retorna para o sujeito realizado, no público: o dever-ser da razão é inerentemente público.

Assim, para Arendt¹⁰⁸, a “razão humana, por ser falível, só pode funcionar se o homem pode fazer uso público dela”, pois a “garantia para a exatidão de nosso pensamento está na circunstância que pensamos como que em comunhão com outrem”. Trazendo para o foco da presente pesquisa, a discussão entre o valor intrínseco e procedimental da liberdade de informação acaba sendo sublimada na percepção intersubjetiva da razão pública: a autonomia se comunica com a comunhão dos pensamentos, logo ela não é uma questão apenas intrínseca ou apenas procedimental, pois o procedimento intersubjetivo permite o exercício da razão pública na autonomia do ser.

Delimitado o escopo do problema, a Máxima Divulgação pode ser analisada do ponto de vista da cultura administrativa. Trazendo a abordagem sugerida por Ohlweiler¹⁰⁹, a dimensão cultural do acesso à informação passa pela necessidade de “(...) construir uma compreensão constitucionalmente adequada do direito de acesso à informação administrativa, a constitucionalização não se resolve com um ato isolado, mas exige permanente esforço (...)”. Não apenas um procedimento ou uma resolução da vontade, tanto do cidadão quanto do gestor, ela parte de uma condição

¹⁰⁷ ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o Futuro*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

¹⁰⁸ ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o Futuro*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014, p. 291. Para uma discussão aprofundada sobre a intersubjetividade em Arendt, ver: LOIDOLT, Sophie. *Phenomenology of Plurality: Hannah Arendt on Political Intersubjectivity*. Routledge, 2018.

¹⁰⁹ OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões herméticas sobre a transparência na administração pública e a Lei nº 12.527/2011 in *Acesso à Informação como direito fundamental e dever Estatal*, SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antonio Montilla; RUARO, Regina Linden (coord.). Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016, p. 49.

epistêmica dos pressupostos de exercício da cidadania, pois a informação pública existe para este exercício.

Netto¹¹⁰ relaciona essa dimensão informativa ao pressuposto básico da informação: ela não é tão voltada ao conteúdo e sim ao poder de modificar o comportamento do autor. Como bem salienta Bento¹¹¹, a informação pública deve ser útil, sob pena de não cumprir o seu papel para o exercício da razão pública, então a dimensão comportamental da Máxima Divulgação não passa apenas pelo ato de tornar pública a informação e sim realizá-la como mecanismo de subsídio para a razão pública, dentro moldes da intersubjetividade inerente ao processo.

Aqui começa a nascer o contorno da premissa lançada inicial da dupla natureza da prestação informacional: ela possui tanto a natureza prestacional da entrega da informação desejada como também a compreensão dos mecanismos de acesso ao objeto informacional constituído. Tendo a razão pública primatiza na construção desse objeto, é compreensível que o discurso público precisa ser compreendido para realizar a intersubjetividade inerente do processo. Essa construção se dá no plano cognitivo com a compreensão dos pressupostos de acesso e negativa do acesso público, pois o pedido se realiza com a entrega da informação ou a negativa racional, pautada na legislação o que inclui a devida interpretação da norma dentro do caso concreto.

Convém analisar as legislações selecionadas, partindo da Máxima Divulgação como horizonte interpretativo, para questionar os pressupostos jurídicos do acesso à informação e como cada país tenta adaptar este padrão internacional para a sua realidade institucional, tentando compreender se os índices conseguem captar essa dimensão institucional do acesso à informação como procedimento viabilizando a autonomia do indivíduo dentro do processo informacional.

2.4.2 Construção dos parâmetros utilizados

Assumindo os dois índices reconhecidos internacionalmente, o *Global Right to Information* (GRI) e o *Transparency International* (TI), é possível identificar os três líderes em cada lista, e a posição na outra lista, acrescentando o Brasil para comparação. Assim, constituindo o seguinte quadro:

¹¹⁰ NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. *Semiótica, Informação e Comunicação*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

¹¹¹ BENTO, Leonardo Valles. *Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro*. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

Quadro 1 - *Ranking* dos países na liderança das listas de acesso à informação e transparência

Nome do País	Posição <i>Right to Information</i>	Posição <i>Transparency International</i>
Afeganistão	1	177
México	2	139
Sérvia	3	78
Sri Lanka	4	101
Nova Zelândia	52	1
Dinamarca	103	2
Finlândia	31	3
Brasil	27	96

Fonte: Elaborado pelo autor¹¹², 2023.

Em uma cognição sumária dos dados, é possível compreender que, tirando a Finlândia que tem uma posição boa no índice GRI e uma posição de liderança no índice TI, não existe uma correlação forte (positiva ou negativa), partindo da correlação de Pearson¹¹³, entre uma boa legislação e a percepção de transparência, o índice alcançado foi de -0,76, com margem de 1 ponto, o que indica uma correlação forte, negativa, entre os *rankings*. Esta discrepância é o ponto de partida desta pesquisa, sendo crível asseverar que, partindo destes dados, não é possível afirmar que uma legislação boa garante uma transparência eficiente. Esta premissa, junto com a crítica proposta por Schauer¹¹⁴ sobre a Transparência, que a existência de uma legislação não é garantia de efetividade do direito protegido, servem de fundamento para a pesquisa principal.

Uma questão metodológica passa pela limitação da pesquisa aos três primeiros colocados de cada lista. Primeiro, para evitar viés, inexistindo problemas de representação, é conveniente considerar a natureza dos três primeiros colocados do *ranking* GRI: um país do Oriente Médio que teve um transplante institucional, um país

¹¹² Elaborado com dados da Global Right to Information e da Transparency International de 2018.

¹¹³ Como ensinado por Benetsy *et al.* (2009) para analisar esse tipo de grandeza.

¹¹⁴ SCHAUER, Frederick. *Transparency in Three Dimensions*. Illinois Press, 2011. Disponível em illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf. Acesso em: 05 abr. 2019

da América Latina e um país da Europa. O quarto colocado, Sri Lanka, possui uma pontuação de 131, próximo do quinto colocado (a Eslovênia com pontuação de 129). As regiões ficam próximas e a pontuação dos seguintes engloba a Ásia (com a Índia marcando 128 pontos) e a Europa Oriental (com Albânia e Croácia, com 127 e 126 pontos respectivamente). Libéria seria interessante, considerando que é um país africano e com uma história de transplante institucional antiga, com pontuação 126, mas outros fatores pesam. Sri Lanka possui uma legislação recente, 2016, ao contrário dos dois anteriores (2003 e 2004). Ainda que o Afeganistão logre uma legislação igualmente recente (2014), considerando o conjunto os três países acima demonstram diferentes aspectos. Como forma de controlar o possível viés, o Sri Lanka é adicionado como uma nota, já que ainda que seja uma legislação recente em um país que atravessou uma guerra civil, o contexto é diferente o suficiente para questionar se as informações extras apresentam ou não um impacto relevante.

Já no caso do índice TI, temos a Nova Zelândia que fica em um território diferente da Dinamarca e Finlândia. O próximo colocado seria a Noruega, mas isso geraria apenas mais colocados para a lista. O próximo, Singapura, poderia ser uma adição interessante para a pesquisa. Diferente do caso do Sri Lanka, isso exigiria uma quebra na ordem dos colocados, o que retiraria o critério objetivo (ordem de classificação) em detrimento do subjetivo (escolha de regiões diferentes). Então, assim como no caso do Sri Lanka, informações sobre o país são colocadas como uma nota final, para verificar se a escolha inicial de limitar apenas aos três países produz ou não os resultados esperados.

A metodologia utilizada nessa análise inicial é, justamente, o exame de conteúdo documental por emparelhamento. A escolha da metodologia para essa fase da pesquisa visa encontrar nos textos jurídicos escolhidos emparelhamento com os conceitos construídos, sendo essa a técnica que envolve emparelhar e associar os dados recolhidos ao modelo teórico desenvolvido, para associar observações e classificações¹¹⁵.

A metodologia, em consonância com a matriz teórica, não tenta descrever a realidade com conceitos e parâmetros fixos, mas sim aproximações (guardando semelhança com a criação de tipologias ideias). A metodologia se divide em duas

¹¹⁵ LAVILLE, Christian. DIONNE, Jean. A Construção do Saber. Metodologia da pesquisa em ciências humanas. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2008.

partes: teórica e prática. Na primeira a teoria é sintetizada em conceitos e no passo posterior, padrões e referências para identificar a teoria nos documentos.

Com esses dados é possível criar um quadro com as categorias analisadas como chave para compreender os recortes do texto analisado correspondente aos parâmetros de identificação. O quadro não é restritivo, mas serve de orientação para enquadrar os padrões de texto. O primeiro item é enquadrado em todas as afirmações legislativas que tentam definir – no escopo da lei – o que é informação pública, no sentido de limitar ou enquadrar direitos. No segundo item todos os artigos e procedimentos que colocam restrições ao acesso à informação são enquadrados como Restrições e, por fim, o terceiro item emoldura todos os mecanismos de contestação das decisões denegatórias – tanto o órgão quanto o procedimento. Esse tripé dialético – definir, limitar e sublimar – visa constituir não apenas o que é informação, mas em quais sentidos ela pode ser limitada e como discutir os pressupostos da limitação.

Esse processo está diretamente relacionado com a questão da dupla finalidade da prestação informacional, já que para a devida compreensão do problema é preciso defini-lo, no caso da informação pública dizer, de forma racional, se aquela informação é ou não abrangida pela lei. Ainda que a legislação ofereça parâmetros, cada possível informação é indissociável do contexto em que ela foi criada, mesmo quando a lei tenta descrever objetivamente o escopo. O intérprete sempre precisa declarar a conformidade da norma com o objeto da prestação informacional.

Esse passo é seguido pela limitação do escopo, o processo de dizer se o objeto desejado está dentro do escopo normativo e em que grau isso acontece. Nem sempre o pedido inteiro pode ser encaixado na legislação mas por força da Máxima Divulgação, todas as facetas possíveis do acesso são contempláveis.

Culminando o processo com a sublimação, a informação desejada e a interpretação passam a fazer parte do mesmo objeto e é possível compreender se ele é uma informação, em que grau ela pode ser fornecida e em que condições ela não pode ser fornecida. Nesse prisma é possível perceber situações em que parte da informação é fornecida e a outra parte é escondida, para preservar premissas normativas ou outros direitos e garantias individuais, além do próprio segredo de Estado devidamente legalizado.

Essas três características correspondem ao Conceito de informação, a Restrição ao acesso e a Contestação que sublima a negativa, tentando realizar a Máxima Divulgação.

Quadro 2 - Tripé dialético das categorias analisadas

Referencial Teórico	Parâmetro
A) Conceito	“Informação Pública é”; “Informação Pública Compreende os seguintes documentos”; “Informação pública não compreende os seguintes documentos”; “A seguinte lei abrange os itens abaixo descritos”; e “Para efeitos desta lei considera-se”.
B) Restrição	“Toda informação é pública exceto”; e “O administrador pode decretar sigilo”.
C) Contestação	“Da decisão denegatória pode o peticionante”; “Da decisão que nega o acesso à informação cabe recurso dirigido ao seguinte órgão”; e “Cabe ao seguinte órgão julgar os pedidos recusados”.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

O terceiro ponto, em especial, fornece o parâmetro cognitivo para compreender a discussão do conceito de informação pública como uma construção entre os atores para cada caso prático, já que é o momento pelo qual o cidadão tenta dialogar com o gestor público e argumentar a validade do pedido. Esse momento especial e subjetivo constitui a informação pretendida como de interesse público, sujeita a Máxima Divulgação, tanto em sua natureza formal (como informação pública não coberta pelo

sigilo) como na natureza procedimental (nos casos em que a informação fornecida não foi satisfatória).

A questão recursiva aos pedidos negados é de suma importância para a pesquisa. A presente análise preliminar visa constituir as diferenças procedimentais e formais nos seis países delimitados para compreender proximidades e afastamentos teóricos sobre a constituição intersubjetiva dos sentidos entre a prática administrativa dos gestores e a necessidade dos peticionantes.

A análise apresentada parte da previsão legal, considerando a legislação básica de cada país da lista, recortando os seguintes dados, retirados da LAI: a) o conceito e alcance da Informação Pública; b) as restrições ao acesso à informação ; e, c) os mecanismos de defesa contra as restrições ao acesso à informação. Essas três dimensões visam percorrer os aspectos filosóficos (o que é informação), sociológicos (o que não é informação e o que, ainda que considerada, é relativizada) e os aspectos jurídicos (quais os mecanismos de controle dos atos administrativos de acesso à informação) dentro do princípio da Máxima Divulgação. Assim, pegando o conceito básico da Máxima Divulgação¹¹⁶, os três aspectos correspondem as dimensões do princípio.

No primeiro aspecto, que define o conceito de informação pública dentro das legislações, corresponde a faceta principal do princípio: a publicidade é a regra e o segredo a exceção. Todos os itens definidos como informações públicas são públicas até segunda ordem. As legislações definem quais são os dados considerados públicos que são regidos pela lei e, ainda que seja simples definir o conjunto mais básico de dados públicos (como todos aqueles produzidos pelo Estado) o escopo das legislações define os documentos produzidos por terceiros de interesse público, expandindo o conceito. Definir o que é uma informação pública delimita quais dados são passíveis de acesso facilitado, sobretudo os que são produzidos fora do Estado por particulares interagindo com o Estado – diretamente ou indiretamente.

O segundo aspecto expande a ideia para a exceção, definindo quais documentos – ainda que públicos – estão revestidos pelo manto do segredo, por interesse público. Não apenas um número reduzido, mas justificado de dados são passíveis de segredo.

¹¹⁶ ARTICLE 19 (org.). **The Public's Right to Know**: principles on right to information legislation. Principles on Right to Information Legislation. 2016. Disponível em: https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022.

O terceiro aspecto é a instância de comunicação entre o Estado e os cidadãos sobre o escopo das informações disponibilizadas. A informação se realiza na acessibilidade – tanto formal quanto material – e ter um órgão recursivo funcional para definir se a prestação informacional foi efetivamente devida – ou o documento de fato é justificadamente oculto – encerra a dimensão da Máxima Divulgação como a postura ativa pela transparência.

Do ponto de vista filosófico a informação pública é constituída pelo problema do repertório, entropia e ruído ao tratar um determinado dado para um público (determinado ou não), como desenvolvido no começo do capítulo. Assim, a legislação sobre o acesso à informação, ao definir o que é informação, delimita qual é o escopo protetivo da Máxima Divulgação. Diferentes legislações protegem, de forma desigual, aspectos socialmente constituídos tornando o acesso à informação uma construção social.

A dimensão epistêmica da problemática aparece, como pontua Pinheiro¹¹⁷, na combinação entre as diversas facetas que constituem os depósitos de conhecimento dos agentes envolvidos, um resgate fenomenológico da primazia da experiência como norteador das relações sociais.

Ao pensar no acesso à informação como um fenômeno de construção dos sentidos comuns, na constituição de um mundo social partilhado e na democracia como pressuposto institucional de acesso ao poder constituído no Estado, a própria construção do sentido de informação é uma forma de controle das possibilidades de acesso à informação. Essa visão começa a desenhar o acesso à informação em uma natureza dupla – como acesso à informação pretendida e acesso aos processos de obtenção da informação, ou seja, para compreender o acesso à informação é preciso compreender quais são os pressupostos de acesso, e eles impactam diretamente na própria efetividade da legislação, já que a norma precisa ser reinterpretada e readequada a cada caso, seja para qualificá-lo dentro da jurisprudência ou a criação de um novo precedente para aquele caso.

Ao formalizar processos classificatórios sociais o Estado, pela burocracia, define e forma, como um processo informacional, as formas de acesso ao poder

¹¹⁷ PINHEIRO, Maria Macedo Kerr. O processo de construção de políticas de informação in A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões MOURA, Maria Aparecida (org). Editora UFMG, Belo Horizonte, 2014.

instrumentalizado e institucionalizado¹¹⁸. Essa forma de dominação, refinada pela sociedade informacional tecnológica no atual estágio de desenvolvimento da sociedade, como bem observado por Bobbio¹¹⁹, aumenta o processo de classificação, acúmulo e transmutação da informação. Essa alimentação condicional das características inerentes ao sistema se dá justamente na constituição de uma burocracia técnica apartada da realidade social dos peticionantes, o que cria uma dificuldade adicional de compreensão da natureza relacional entre as partes, já que parte do processo de adequação da norma parte da compreensão do contexto do pedido.

O risco dos processos sociais de constituição da informação está, justamente, no acesso aos mecanismos de deliberação sobre os processos, gerando a possibilidade de exclusão dos processos dialeticamente, ou seja, determinadas parcelas vulneráveis da sociedade, por não possuírem acesso aos mecanismos deliberativos de poder, não conseguem participar da definição de sociedade. Soma-se esse processo aos processos de captura social dos entes públicos, como descrito por Carlos, Oliveira e Romão¹²⁰, ter acesso aos processos decisórios públicos torna o engajamento popular moldado por esses processos. É compreensível essa premissa, como observado no ponto anterior, já que a devida contextualização do pedido é parte integrante da realização da adequação correta do pressuposto.

É perceptível que participar do processo decisório que constitui a aplicação da norma alavanca o engajamento, justamente por apresentar resultados compreensíveis pelas partes. Esse retorno não necessariamente está ligado ao processo de obter o que foi peticionado e sim ao próprio processo de compreender como a decisão é construída. Em outras palavras, essa questão não é ligada apenas a satisfação da demanda e sim sobre a visão de que o processo foi individualizado para aquele caso, mesmo que a resolução não tenha ocorrido como desejado.

¹¹⁸ Um processo não muito distante do descrito por Weber (2012), já que a construção da burocracia envolve a construção de uma linguagem comum que classifica o burocrata como apartado da realidade social que regulada. Assim, Weber (2012, p. 147) define que “a administração burocrática significa: dominação em virtude de conhecimento, este é o seu caráter fundamental especificamente racional. Além da posição de formidável poder devido ao conhecimento profissional, a burocracia (ou o senhor que dela se serve) tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático do serviço: o conhecimento de fatos adquiridos na execução das tarefas ou obtido pela documentação”.

¹¹⁹ BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo. Editora Paz & Terra. São Paulo e Rio de Janeiro, 2015.

¹²⁰ CARLOS, Euzeneia; OLIVEIRA, Osmany Porto de; ROMÃO, Wagner de Melo. Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Editora Argos. Chapecó, 2014.

As restrições aparecem como uma síntese dialética do problema da entropia informacional e da constituição social da informação pública: como não é possível igualar a informação e os dados e, igualmente, não é possível estabelecer, preventivamente, um acesso amplo capaz de abarcar todas as informações possíveis considerando os repertórios (conhecidos e desconhecidos), o processo informacional passa a ser o controle do segredo, já que pela Máxima Divulgação, o segredo é sempre a exceção e, por isso, deve ser justificado. Essa constituição deve constar, expressamente, nos diplomas legais e a sua constituição e interpretação faz parte do domínio racional-legal, da ordem burocrática: não apenas dizer o que é informação e o que não é, mas em quais casos a informação, mesmo sendo pública, é protegida contra o escrutínio.

Terminado as categorias a questão da revisão das negativas de acesso à informação compreendem o universo prático da burocratização, no verdadeiro espírito das *arcana imperii*. Como Arendt¹²¹ reporta, o sigilo é percebido como um meio legítimo para realizar a Razão do Estatal, e não apenas um último recurso que deve ser justificado como tal. A verdade não é especificamente uma virtude política que serve como fechamento ontológico para o conceito de Publicidade.

A mentira toma aspectos, na visão kantiana da autora, no sentido de omissão deliberada sobre os fatos, que escondem a verdade em observância aos processos de Razão Estatal, no lugar da Razão Pública, para como razão instrumental dos entes estatais, em dissonância com a própria publicidade democrática. Realizar quais são os critérios de reforma das decisões que invocam uma razão pública secundária¹²², consolida as categorias de pesquisa, como fruto da interação dialética entre conceituar a informação pública e construir o acesso burocrático.

Quando analisamos a ideia de que a verdade deve ser pública e a razão pública pelo debate é uma ferramenta de busca política¹²³, torna-se clara a dimensão efetiva da política por intermédio da Ação, que permeia a realização do ser dentro da intersubjetividade. Considerando essa dualidade – segredo como realização do Estado e verdade como realização da intersubjetividade, mediada pela Ação do ser político, que busca ser ouvido e compreendido – é possível compreender a problemática da realização da busca pela informação pública como um ato de

¹²¹ ARENDT, Hannah. Entre o passado e o Futuro. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

¹²² Ou interesse público secundário.

¹²³ ARENDT, Hannah. A Condição Humana. 11ª.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

realização da pessoa por intermédio da própria intersubjetividade que permeia a sua condição como um animal político. Tendo isso em vista, as categorias construídas neste ponto servirão de suporte teórico para analisar os dois índices, como próximo passo.

2.5 Análise do índice GRI

Os três países escolhidos pelo índice GRI foram retirados da própria tabela de 2019, visto que são os países com a maior população, percebidos como possuidores de legislações exemplares, logo dentro do índice, modelos para a compreensão do fenômeno jurídico do acesso à informação, sendo assim objetos válidos para a compreensão do fenômeno que será estudado.

2.5.1 Afeganistão

A matéria constitucional sobre o acesso à informação no Afeganistão começou recentemente com a constituição de 2004, sendo a legislação pertinente de 2012, na figura da Lei de Acesso à Informação Afegã (LAIA). Ainda que o governo ofereça serviços eletrônicos para o acesso, o mesmo não possui uma grande cobertura, já que partes significativas da população são desprovidas de meios para o acesso digital dos serviços¹²⁴. Considerando que a *internet* só começou a ser amplamente utilizada em 2012, é razoável considerar que parte significativa das pessoas com maior idade não tiveram instrução para este tipo de acesso. Segundo dados do *Word Bank* (ou Banco Mundial)¹²⁵ apenas 18% das pessoas utilizam *internet* no Afeganistão. Assim, esse contexto denota o foco da LAIA na prestação informacional por escrito.

A LAIA abrange instituições governamentais e não-governamentais. No caso do segundo tipo, são definidas como “(...) *all those organizations and institutions that are active out of the framework of government organizations*”. O artigo 3 da LAIA define a informação como “(...) *any type of documents, recorded and registered information, models and samples*”. Já o artigo 15 exemplifica os casos definidos pela Constituição

¹²⁴ KHAN, Gohar Feroz *et al.* E-government service use intentions in Afghanistan: technology adoption and the digital divide in a war-torn country. *Information Development*, vol. 28, issue 4. Sage Publications, 2012.

¹²⁵ THE WORD BANK. **Individuals using the Internet (% of population)**: international telecommunication union (itu) world telecommunication/ict indicators database. International Telecommunication Union (ITU) World Telecommunication/ICT Indicators Database. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS>. Acesso em: 10 maio 2023.

Afegã nas limitações da LAIA. São oito casos: a) ameaças à soberania e segurança nacional; b) ameaças aos laços internacionais; c) ameaças aos direitos pessoais (prestígio, propriedade e vida) das pessoas; d) nos casos em que acarretar ameaça a prevenção e detecção de crimes; e) nos casos em que ameaçar um suspeito ou impedir a persecução penal contra ele; f) nos casos em que ameaçar o processo e as ordens judiciais; g) violações da privacidade pessoal; e, h) nos casos envolvendo sigilo bancário, comercial, da propriedade ou que assim a lei defina. Nos casos g) e h) uma ordem judicial pode liberar o acesso à informação, ainda, na hipótese de não ocorrer violação da lei de competição e dos direitos de *copyright*, assim como dos documentos legislativos.

O artigo 13 da LAIA versa que o peticionante pode recorrer ao órgão que não ofereceu a informação de forma satisfatória. O órgão apreciará o pedido. Caso o pedido seja negado ou não seja satisfatório, é possível recorrer para a “*access to information monitoring commission*”. Essa comissão, definida pelo artigo 16 da lei, é formada por um representante do governo e da sociedade civil. Os poderes da comissão, segundo o artigo 19, envolvem o julgamento das reclamações de acesso, o poder de requisitar informações, monitorar o desempenho da LAIA, dentre outros. É importante notar que, por força do artigo 23, as decisões da Comissão são finais. Para reforçar a LAIA, a Comissão, pode recomendar a punição do agente com: a) repreensão verbal; b) advertência escrita; e, c) recomendação de desconto no salário, sendo competência da decisão final pertencente ao próprio departamento/órgão, conforme o artigo 26.

2.5.2 México

A República do México traça os esforços formais de constituição da legislação de acesso à informação desde 2002, fruto de uma iniciativa conjunta entre o poder público e a sociedade civil, usando como base o artigo 6 de sua Constituição.

O acesso à informação no México é regulado pela General Act of Transparency and Access to Public information (GATAPI)¹²⁶, no artigo 1º define o escopo do acesso:

Its purpose is to establish the principles, general rules and procedures to ensure the right of access to information held by any authority, entity, body or

¹²⁶ INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. **GATAPI**: General Act Of Transparency and Access to Public Information. México: INAI, 2015.

agency of the Legislative, Executive and Judicial branches, autonomous bodies, political parties, trusts and public funds, as well as any individual, legal entity or union who receives and uses public resources or performs acts of authority of the Federation, the States and the municipalities.

Este escopo é posteriormente reforçado pelo artigo 23 da GATAPI, que basicamente repete o artigo primeiro, no que diz respeito aos agentes que estão regulados pela lei. A GATAPI define a informação pública como “(...) *that is relevant and beneficial to society and not just of individual interest, the disclosure of which is useful for the public to understand the activities carried out by the regulated entities*”, no seu artigo 3º.

A GATAPI, no seu artigo 4º, define as restrições ao acesso à informação “(...) *only exceptionally it may be classified as temporarily restricted for reasons of public interest and national security, in the terms provided by this Act*”, ressaltando, no seu artigo 5º, que violações aos direitos humanos não são passíveis dessa excepcionalidade, prescrevendo o acesso à informação e impedindo que os particulares sofram perseguições judiciais pelo exercício deste direito. O princípio da Máxima Divulgação é expressamente garantido pelo artigo 7º, como orientação interpretativa da GATAPI, fato que é reforçado no artigo 8º, VI.

O artigo 113 define as informações tidas como privilegiadas, uma forma restrita de confidencialidade (prazo de cinco anos, prorrogável por necessidade fundamentada), em um rol de 13 itens: a) coloca em risco a segurança nacional; b) compromete negociações internacionais; c) foi recebida como confidencial pelo governo americano; d) quando existir a possibilidade de afetar as medidas relacionadas às políticas públicas envolvendo estrangeiros, o sistema monetário e financeiro; e) colocar em risco a vida, segurança e saúde de uma indivíduo; f) obstruir as atividades de compliance, inspeção e auditoria fiscal; g) obstruir a prevenção e perseguição criminal; h) quando a informação pública faz parte dos instrumentos preparatórios para a tomada de uma decisão pública; i) obstruir a sindicância contra os funcionários públicos durante os procedimentos administrativos; j) afetar o devido processo legal; l) violar os arquivos judiciais ou administrativos durante o procedimento legal; m) se fizer parte das investigações da Promotoria Pública; e, n) quando a lei assim determinar, de acordo com os princípios elencados na GATAPI.

O artigo 114 da GATAPI trata todas as informações envolvendo dados privados de uma pessoa como confidenciais, incluindo correspondências, dados bancários e fiscais, desde que não envolvam recursos públicos.

O artigo 28 da GATAPI institui o sistema nacional de transparência, acesso à informação e proteção dos dados pessoais. Dentre os órgãos que constituem esse sistema, as Agências Garantidoras, por força do artigo 42, possuem o poder de revisar os pedidos de acesso à informação negados, além de interpretar os dispositivos legais envolvendo o acesso à informação nas suas jurisdições. As Agências Garantidoras são autônomas na sua função como órgãos colegiados. Nos âmbitos internos dos órgãos, departamentos e pessoas jurídicas que estão no escopo da GATAPI, o artigo 43 institui os comitês de transparência que, dentre outras funções, tem o poder de manifestar-se sobre o prazo para responder os pedidos de informações e a classificação das informações como sigilosas.

A capacidade de obrigar e punir das Agências Garantidoras está definida no artigo 89, sendo que os artigos subsequentes tratam do processo administrativo para apurar faltas sobre as obrigações de transparência dos regulados pela legislação. O artigo 99 prescreve que as Agências Garantidoras possuem o poder de solicitar informações e emitir avisos de descumprimento que, se ignorados, ensejam sanções aos regulados.

O artigo 159 da GATAPI permite a apelação de reconsideração das decisões das Agências Garantidoras para o Sistema Nacional, na figura do Instituto de Transparência, ou levar o caso para o judiciário, sendo que, por força do artigo 180, as decisões do Instituto, mesmo sendo finais para o processo administrativo, ainda são passíveis de apreciação pelo poder judiciário. Existe também a possibilidade, fundamentada pelo artigo 189, de contestar as decisões do Instituto que coloquem em risco a segurança nacional, por parte do governo, na Suprema Corte.

Por fim, o artigo 201 permite que as Agências Garantidoras apliquem as seguintes sanções: a) advertência pública e b) multa de 100% a 150% do salário-mínimo local, sem prejuízo de qualquer outra sanção legal prevista em outros diplomas.

2.5.3 Sérvia

A Sérvia aprovou a primeira lei de acesso à informação em 2004, tendo como base o artigo 51 da Constituição da Sérvia.

O acesso à informação é regulado na Sérvia pela *Law on Free Access to Information of Public Importance* (LFAIPI), que tem como escopo informações "(...) held by public authority bodies, with the purpose of the fulfillment and protection of the

*public interest to know and attain a free democratic order and an open society*¹²⁷, no seu artigo 1º.

A LFAIPI¹²⁸ define a informação de importância pública, no artigo 2º, como

Information of public importance, within the meaning of this Law, is information held by a public authority body, created during work or related to the work of the public authority body, contained in a document, and related to everything that the public has a justified interest to know. Information of public importance held by a public authority body shall denote the following notwithstanding: whether the source of information is a public authority or another person; the information medium (paper, tape, film, electronic media, et al) containing the document with the information; the date of creation of information; the manner of obtaining information; or another feature of information.

O conceito de corpo de autoridade pública está definido no artigo 3º, podendo ser: a) um órgão estatal, um corpo territorial autônomo, um corpo local auto governável assim como qualquer organização revestida de autoridade pública; ou, b) uma pessoa jurídica fundada totalmente ou majoritariamente pelo estado.

O artigo 4º da LFAIPI define que existe uma presunção de interesse público nas informações contidas pelos agentes abrangidos pela lei quando o objeto envolve a saúde pública e o meio ambiente, ressalvando que em outras matérias a autoridade pública pode contradizer o interesse presumido.

As limitações ao acesso à informação aparecem no artigo 9º e são classificadas em cinco pontos: a) risco a saúde, vida, segurança ou interesse vital de uma pessoa; b) perigo, obstrução ou impedimento de prevenção ou detecção de crimes; c) sério perigo para a defesa nacional, segurança pública e nacional ou relações internacionais; d) que substancialmente afete a capacidade do governo de administrar os processos econômicos nacionais ou impeça, de forma significativa, a realização dos objetivos economicamente justificados; e) torne disponível informação ou documento qualificado por regulações ou documentos oficiais como sigilosos pelo interesse público. Adicionalmente, a privacidade, é reforçada no artigo 14, resguardando a reputação, privacidade ou qualquer outro direito garantido, salvo anuência pessoal ou se a informação é de interesse público, principalmente quando a pessoa é um agente público e a informação é relativa ao cargo.

¹²⁷ SÉRVIA. Law on Free Access to Information of Public Importance. República of Serbia, Disponível em: https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/eng_23_Idok.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹²⁸ SÉRVIA. Law on Free Access to Information of Public Importance. República of Serbia, Disponível em: https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/eng_23_Idok.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

O artigo 22 garante o direito de apelar para um Comissário, porém não é possível apelar contra a Assembleia Nacional, o Presidente da República, Governadores, a Suprema Corte e o Procurador da República. A figura do Comissário está prevista no artigo 30, sendo um cargo apontado pela Assembleia Nacional, tendo autonomia e independência para revisar os pedidos de informação.

O artigo 46 autoriza a punição da autoridade com uma multa caso ela: a) não trate com equidade os peticionantes; b) discrimine jornalistas; c) falhe em discriminar quando e como a informação foi publica; d) falhe em prestar informações completas e acuradas; e) falhe em permitir que o peticionante tenha acesso ao documento ou sua cópia na língua do pedido; f) recuse um pedido, falhe em informar ao peticionante a posse da informação ou falhe em permitir a apreciação do documento em um formato apropriado, assim como não fornecer os meios necessários para o exercício do direito à informação.

2.6 Análise do índice TI

Diferente do índice GRI, o índice TI está mais preocupado com as aparências e percepções dos serviços de acesso à informação, o que explica a pontuação diferente dos países de cada índice. Assim, em contraste com o índice GRI, convém analisar os três primeiros colocados no índice TI justamente por alcançarem uma ótima pontuação no que diz respeito sobre a percepção dos agentes que interagem como o sistema de transparência, *accountability* e informação dos países analisados.

2.6.1 Nova Zelândia

A história do acesso à informação do ponto de vista formal na Nova Zelândia, data de 1982, sendo que pela natureza constitucional da Nova Zelândia (constituição não escrita, composta de diversas leis federais), o presente ato – que substituiu as autorizações prévias de segredo estatal, é a matéria constitucional sobre o assunto.

A legislação *Official Information Act (OIA)*¹²⁹ regula o acesso à informação na Nova Zelândia. No seu artigo 2º ela determina que documento é todo documento, em qualquer forma, escrito em qualquer material assim como qualquer informação gravada em qualquer meio, incluindo livros, fotografias e outras iconografias, sendo

¹²⁹ NOVA ZELÂNDIA. Official Informaion Act 1982. New Zeland, Version as at 1 May 2023. Disponível em: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/DLM64785.html>. Acesso em: 29 jul. 2023.

que ela é considerada oficial quando algum departamento, ministério ou organização estatal possui a informação, ou a informação versar sobre esses agentes, excluindo informações pessoais quando envolve algum serviço educacional ou materiais históricos de museus e bibliotecas. Também não está incluso, como documentação oficial, atos legais envolvendo as finanças públicas, correspondências ou comunicações envolvendo investigações previstas pelo departamento do Ombudsmen¹³⁰, e alguns procedimentos legais específicos sobre a política criminal, relacionados na lei. Uma longa lista de organizações consta na lei para definir quais os órgãos, departamento e entidades estão reguladas pela lei.

As restrições ao acesso à informação na Nova Zelândia estão previstas nos seguintes casos a) que prejudiquem a segurança e defesa da Nova Zelândia ou as relações internacionais; b) que prejudiquem a base de confiança do governo com os organizações internacionais ou outros governos; c) que prejudiquem a manutenção da lei, incluindo a prevenção, investigação e detecção de ofensas criminais e o devido processo legal; d) que comprometam a segurança de uma pessoa; e) que seriamente comprometam a economia da Nova Zelândia enunciando prematuramente decisões que afetem as políticas econômicas e fiscais.

Ademais, o artigo 9º expressamente permite que, em nome do interesse público, as informações restritas serão disponibilizadas, resguardando a privacidade das pessoas, negociações comerciais e outras relações que legalmente envolvam sigilo. É importante notar que no artigo 10 a própria possibilidade de relatar a existência de uma informação sigilosa é passível de sigilo, por ordem ministerial.

O Ombudsmen, por força do artigo 11, pode fazer a requisição das informações sigilosas, sendo que as regras gerais de sigilo não se aplicam automaticamente aos pedidos efetuados pelos procedimentos legais de competência do gabinete do Ombudsmen.

O pedido de acesso à informação pode ser negado nos casos de sigilo, incluindo a negativa prevista no artigo 10, sobre a existência ou não de uma

¹³⁰ Ombudsmen, no contexto da legislação analisada, é uma função específica de alguns países que, no cenário da Nova Zelândia, serve como agente estatal encarregado de investigar abusos estatais, nos termos do Ombudsmen Act 1975 “(...) *it shall be a function of the Ombudsmen to investigate any decision or recommendation made, or any act done or omitted, whether before or after the passing of this Act, relating to a matter of administration and affecting any person or body of persons in his or its personal capacity*”. NOVA ZELÂNDIA. Ombudsmen Act 1975. New Zealand, Version as at 1 July 2023. Disponível em: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/DLM430984.html>. Acesso em: 29 jul. 2023.

informação sigilosa. Das negativas de acesso à informação cabe recurso ao gabinete do Ombudsmen, garantindo todos os privilégios e poderes que o Ombudsmen possui ao perseguir e mediar os interesses da sociedade e do Estado. As decisões do Ombudsmen são passíveis de recurso pelos órgãos e departamentos afetados. Por força do artigo 33, não existe forma nem prazo para a retorno oficial sobre o recurso, para o cidadão.

2.6.2 Dinamarca

A Dinamarca começou a sua história de acesso à informação em 1985, repelindo a antiga legislação que garantia poderes de decretar segredos de estado pelo governo, sendo que a moderna foi reformada em 2014. Ainda que a Dinamarca possua uma Constituição, inexistente previsão expressa para o acesso à informação, sendo *Danish Access to Public Information Files Act (DAPIFA)*, a legislação pertinente.

A DAPIFA¹³¹ é a lei que regula o acesso à informação na Dinamarca. Ela tem como escopo, segundo o artigo 1º e o 2º, da seção 1, qualquer autoridade da administração pública e qualquer serviço público que gere, transmita ou distribua energia elétrica de 500 volts ou mais; qualquer companhia ou instituição que distribua gás natural; qualquer usina de aquecimento que entre no Ato Dinamarquês de Aquecimento com capacidade acima de 10 megajoules (MJ) por segundo, sendo que o escopo da lei pode alcançar outras instituições, associações e afins, conforme determinação ministerial assim como retirar o acesso, por força da Seção 3, decretar sigilo aos documentos pertinentes, devidamente justificado.

A legislação define o conceito de documentos públicos como físicos, incluindo duplicadas de cartas e outros registros, mas afasta informações públicas eletrônicas, por força do artigo 2º da seção 5. Essa restrição pode ser levantada pelo ministro interessado.

As restrições seguem, no capítulo 3, restringindo o acesso às informações internas dos órgãos no formato preparatório, assegurando acesso aos documentos finais; documentos dos encontros do Conselho do Estado, incluindo minutas e documentos preparatórios; correspondências entre ministérios sobre a legislação; documentos analisando propostas de decisões envolvendo a Comunidade Europeia;

¹³¹ DINAMARCA. The Danish Access To Public Administration Files Act. Copenhagen, n. 1987. Disponível em: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-28/response/DKAccessToPublicAdministrationFilesAct.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

documentos envolvendo o secretariado das autoridades; documentos envolvendo discussões entre autoridades e peritos sobre procedimentos legais; documentos sobre estatísticas públicas ou pesquisas científicas. Outras restrições envolvem documentos envolvendo o quadro de saúde, financeiro e interesses privados das pessoas, sem autorização, documentos criminais durante a persecução penal e casos gerais de sigilo comercial e industrial.

A questão do interesse público como fundamento para a restrição do acesso à informação aparece na seção 13, protegendo a segurança do estado e do reino, as relações públicas, documentos envolvendo questões criminais, econômicas e fiscais, assim como qualquer outro interesse público relevante determinado pelas autoridades capazes.

A capacidade de apelar está prevista no parágrafo 3 da seção 15 como uma permissão genérica para apelar das decisões denegatórias, para uma autoridade superior, que poderá ser regulada pelo ministro conectado ao órgão, departamento ou instituto. O artigo 35 indica que o relatório opinativo, sobre a negativa de acesso, não é vinculativo, sendo a execução dele facultativa, de forma total ou parcial, pelo órgão afetado.

2.6.3 Finlândia

Garantida pelo artigo 14 da Constituição da Finlândia, o acesso a informação é ligado diretamente à liberdade de expressão, em nível constitucional. Ainda que por motivos históricos a Finlândia comemore a primeira lei de acesso à informação por ser de autoria de um parlamentar da Suécia de ascendência finlandesa¹³², a legislação moderna de acesso à informação da Finlândia data de 1999, no ato de abertura do governo.

O acesso à informação na Finlândia é definido pelo *Act on Openness of Government Activities (AOGA)*¹³³ e tem o escopo definido pela seção 4, que elenca 8 autoridades que estão sujeitas ao regime: a) autoridades administrativas estatais, das agências e instituições estatais; b) cortes de justiça e outros órgãos de administração da lei; c) empresas estatais; d) autoridades estatais; e) o Banco da Finlândia, incluindo

¹³² Conforme Mustonnen (2006), as origens legais da Finlândia e Suécia se confundem, já que a Finlândia fazia parte do Reino da Suécia, justificando a comemoração da origem comum.

¹³³ FINLÂNDIA. Act On Openness Of Government Activities. Finland, 1999. Disponível em: <https://oikeusministerio.fi/en/act-on-the-openness-of-government-activities#>. Acesso em: 29 jul. 2023.

a Autoridade Supervisora de Finanças, o Instituto de Pensões Nacional e outras instituições independentes sujeitas ao direito público; e) agências e instituições parlamentares; f) outros agentes performando atividades típicas estatais.

O conceito de documento utilizado pelo AOGA é definido pela seção 5, como representações visuais ou escritas, e também as menagens relativas aos tópicos. A seção 5 ainda define que documento oficial é todo documento que está em posse de uma autoridade, preparado por uma autoridade ou por uma pessoa à serviço de uma autoridade, ou entregue a uma autoridade sobre algum assunto de interesse público.

A seção 6 especificamente delimita quando um documento preparado por uma autoridade entra no domínio público, ou seja é passível de acesso pelo cidadão utilizando o AOGA, definindo que o estado preparatório termina quando: a) publicado em um registro; b) quando ocorre uma intimação por uma autoridade durante um processo; c) quando o documento é devidamente assinado por uma autoridade; e) quando o contrato termina de ser avaliado; f) no caso do orçamento, quando o Ministro das Finanças assina o primeiro relatório; g) quando os estudos e estatísticas são finalizados e atingem o seu propósito; h) minutas entram no domínio público quando avaliadas e assinadas; i) a sentença se torna pública quando é disponibilizada para as partes; j) decisões de autoridades, nos casos não previstos acima, quando assinadas; l) qualquer outro documento preparatório não previsto, quando o assunto principal é resolvido.

No caso dos documentos recebidos, ele entra no domínio público quando devidamente recebido, publicamente aberto ou torna-se disponível para a autoridade, exceto quando decretado sigilo. Adicionalmente, quando o assunto é econômico, o documento deve tornar publicamente disponível quando o assunto pertinente é de interesse público e pode afetar o mercado.

A seção 24 determina um rol de documentos que são, devidos a sua natureza, sigilosos como padrão: a) documentos envolvendo o comitê diplomático; b) investigações e registros policiais, assim como os documentos técnicos e táticos das operações policiais; c) documentos preparatórios de pedidos, quando a publicidade do documento afeta a resolução do pedido; d) documentos envolvendo a segurança de pessoas, prédios e afins, assim como situações de emergência, tanto dos particulares como do Estado; e) documentos envolvendo a política monetária nacional e internacional, incluindo estatísticas que possam influenciar o mercado; f) documentos sobre a segurança da flora e fauna nacionais; g) documentos envolvendo

a atividade de fiscalização das pessoas, físicas e jurídicas, que possam causar danos a terceiros; h) dados básicos entregues para pesquisas e levantamentos estatísticos; i) documentos entregues para o Estado que possuam informações técnicas, segredos comerciais ou corporativos que possam, se revelados, causar danos para terceiros; j) documentos envolvendo testes e provas admissionais; h) documentos envolvendo dados pessoais sobre refugiados; l) documentos envolvendo os beneficiários dos programas estatais; m) outros documentos envolvendo dados privados das pessoas.

Os documentos legalmente secretos ou que venham a alcançar o sigilo por atos de uma autoridade são passíveis de acesso restrito por ato discricionário da autoridade relevante.

As decisões denegatórias de acesso à informação são passíveis de apelação para a Suprema Corte Administrativa, como qualquer outro procedimento administrativo, salvo nos casos de decisões administrativas de instituições, corporações, fundações ou individuais que não são autoridades, neste caso a apelação sendo dirigida para a corte administrativa local.

2.7 Os dois casos de controle: Sri Lanka e Singapura

Como anteriormente discutido, a presença desses dois países tem por objetivo controlar a escolha dos três primeiros colocados de cada lista, com o objetivo de visualizar diferenças na constituição do problema. No primeiro caso, Sri Lanka, é um país com uma legislação recente e que passou por uma guerra civil. No segundo caso, tem-se um país diferente dos países no topo da lista, já que é um oriental com influência apenas recente do ordenamento jurídico liberal.

Começando por Singapura, tem-se um caso interessante pois ainda que o índice seja alto no que diz respeito ao problema da percepção, o governo rejeita a ideia de transparência: partindo da premissa de que é melhor construir confiança do que transparência jurídica¹³⁴. De fato, o país não possui uma lei geral de acesso à informação, sendo o caso decidido conforme as instâncias governamentais, a base do acesso à informação no país em questão se dá pela transparência ativa, isto é, o governo libera as informações conforme a (percepção de) conveniência. Assim, Singapura aparece como um caso de país sem legislação específica de acesso à

¹³⁴ Como é possível interpretar com base na fala dos parlamentares. Ver: <https://360info.org/singapore-seeks-accountability-without-transparency/>, Acesso em 20 jul. 2023.

informação com um alto índice de percepção de transparência, ilustrando a ideia de que inexistente uma regra de associação positiva entre legislação forte e percepção de transparência, confirmando a primeira parte do controle. Adicionalmente, é possível compreender o efeito de uma visão não liberal, dissonante nos países com maior colocação da lista, no que tange o acesso à informação. Existe a figura do Auditor Geral¹³⁵, que analisa as contas governamentais na Constituição, mas inexistente um sistema de *accountability* democrático para o cargo (ou seja, inexistente um meio de acesso do cidadão para a atividade realizada). Mesmo com todos estes problemas burocráticos e ausência de instituição de apoio, é possível observar a premissa apontada.

No caso do Sri Lanka, tem-se o Ato de Acesso à Informação que data de 2016 e que, até o presente momento, não logra a implementação dos institutos consagrados¹³⁶. Especificamente sobre o caso, o Ato não protege as minorias que não falam a língua oficial, por exemplo, e não possui mecanismos contra recusas desmotivadas de acesso, impedindo a eficácia da Máxima Divulgação. Ademais, ainda que previsto, a implementação do alcance da legislação para a administração indireta ainda encontra desafios. Em suma, todos os problemas corriqueiros encontrados nos outros três colocados estão presentes no caso do Sri Lanka, efetivamente tornando o controle discutido na introdução válido e reforçando o caráter transnacional das análises tanto preliminares como construídas partindo da pesquisa que será discutida na sequência.

2.8 Discussão: Alcance e conceito

Cada um dos itens foi identificado e analisado nos seis países observados durante a pesquisa. Alguns pontos em comum foram observados enquanto outros pontos produziram diferenciações específicas, indicando problemas sociais específicos que a lei visa resolver.

Quanto ao primeiro item, o alcance do acesso à informação, é interessante notar que o Afeganistão possui uma previsão genérica, englobando todos os entes que se relacionam com o Estado, ao passo que a Nova Zelândia possui um rol discriminado de entidades. A questão da abrangência, como norma geral ou

¹³⁵ Conforme o artigo 148F da Constituição da República de Singapura.

¹³⁶ SAUJAN, Iqbal, The Right to Information Act and its Implementation in Sri Lanka: An Empirical Analysis, 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4159376>. Acesso em 23 jul. 2023.

discriminada, é uma característica que divide os países. Os três casos mais pontuados do GRI possuem legislações gerais na questão do escopo enquanto os três casos mais pontuados da TI possuem legislação com entidades discriminadas.

Uma discrepância entre os países nórdicos, Dinamarca e Finlândia, pode ser encontrada no fato de que a Dinamarca participou de um número maior de operações militares, e a questão da segurança, sempre presente, acabou aumentando o número de recusas ao acesso à informação¹³⁷. Outra discrepância entre os dois é que na Dinamarca a previsão para o acesso à informação, no nível da administração pública, não é constitucional, o que pode ser percebido como um enfraquecimento da premissa do acesso à informação como pressuposto para a democracia.

Outro fator relevante é o nível de acesso quanto aos documentos preparatórios: a Dinamarca cobre esses documentos enquanto o governo da Finlândia não. O sistema de cobertura do AOGA é complexo, abrangendo diversas prescrições específicas sobre os tipos de documento cobertos. Nesse quesito, os três países analisados da TI apresentam uma cobertura e conceito de documento público restrito, ao contrário dos países analisados do GRI, que apresentam regras gerais que são sintetizadas como qualquer autoridade pública ou pessoa investida com autoridade pública, incluindo entidades privadas que utilizam recursos públicos. Essa regra está, de fato, em consonância com as diretrizes da Máxima Divulgação, com a adição da expressa vedação sobre a mídia, no caso sérvio, o que pode ser explicado pelos constantes ataques aos jornalistas¹³⁸.

Quanto a revisão, os três países do GRI possuem agências específicas que cuidam da revisão e da punição dos agentes no caso de condutas atentatórias aos diplomas. Os três países do TI possuem modelos diferentes e baixo grau de proteção, sendo no caso da Dinamarca um direito genérico sem maior prescrição, no caso da Finlândia o direito está ligado ao processo administrativo, sem uma proteção específica e no caso da Nova Zelândia o Ombudsman não é um comissário específico, sendo mais uma das funções do cargo.

Assim, é possível sustentar que do ponto de vista legal os três países do GRI possuem órgãos especializados para a revisão do acesso à informação, com uma

¹³⁷ Para mais sobre o assunto, ver Krunke (2015), que menciona: “*Undoubtedly, the terrorism threat will naturally lead to restrictions on societal openness and citizens often tend to accept these limitations without questioning them*”.

¹³⁸ Vukasovic (2018, p. 9) entende que, apesar desta proteção, existe uma falta de vontade na efetividade da lei.

previsão legal robusta e bem definida, contrário aos países da TI, por questões particulares de cada.

Sobre o sigilo, a Máxima Divulgação é a regra nos países do GRI, em detrimento de listas maiores em cada um dos países da TI, cada um deles com proteções ao sigilo específicas, e restrições ao acesso. No caso da Finlândia, diversos documentos são, por definição, sigilosos assim como a questão dos documentos preparatórios na Dinamarca. Apesar do número de restrições da Nova Zelândia, de ofício, não ser maior, a previsão de que a existência das informações sigilosa está coberta pelo sigilo é uma característica negativa deste ordenamento.

2.8.1 Definições preliminares

Os países que apresentam alta pontuação no índice TI possuem pontuações baixas no índice de corrupção e transparência do GRI. O Relatório da ONU¹³⁹ sobre o acesso à informação no Afeganistão, por exemplo, questiona a independência da Comissão de Acesso à Informação, incluindo bloqueios discricionários de acesso¹⁴⁰. Ainda que o executivo tenha alterado a lei para garantir eficácia, a existência de um problema tão grave envolvendo a corrupção no primeiro colocado do índice indica problemas.

É possível argumentar que o caso Afegão não é ilustrativo da hipótese, pois é um país que notoriamente passou por uma invasão e posterior reconstrução, sendo que os institutos implantados são recentes, porém o segundo colocado, México, também apresenta problemas com a corrupção, chegando ao ponto de ter parcerias com a ONU para combater o fenômeno. A questão legal não impede a corrupção¹⁴¹.

¹³⁹ ONU, Organização das Nações Unidas. AFGHANISTAN'S FIGHT AGAINST CORRUPTION From Strategies to Implementation, 2018. Disponível em: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_from_strategies_to_implementation-14_may_2018.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹⁴⁰ Segundo a ONU (2018, p. 20): "*March, the civil society organization NAI (Supporting Open Media in Afghanistan) claimed that the Government was blocking the free flow of information, adding that when journalists insisted on their prerogatives under the Access to Information Law they were frequently insulted by Government spokespersons*".

¹⁴¹ Navarro (2019) "*La mayoría de los casos en los que se han detectado actos de corrupción en procesos de licitaciones públicas en América Latina ocurren sin que se violen las normas establecidas por las autoridades de estos países y, por el contrario, las "mafias organizadas" se aprovechan de la excesiva carga regulatoria para aumentar costos, desbanicar a otros competidores o recibir gratificaciones*".

Casar¹⁴², argumenta que a percepção sobre a corrupção é preocupante, assim como a cultura jurídica sobre os direitos, na população¹⁴³. A autora¹⁴⁴ ainda aponta que existe uma descrença na lei que pode afetar o acesso à informação, independente da qualidade do diploma legal. A Sérvia também passou por episódios de corrupção e percepção de corrupção¹⁴⁵. Đinđić e Lazarevick¹⁴⁶ encontraram diversos problemas na transparência ativa e passiva, desconsiderando a uma legislação robusta. Vukasović¹⁴⁷ entende que o governo sérvio não se importa com a efetividade da lei justamente por não fornecer ao comissionário meios para validar as decisões submetidas, necessitando do aval governamental. Dos 43 processos submetidos ao governo, todos foram recusados, tornando o cargo em si apenas um mecanismo burocrático inefetivo.

No caso dos países da TI, apesar da legislação deficitária, nenhum dos países apresenta problemas notáveis de corrupção e transparência, e é possível ligar esses índices aos processos burocráticos, aproximando da tese da Máxima Divulgação como disposição.

As falhas legislativas dos três membros líderes da TI não necessariamente são traduzidas em danos para o processo democrático, assinalando uma necessidade de observar não apenas os processos burocráticos de acesso à informação e sim o conjunto, como a eficácia e aplicação destas premissas, dentro da cultura organizacional. Uma investigação mais profunda das práticas administrativistas pode

¹⁴² CASAR, Maria Amparo. Anatomía de la Corrupción. Instituto México para la Competitividad, 2015. Disponível em: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹⁴³ Casar (2015, p. 19-34) pontua que “según el Barómetro Global de la Corrupción (2013) para más del 90% de los ciudadanos la corrupción constituye un problema y para el casi el 80% de ellos es un problema serio”, assim como uma ignorância sobre a Constituição “lo primero a considerar es el gran desconocimiento que el mexicano tiene sobre la ley. La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (IIJUNAM, 2011) revela que un alarmante 92.8% de los mexicanos conoce poco o nada lo establecido por la Constitución”.

¹⁴⁴ CASAR, Maria Amparo. Anatomía de la Corrupción. Instituto México para la Competitividad, 2015. Disponível em: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹⁴⁵ ONU, Organização das Nações Unidas. Corruption in Serbia: BRIBERY AS EXPERIENCED BY THE POPULATION, 2011. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Serbia_corruption_report_web.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹⁴⁶ ĐINĐIĆ, Milos; LAZAREVIC, Milena. Lack of Government Transparency in Serbia: Low Accountability Domestically and Poor Response to EU Conditionality. European Policy Center, 2018. Disponível em: https://www.thinkforeurope.org/wp-content/uploads/2019/01/weber_policy_brief_m_m.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹⁴⁷ VUKASOVIĆ, Marija. Indicators on the Level of Media Freedom and Journalist’s Freedom safety 2018. Disponível em: <https://safejournalists.net/wp-content/uploads/2018/12/Full-report-Indicators-on-the-level-of-media-freedom-and-journalists-safety-Serbia-2018.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

identificar pontos críticos para os processos desenvolvidos nos países líderes da TI que ajudaram a promover a cultura de transparência como disposição para a Máxima Divulgação. Zirker¹⁴⁸ e Gregory¹⁴⁹ trazem a questão cultural para a discussão na Nova Zelândia. Especificamente Gregory¹⁵⁰ cita os níveis dos países nórdicos e levanta a questão envolvendo a tradição protestante e uma suposta influência no tipo de instituição desenvolvida.

Considerando os múltiplos fatores levantados nessas considerações iniciais, é possível sustentar que não existe uma causa única para o sucesso dos baixos índices de corrupção nos países do topo da TI, mas é possível dizer que uma legislação forte não garante a efetiva Máxima Divulgação. Pelo contrário, a tese de que o transplante institucional de boas instituições não é garantia do sucesso, pois sociedades diferentes produzem problemas diferentes e exigem soluções específicas, é sustentável pela variedade nas legislações apresentadas nas lideranças da TI e nos índices apresentados.

Assim, nesta análise exploratória inicial, é possível concluir que o transplante, sozinho, não ser responsável pela mudança cultural. Alguns institutos apresentam uma constância legislativa nos seis países apresentados, guardando semelhança com uma teoria internacional do acesso à informação, mas os resultados não aparentam consistência. Condizente com a premissa da pesquisa é razoável considerar que a existência de uma tipificação geral sobre como a legislação de acesso à informação deve ser, necessita de um retorno para a prática e adequação dos mecanismos, sem perder de vista o objetivo. Por exemplo, no caso do Afeganistão tem-se o foco da lei nos pedidos escritos, o que denota o contexto social do país, mas diversas outras iniciativas mostram que partir da realidade social não impede a promoção de avanços, como é o caso da legislação da Índia¹⁵¹ que expressamente indica a promoção de

¹⁴⁸ ZIRKER, Daniel. Success in combating corruption in New Zealand. Asian Education and Development Studies, 2017.

¹⁴⁹ GREGORY, Robert. Assessing 'Good Governance' and Corruption in New Zealand: 'Scientific' Measurement, Political Discourse, and Historical Narrative. Institute for Governance and Policy Studies, 2013. Disponível em: https://www.victoria.ac.nz/__data/assets/pdf_file/0009/1286280/WP13-03-Assessing-good-governance.pdf. Acesso em 29 jul. 2023.

¹⁵⁰ GREGORY, Robert. Assessing 'Good Governance' and Corruption in New Zealand: 'Scientific' Measurement, Political Discourse, and Historical Narrative. Institute for Governance and Policy Studies, 2013, p. 29. Disponível em: https://www.victoria.ac.nz/__data/assets/pdf_file/0009/1286280/WP13-03-Assessing-good-governance.pdf. Acesso em 29 jul. 2023.

¹⁵¹ Ver a seção 26, a do Right to Information Act do governo indiano. Disponível em: [https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20\(Amended\)-English%20Version.pdf](https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20(Amended)-English%20Version.pdf). Acesso em 10 jun. 2023.

cursos para compreender como funciona o acesso à educação para a população. Assim, a dialética entre o conceito e a prática, a tipificação e o conjunto tipificado, na sua diferença, se faz presente como uma ideia que atravessa os dados analisados e constitui o que pode ser chamado de Dialética Informacional em seu duplo sentido – superação do Ruído e participação na construção comum da informação.

2.9 A dialética informacional como ponto de partida da informação pública

Os dados constituídos indicam que, mesmo considerando a robustez da legislação encontrada nos três países líderes do ranking GRI, não é possível assegurar o devido acesso à informação. Adicionalmente, os dados apresentados indicam que diversos critérios utilizados pelo ranking TI são opacos, o que não necessariamente desqualifica o índice, em uma análise preliminar, já que outros índices que norteiam os países da liderança são positivos e reforçam a ideia de uma democracia consolidada.

Estes dados demonstram que, mais do que apenas uma legislação forte, é importante consolidar o direito à informação como uma prática estruturante do Estado, para não perder o sentido e o fundamento do acesso, a promoção da democracia, nos procedimentos meramente burocráticos. Porém isto não quer dizer que a legislação perde a importância na prática, pois ela serve de referencial. Ainda que possa ser sustentável, do ponto de vista pragmático, a existência de uma democracia consolidada nos países do TI por outros aspectos culturais, econômicos e institucionais, a existência de parâmetros legais para analisar os casos fornece o desenho institucional para compreender o fenômeno da transparência, não sendo seguro deixar apenas para os aspectos infralegais a salvaguarda do interesse coletivo que fundamenta a transparência como uma disposição comportamental fundamentada na Máxima Divulgação dos dados públicos.

As duas dimensões do acesso à informação, o procedimento e a realização da pessoa, se encontram no objeto desta pesquisa, a Máxima Divulgação como previsão legal e disposição da administração pública. Em uma sociedade complexa e democrática, é inadmissível uma ordem, tanto jurídica quanto administrativa, que não seja pautada no acesso efetivo ao que é público, incluindo as informações. Até mesmo a pontuação dos países líderes da TI no GRI demonstra que alguma base legislativa é apresentada, além da disposição. Apesar de não ser possível definir o real escopo do sucesso dos países da TI, é razoável sustentar que a diversidade de institutos

jurídicos parece espelhar as diferenças sociais de cada sociedade, o que indica um certo grau, mesmo que informal, de diálogo com a complexidade apresentada nas relações, de fato, existentes naquele complexo social.

Em que pese o conteúdo das instituições não ser universal, existe uma certa universalidade procedimental na existência da premissa do acesso à informação como dever estatal, contribuindo para o avanço do estado, ainda que este princípio não apresente uma eficácia tão acentuada nos países da TI. Bento¹⁵² atenta para o acesso à informação como condição para o desenvolvimento de uma sociedade, parte integrante do controle social. Assim, ensina o autor que o acesso à informação é uma liberdade democrática derivada da liberdade de expressão, pois não é possível falar sobre o que não sabemos assim como não é possível criticar o governo na ignorância sobre o que o governo faz.

Essa ideia, de fato, lança os primórdios da discussão sobre uma dupla função do procedimento de acesso à informação: ele não deve ser transparente apenas sobre a informação desejada e sim sobre os próprios procedimentos de acesso à informação, ou seja, não basta – para concretizar a democracia como uma instituição voltada para a sociedade – o mero acesso à informação e sim a concretização dos pressupostos deste acesso de forma democrática, compreensível e realizável para qualquer cidadão naquelas condições.

Fechando o círculo argumentativo com a superação dos paradigmas levantados por Moon¹⁵³, ao discorrer sobre a natureza do acesso à informação, partindo da questão do uso público da razão desenvolvido, a Máxima Divulgação emerge nos sistemas estudados como um fundamento diretamente ligado ao processo de efetividade dos gestores da informação pública, para além do instrumentalismo derivado do ato de reproduzir de instituições estrangeiras, pautadas em uma compreensão da realidade factual da administração pública como um corpo de agentes unidos por uma cultura organizacional, garantindo assim que a norma é eficaz não por critérios objetivos pautados em uma expectativa normativa e sim nos critérios, objetivos e subjetivos, de realização da norma nos resultados possíveis de aferir.

¹⁵² BENTO, Leonardo Valles. Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

¹⁵³ MOON, Richard. The Constitutional Protection of Freedom of Expression. University of Toronto Press, 2000.

Como aponta Limberger¹⁵⁴, os direitos humanos e a cultura constitucional não surgem do nada: são frutos de um exercício de consolidação das práticas e na disposição dos atores, o que no âmbito desse artigo pode ser compreendido como uma disposição positiva do Cotidiano, que normativa as condições de percepção dos atores como atores em um determinado Campo. Trazendo essa premissa desenvolvida, “somente a educação em valores e princípios que informam as liberdades e as normas constitucionais pode assegurar sua vivência e vigência”¹⁵⁵.

Ao admitir a noção de Intencionalidade, inerente ao *Habitus* dos atores em um determinado campo, é somente com a promoção dos valores inerentes aos processos democráticos, em específico desta tese, os valores da Máxima Divulgação como pressuposto imanente da Publicidade, é possível efetivar a realização prática das premissas codificadas nos textos. Em suma, os agentes interpretam a lei, no cotidiano, conforme os diversos parâmetros sociais, burocráticos e contextuais, sendo necessária a devida disposição para que essas premissas não escapem da finalidade proposta: a realização da democracia pelos diversos atores que constituem a sociedade, orgânica e organizada.

Um ponto interessante que é possível desprender da análise das legislações é que um ponto em comum dos maiores índices GRI é a maturidade da lei, isto é, as legislações mais antigas – mesmo quando não alcançam uma pontuação alta na sua estrutura legal, apresentam índices maiores de transparência. Ainda que não esteja no escopo do trabalho, é de se questionar se o número de reformas e aperfeiçoamentos nos dispositivos legais visando a implementação de mecanismos mais próximos das práticas administrativas não está relacionado a percepção de eficácia, em consonância com o ponto teórico de partida da presente tese, que é o retorno das categorias para a prática, com a intenção de validar empiricamente os achados.

Assim, a dupla natureza da Dialética Informacional se dá na construção partilhada dos sentidos que permitem a superação do ruído para a compreensão do recorte dos dados. Como já enunciado anteriormente, informar é trabalhar na

¹⁵⁴ LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. Revista Direito Administrativo & Constitucional, ano 16 nº 65. Belo Horizonte, 2016.

¹⁵⁵ LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. Revista Direito Administrativo & Constitucional, ano 16 nº 65. Belo Horizonte, 2016, p. 213.

diferença percebida, alterar a percepção sobre os dados e isso só é possível minimizando o ruído para que a informação destinada encontre um receptor que consiga compreender o sinal. Ainda que os passos sejam diferentes – compreender o sinal e corretamente compreender a mensagem transmitida, a construção dos símbolos comuns é o ponto de partida para essa dialética, como uma forma de romper o Cotidiano partilhado pelos grupos (nomeadamente, no caso, a especialização burocrática) tendo como objetivo a compreensão das particularidades de cada caso, usando as ferramentas legais disponíveis. Essa dinâmica será foco do próximo capítulo e da construção teórica sobre esse rompimento das Coisas Tidas como Certas na esfera burocrática.

Neste prisma, restam consolidadas as conclusões parciais dentro das teorias utilizadas, apontando como premissas a informação como recorte de uma realidade obtida pelos dados dentro de um contexto social de produção dos mecanismos que definem o acesso à informação e a contextualização da interpretação desses dados. Com base nessa discussão inicial, o próximo capítulo focará na construção dos parâmetros para a pesquisa principal no ordenamento brasileiro, usando os parâmetros atualizados pelos dados levantados no presente capítulo, moldados pelas considerações adicionais que são fruto da investigação teórica conduzida nos próximos dois capítulos, sem perder de vista os dados empíricos levantados, no constante diálogo entre a tipologia e os fatos sociais que deram origem.

Essa construção será separada em duas premissas básicas, que partiram da observação dos critérios formais e as considerações práticas das fontes pesquisadas: acesso e efetividade, como identificados na pesquisa até o presente momento e que servirão de ponto de partida fático-teórico para a compreensão do fenômeno, utilizando os achados da pesquisa preparatória e a proposta de constituição das categorias de pesquisa que irão corresponder a esses achados, nomeadamente Disposição e Viés, já que o acesso está diretamente ligado a Disposição dos agentes detentores da informação em devidamente superarem o Ruído para encontrarem a melhor prestação informacional disponível e a Efetividade está diretamente ligada a interpretação dos mecanismos ofertados pela LAI no acesso à informação, considerando a natureza hermenêutica da atividade interpretativa jurídica.

Tendo essas informações no horizonte, o acesso será identificado como as características formais e a eficácia informal baseada na construção do entendimento dos gestores da informação partindo dos mecanismos legais que orientam a prestação

informacional. Essa lógica será utilizada para compreender a interface burocrática utilizada pelo peticionante e como ela é recepcionada pelos gestores, tanto no nível burocrático como intersubjetivo, isto é, como eles interagem dentro do sistema burocrático que fornece os limites e prescrições assim como a interpretação das premissas para a promoção da informação. Assim, o acesso estará diretamente ligado ao que será definido no próximo capítulo como a categoria Disposição dos agentes na efetividade.

Considerando os três pontos levantados, a questão do procedimento vai da construção do acesso à informação como pressuposto de reconhecimento do peticionante como solicitador de uma informação, que é abrangida pela LAI e que está disponível – ou deve ser disponível – de forma pública, em um processo iterativo no qual as instâncias iniciais formam o entendimento, partindo da superação do estranhamento e Ruído (já que todo pedido de recurso presume uma informação não disponibilizada totalmente, ou pelo menos como aparência. Esse processo inicial, sintetizado nas três categorias, abre as portas para a interpretação da narrativa construída no quesito efetividade, que adentra o próximo capítulo com o estudo dos vieses e o impacto da estrutura no processo decisório, considerando estudos prévios sobre o assunto.

A efetividade em si corresponderá na dimensão cognitiva da Máxima Divulgação como a interpretação, efetiva, das normas de acesso à informação. Nesse prisma, se no primeiro ponto ocorre uma questão comportamental e intersubjetiva, no segundo tem-se a natureza internalizada e cognitiva da prestação informacional, o momento de tipificação dos fatos sociais e posterior implementação dentro da narrativa de constituição da decisão de procedência ou improcedência da demanda. Com essas informações, a Efetividade estará diretamente ligada aos processos que consolidarão a categoria de pesquisa que será denominada Viés, nos capítulos que seguem.

Compreendendo o horizonte metodológico da pesquisa, que passa é orientado pelo DFP, a experiência desses países, que foi analisada utilizando a ótica do direito comparado, foi compartimentada temporariamente e as temáticas serão extraídas nos próximos capítulos com a intenção de compreender temáticas comuns, estas que servirão para compreender os fenômenos, igualmente compartimentados, da experiência brasileira. A busca por um sentido comum fenomenológico para visualizar o problema do Ruído e o impacto na Máxima Divulgação passa por esse horizonte de

compreensão das limitações da instrumentalização da experiência jurídica, que por sua própria natureza tende a abstrair problemas em busca de uma normatividade comum.

Essa normatividade, para retornar ao caso concreto, depende do intérprete em duas vias: em um primeiro momento é preciso de uma disposição para que o problema seja interpretado em sua contextualidade, como um problema que ainda que seja abrangido pela norma, é uma questão derivada de uma contextualidade suportada pela intersubjetividade dos participantes. Compreender o Ruído inerente aos processos intersubjetivos é compreender as particularidades do caso. Superado esse problema, a questão dos vieses avança para a abertura daquela particularidade entre as diversas particularidades que já foram interpretadas pelo gestor da informação, que agora deve compreender esse novo problema dentro dos problemas já resolvidos.

Remetendo a questão inicial antes da pesquisa introdutória, é possível observar que a compreensão de como as decisões são interpretadas é crucial para o acesso à informação e a participação nesse processo explica o sucesso de alguns petionantes que conseguem expor o ponto de vista e as particularidades do caso. A construção comum do processo informacional parece uma das questões mais importantes nessa fase inicial sendo a outra a própria disposição dos agentes para facilitar essa comunicação entre as partes.

Por último e não menos importante o contorno metodológico da prestação informacional na sua dupla natureza se faz presente na dimensão da realização do pedido como uma construção intersubjetiva da melhor resposta possível dentro da Máxima Divulgação, com a intenção de fornecer o maior número possível de informações dentro do pretendido e sempre condizente com a ideia de que informar é sempre a primeira opção e o segredo deve ser evitado sempre que possível. Essa premissa exige a construção das negativas de forma racional, intersubjetiva e respeitando a contextualização de cada caso, limitando o segredo sempre ao estritamente necessário e ampliando o acesso à informação sempre que possível.

É evidente que essa premissa exige uma postura para a transparência, já que a lei não pode apreender todos os sentidos de forma preemptiva muito menos seria possível arcar com o custo de manter um repertório informacional capaz de prever todos os Depósitos de Conhecimento que irão interagir com o gestor informacional, logo a participação na construção do acesso à informação se dá na própria função intersubjetiva da razão pública.

O problema agora descrito será analisado nos próximos capítulos com o suporte teórico de diversos autores que passam pela fenomenologia para compreender as temáticas comuns e as experiências, com o suporte de diversas pesquisas empíricas sobre o assunto.

3 A INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO DISPOSIÇÃO PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO

Depois de construir as delimitações conceituais que serão trabalhadas durante a pesquisa que subsidiará a presente tese, convém descer do tipo visualizado na pesquisa exploratória inicial para a construção das categorias analisadas em consonância com o repertório teórico que fornecerá a contextualização necessária para a compreensão do fenômeno. A primeira parte desta construção se dá, justamente, pela recontextualização do problema do Ruído dentro da análise fenomenológica da informação dentro de um contexto intersubjetivo de construção comum dos símbolos que servirão de parâmetros para a construção do entendimento comum. Essa construção se resumirá, então, nas três primeiras categorias para visualizar o problema do acesso à informação pública entre agentes com diferentes Depósitos de Conhecimento.

3.1 Linguagem, intersubjetividade e o mundo da vida

Antes de entrar na discussão jurídica do conceito de informação pública é preciso juntar as informações obtidas na pesquisa anterior para revisitar as ideias preliminares e reconstituí-las para a pesquisa principal. Assim, uma dupla análise da informação pública como fenômeno será realizada no seu aspecto filosófico, na ideia da intersubjetividade do Mundo da Vida e sociológica, na ideia da experiência como condicionamento dos sentidos entre os agentes, em consonância com a matriz teórica apresentada até o momento.

3.1.1 Notas preliminares sobre a importância da intersubjetividade para a realização da tipificação no Mundo da Vida

A análise preliminar indicou diversos pontos de convergência e divergência nas legislações dos seis países apresentados que, guardada a ótica referenciada no capítulo anterior, apontam para algumas considerações sobre os desdobramentos incidentais do problema de pesquisa – o conceito, para ser efetivo, deve realizar o seu objeto.

Do ponto de vista legal são muitas teorias que descrevem as características da normatividade jurídica, mas para fins de integridade teórica a presente pesquisa segue com a ideia fenomenológica de norma. Assim, desde os primórdios da fenomenologia

jurídica a questão da interpretação da norma jurídica está na realização, Diz Neves¹⁵⁶ que o processo interpretativo jurídico envolve uma “determinação normativo-pragmaticamente adequada” de um caso, ou seja, que ao interpretar uma norma é preciso trazer o horizonte prescritivo da norma para a questão concreta do caso. Ainda que seja uma prescrição voltada para a interpretação jurisdicional é importante notar que essa ideia hermenêutica trata da própria ideia fenomenológica de interpretação, seja como a intersubjetividade inerente aos processos relacionais do Mundo da Vida, que vai da tradição de Weber até Schutz, seja a questão da Fusão de Horizontes¹⁵⁷ proposta por Gadamer – o ponto de encontro da fenomenologia como interpretação é a existência da experiência como norteadora dos sentidos.

Assim, a realização dos conceitos se dá pela readequação do sentido frente ao objeto. Como Weber inicialmente propôs e foi discutido alhures, a tipificação não necessariamente representa um objeto real no mundo, mas ele deve servir como referência para enquadrar os objetos no mundo. Esse processo de tipificação ou conceituação dos objetos também passa pela primazia da experiência humana e para ser concretizada, em um ambiente plural e democrática, deve ser intersubjetiva: não basta que o gestor da informação compartilhe o processo de formação da informação apenas com os seus semelhantes, partilhando de experiências comuns – é preciso constituir o processo de realização da tipificação no mundo concreto como de forma plural, para atingir o peticionante e operar as modificações comportamentais que configuram a passagem de dado para informação. Os dados assimilados na primeira pesquisa estão serão utilizados partindo dessa primazia da experiência humana intersubjetiva como ponto de partida para a realização dos sentidos e a posterior criação das categorias de análise.

3.1.2 Informação pública como interação entre o gestor e o público

Se a informação pública se realiza quando o dado constitui informação para o interessado, seja ele passivo ou peticionante, convém entender, então, a prestação

¹⁵⁶ NEVES, António Castanheira. Metodologia Jurídica: Questões Fundamentais. Coimbra Editora, 1993, p. 162.

¹⁵⁷ Gadamer (1999) trata dos conceitos como uma espécie de margem de erro sobre as diversas formas de linguagem ao fazerem referência aos objetos. (pgs. 635-6). A aproximação das teorias aqui serve para fundamentar a utilização de diferentes autores que convergem na questão da supremacia da experiência na interpretação. Ainda que metodologicamente seja possível argumentar que as teorias são diferentes, o cerne hermenêutico-filosófico da primazia da experiência linguística é o traço unificador da fenomenologia que é utilizado na presente pesquisa.

informativa dentro do prisma da interação entre o gestor da informação pública e o cidadão. Como observado na pesquisa inicial, há uma instância de diálogo entre os petionantes e o poder público, como o Ombudsman na Nova Zelândia e o Comissário sérvio. Essa figura é presente em outros sistemas de acesso à informação e reclamações gerais pelo mundo, e representa uma tentativa – com diversas abordagens – de constituir uma experiência fenomenológica para além dos procedimentos protocolares típicos de uma revisão dos atos administrativos. Além dos problemas encontrados nos dois exemplos no capítulo anterior, que colocam a existência dos mecanismos como apenas um passo para a concretização da sua efetividade, já que o Comissário sérvio não conseguiu aplicar uma punição administrativa, a facticidade da experiência social condiciona o sucesso de uma determinada empreitada administrativa, é preciso contextualizar a presença dessa figura auxiliar no processo informativo público e por qual motivo ele pode funcionar em alguns contextos e outros não já que a experiência de falar e interagir com as pessoas é parte integrante da intersubjetividade.

A existência e impacto de um burocrata capaz de falar, direta ou indiretamente, com o petionante possui certos estudos empíricos sobre a eficácia. Dahlvik e Pohn-Weidinger¹⁵⁸ entendem que as condições de acesso aos procedimentos administrativos pelo cidadão são fortemente associadas ao estrato social – sobretudo ao conhecimento jurídico e burocrático de quem acessa. Os autores encaram a presença do que Lipsky¹⁵⁹ chama de “burocracia de nível de rua”, ou seja, a face humana aos processos burocráticos – os funcionários da “linha de frente” que encaram e decidem (propriamente ou impropriamente) as demandas iniciais dos petionantes. Assim, da passagem dos encontros “face à face” para a virtualidade, primeiro pelo telefone e depois para o serviço público digital, criou um espaço que empiricamente agravou a situação para alguns segmentos sociais¹⁶⁰. A pesquisa proposta pelos autores indica que ter um funcionário constituído como ombudsman é um fator positivo na interação com o cidadão já que ele é, *prima facie*, alguém que

¹⁵⁸ DAHLVIK, Julia, POHN-WEIDINGER, Axel. Access to administrative justice and the role of outreach measures: empirical findings on the Austrian Ombudsman Board. *International Journal of Law in Context* 17, 473–493. Viena, 2021.

¹⁵⁹ LIPSKY, Michael. *Burocracia de Nível de Rua*. Tradução de Athur Eduardo Moura de Cunha. Editora ENAP, 2019.

¹⁶⁰ DAHLVIK, Julia, POHN-WEIDINGER, Axel. Access to administrative justice and the role of outreach measures: empirical findings on the Austrian Ombudsman Board. *International Journal of Law in Context* 17, 473–493. Viena, 2021, p. 479.

está disposto a ajudar. Essa separação entre o burocrata e o ombudsman parece crucial para criar um ambiente intersubjetivo de abertura para o ato de explicar o problema/demanda. Ainda mais, a figura de um auxiliar ombudsman atrai consultante com baixa instrução, o que preliminarmente é encaixado no problema geral do ruído proposto por essa pesquisa, já o vocabulário técnico-jurídico normalmente utilizado nas interações oficiais burocráticas é afastado das vivências particulares.

Para Lipsky¹⁶¹, uma das principais características desse nível de burocracia é que – aceitando que os recursos disponíveis pelo Estado são escassos – eles decidem os procedimentos iniciais, incluindo as alocações de recursos. Considerando o funcionamento estatal republicano como impessoal, que trata a todos com isonomia, a interação com um burocrata é percebida pelo público como o momento de quebra dessa premissa, pelo grau de discricionariedade apresentado pelo burocrata. Ele é descrito como um burocrata que interage com o público, possui poder decisório e é capaz de impactar (positivamente ou negativamente) a vida dos cidadãos¹⁶². Adentro na questão qualitativa dessa premissa, o *National Freedom of Information Coalition* (NFOIC)¹⁶³ encontrou indícios de que a virtualização dos pedidos torna mais fácil a imposição das barreiras legais disponíveis como, por exemplo, a utilização de todo o prazo para entregar o pedido de informação, algo que não acontecia antes para os pedidos mais simples – ou a negativa preliminar do pedido pessoal com a posterior indicação do site para o preenchimento do pedido.

Nesse contexto, Stivers¹⁶⁴ desenvolve a ideia de um burocrata que não está ali apenas para cumprir os procedimentos – indo na esteira do que Lipsky teorizou – mas sim escutar o pedido do cidadão. Escutar, pondera Stivers, é romper com a tensão entre o formalismo burocrático e as necessidades do cidadão concreto. Essa questão remete a discussão anterior sobre a racionalização totalizante e a tendência do Outro de evitar a entificação. O cidadão, ainda que seja um cidadão tipificado e previsto pelos procedimentos, ainda possui uma historicidade que antecede – e provavelmente

¹⁶¹ LIPSKY, Michael. *Burocracia de Nível de Rua*. Tradução de Arthur Eduardo Moura de Cunha. Editora ENAP, 2019.

¹⁶² LIPSKY, Michael. *Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy*. University of Wisconsin. Wisconsin, 1968.

¹⁶³ NATIONAL FREEDOM OF INFORMATION COALITION. *Portal to Compliance: A Qualitative Analysis of Online Public Record Request Services in Major U.S. Cities, 2019*. Disponível em: <https://www.nfoic.org/>. Acesso em 26 dez. 2022.

¹⁶⁴ STIVERS, Camille. *The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration*. Public Administration Review, Willey, 1994.

escapa – as limitações da abstração legal. Esse ato de escutar restabelece o ciclo de tipificação reformando as diversas facetas sociais – previstas ou não – que servem de fundamento para o tipo idealizado. Uma ontologia do espaço público fundada na relação entre autores¹⁶⁵ passa a ser uma proposta de superação desse problema.

Tanto Stivers¹⁶⁶ quanto Loidolt¹⁶⁷, fundamentações teóricas utilizadas no capítulo anterior, partem dessa dimensão fenomenológica da ação conjunta para dar sentido (e legitimar) o público. A concretização do acesso à informação, nesse contexto, passa a ser percebida como o momento em que o peticionante cria um entendimento comum com o gestor dos dados disponíveis para constituir – em conjunto – um sentido para aquela demanda e uma informação capaz de modificar o comportamento descrito. Nessa situação ideal, cada demanda é realizada com a informação capaz de suprir, ainda que parcialmente, o que foi constituído em comum, com a ressalva das exceções legalmente invocadas. O processo informacional passa a ser o processo de formação da informação, orientado pelo entendimento entre as partes sobre a questão.

Partindo dessa tipificação idealista da constituição da informação é possível retornar para o ponto inicial desse tópico e colocar, pelo menos preliminarmente, a disposição do gestor dos dados como uma premissa ontológica para a realização da informação pública. No contexto do acesso à informação é a resposta inicial um dos passos mais importantes de constituição da relação entre o gestor da informação e o peticionante. É nesse momento em que, teoricamente, a relação pode ser satisfeita e o pedido de informação pode ser concedido dentro do prazo mínimo estipulado pela lei – ou, como no objeto desta pesquisa, o procedimento administrativo recursal pode ter o seu início e se arrastar por um tempo indeterminado. Essa vontade de resolver o problema, presente nas pesquisas empíricas como uma característica das relações pessoais, não é exclusiva, ainda que de difícil implementação¹⁶⁸ principalmente na questão da linguagem que é o foco da presente pesquisa.

¹⁶⁵ STIVERS, Camille. The Ontology of Public Space: Grounding Governance in Social Reality. *American Behavioral Scientist*, vol. 52, issue 7. Sage, 2009.

¹⁶⁶ STIVERS, Camille. The Ontology of Public Space: Grounding Governance in Social Reality. *American Behavioral Scientist*, vol. 52, issue 7. Sage, 2009.

¹⁶⁷ LOIDOLT, Sophie. *Phenomenology of Plurality: Hannah Arendt on Political Intersubjectivity*. Routledge, 2018.

¹⁶⁸ GÓ Erlingsson. On legitimacy and the human side of public administration. GÓ Erlingsson. *Journal of Information Technology & Politics* 11 (3), 291-308, 2014., 2014, p. 16.

Assim, ainda que não seja uma proposta preliminar é importante salientar que uma parte da constituição do acesso à informação é compreender a dimensão do que está sendo solicitado e a virtualidade ainda não é capaz de suprir totalmente essa dimensão ontológica das conversas presenciais, uma constituição fenomenológica da informação pública passa pelo cuidado do administrador ao perceber as limitações de interatividade com o cidadão.

3.1.3 Interpretação e Responsividade

Fechando a dialética proposta, que iniciou com o reforço da ideia de que a intersubjetividade é um passo integrante do processo constitutivo informacional e agregando as constatações empíricas do tópico anterior, é possível afirmar que parte do trabalho de identificar o conceito de informação pública, do ponto de vista fenomenológico, está em trazer a dimensão da Disposição como intenção. Em outras palavras, não basta a mera formalidade e as ferramentas burocráticas para o acesso à informação, é preciso uma verdadeira cultura voltada a vontade de efetivar o acesso. Como Ohlweiler¹⁶⁹ salientou, a Administração Pública precisa apresentar uma disposição para realizar a sua função. Do ponto de vista fenomenológico, é importante recepcionar a petição do cidadão na sua extensão interpretativa, isto é, considerá-la como uma peça única que não foi entificada no sentido abstraído da norma. Essa disposição é necessária como forma de superar as dificuldades expostas – e precisa de uma atenção especial ao passar para a virtualidade – já que nem todos os cidadãos possuem os mesmos recursos ao entrarem com os pedidos, sejam recursos financeiros, sociais ou até mesmo linguísticos.

Estar disposto a entender o que o outro diz é uma forma de restituir a ligação entre o intérprete e o sujeito, pela relação linguística. A rotina da vida cotidiana, como lembram Berger e Luckmann¹⁷⁰, faz com que facilmente as pessoas sejam tipificadas, mesmo quando consideramos uma situação pessoal. Então, retornando para a questão principal, ainda que a discussão sobre a virtualidade seja importante nesse

¹⁶⁹ OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões herméticas sobre a transparência na administração pública e a Lei nº 12.527/2011 in Acesso à Informação como direito fundamental e dever Estatal, SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antonio Montilla; RUARO, Regina Linden (coord.). Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016.

¹⁷⁰ BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade. Rio de Janeiro, 36ª edição. Editora Vozes, 1973.

quesito a discussão que antecede essa questão parece ser a disposição para resolver o caso – a virtualidade ou pessoalidade das relações apenas agrava a situação, como revelado por algumas das pesquisas impostas. Nessa linha, retornando para os achados da pesquisa inicial, o ponto inicial de construção das categorias de análises para a pesquisa principal será o pressuposto da disposição.

Como já antecipado anteriormente, essa disposição será medida academicamente como a responsividade, ou seja, o grau de resposta ao pedido de fato do peticionante (ou grupo). Como explica Saltzstein¹⁷¹, a atitude responsiva é a atitude de quem observa a pergunta e parte dela para encontrar uma resposta. Assim, a escolha da responsividade como critério de disposição visa ultrapassar a ideia de disposição como algo ligado aos processos volitivos e situá-los na esfera pragmática da ação: dar atenção para a petição de um cidadão é responder devidamente (nos critérios legais e éticos) ao que é devido para aquela demanda.

Pesquisas sobre responsividade nos pedidos de informação apresentam colocações relevantes para o porto de partida da presente tese. Fox, Haight e Palmer-Rubin¹⁷² indicaram a necessidade de uma “cultura de transparência” como solução para os lapsos procedimentais que assolavam o direito à informação. Com todas as reformas que ocorrem até a pesquisa atual, a cultura da transparência ainda é uma demanda atual, o que parece indicar um dos pontos da pesquisa – de que a mera formalidade da lei não garante o acesso à informação. Poole¹⁷³ desenvolve a hipótese de que instituições burocráticas voltadas para a cultura da transparência e abertura oferecem um grau maior de responsividade do que as instituições burocráticas voltadas para resolver conflitos, o que normalmente ocorre com os órgãos que decidem as negativas de acesso à informação. A hipótese foi confirmada com o interessante dado de que a postura típica das instituições voltadas para a resolução de conflito apresenta uma métrica abaixo da medida na resolução de pedidos de acesso à informação

¹⁷¹ SALTZTEIN, Gracie Hall. Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Current Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 2, Issue 1, January 1992.

¹⁷² FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby; PALMER-RUBIN, Brian. Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? *Gest. políticas pública* vol..20 no.1 Ciudad de México, 2011.

¹⁷³ POOLE, Ed Gareth. How Institutional Culture Trumps Tier Effects: Evidence from Government Responsiveness to FOI Requests. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 2019.

quando colocadas em teste com instituições que trabalham como pontes entre o governo e o cidadão.

Esses dados preliminares do primeiro ponto desse capítulo constituem o primeiro marco da pesquisa na edificação de um conceito fenomenológico de informação pública. Assumindo a questão inicial da pesquisa, a disposição para entender e resolver problemas é parte integrante da responsividade das instituições públicas, sendo que esse critério se traduz como o primeiro degrau para a entrega da devida prestação do serviço público, no caso o acesso à informação. Esses quesitos estão presentes nas três melhores legislações do índice RTI ainda que a entrega da premissa não tenha sido eficaz. A análise então passa a tentar constituir, dentro dessa lógica, o que uma cultura da transparência significa dentro dos seus aspectos fenomenológicos, para sedimentar o alicerce da pesquisa e passar para a construção das categorias.

Assim a primeira categoria de análise será dada nessas duas premissas, cada qual analisada nos próximos tópicos: a Cultura da Transparência na figura da Disposição e a Confiança nos Procedimentos como Legitimidade.

3.2 Cultura da transparência e acesso à informação

Responsividade é a disposição para entender e resolver os problemas além de outras características parecem ser a chave para compreender o problema fenomenológico da informação pública. Muito foi produzido sobre o assunto da Cultura da Transparência, que engloba esses aspectos. Um aspecto interessante que Appelgren e Salaverría¹⁷⁴ apresentam é a dualidade do acesso à informação na Espanha e na Suécia. Ambos possuem problemas estruturais e legais para o acesso à informação, mas no caso da Espanha existe uma barreira adicional: a indisponibilidade dos gestores da informação pública, ao passo que no caso sueco não só os gestores deliberadamente interpretam a lei favoravelmente como eles ainda fazem reuniões com os peticionantes para tentar compreender as necessidades. É claro que o alvo dessa pesquisa, sendo do meio jornalístico, está incluso dentro do grupo de pessoas com recursos e compreensão de como o meio burocrático funciona,

¹⁷⁴ APPELGREN, Ester; SALAVERRÍA, Ramón. The Promise of the Transparency Culture: A comparative study of access to public data in Spanish and Swedish newsrooms. Volume 12, Issue 8: The Future of Journalism. Guest Edited by Cynthia Carter, Stephen Cushion, and Iñaki García-Blanco, 2018.

mas essa diferença já denota a importância de uma cultura da transparência nos moldes apresentados pelo capítulo anterior: uma vontade/disposição de compreender a demanda do peticionante¹⁷⁵.

La-Rosa e Sandoval-Martin¹⁷⁶ apresentam dados qualitativos que exemplificam essa problemática. Uma parte interessante da entrevista é a constatação de que um pedido de informação pode ser negado por um procedimento simples administrativo e esse ponto é crucial para entender a falha do sistema espanhol. Não é o foco desta pesquisa a discussão sobre os pormenores do processo administrativo, sobretudo dos atos discricionários, mas como dito alhures, o procedimento discricionário remete a uma ideia de pessoalidade para o peticionário: para além das teorias que tentam responder como e quando o agente público decide, como bem descreveu Lipsky¹⁷⁷ é o momento em que, dada as diversas possibilidades que a lei fornece, o peticionante pode observar que foi A e não B, seja pra o seu bônus ou ônus. Assim, esse momento que em tese não é subjetivo (pois é condicionado, pelo menos em teoria, ao que a lei prescreve) é percebido como um momento de decisão do gestor. No próximo capítulo, por questão de ordem, a problemática do ato discricionário dentro da fenomenologia será analisada. Preliminarmente, é importante notar que ela se conecta diretamente com a ideia de uma disposição para analisar corretamente o caso, dentro do sistema proposto, e se o sistema orienta para o segredo e a negativa como exceção da regra, é claro que um sistema com esse princípio com um índice tão grande de negativas possui um problema – e, como os autores constataram, apenas a lei não garante o acesso.

Assim, a questão original vai se desenvolvendo para a problemática da disposição dos gestores da informação pública frente aos pedidos. Resta, por uma questão didática, visitar os países com a maior pontuação do índice GRI para tentar encontrar indícios qualitativos do que significa, na prática, uma cultura da transparência para criar um parâmetro aceitável. Parece, pelos dados levantados até

¹⁷⁵ Ou, como Appelgren e Salaverría (2018, p. 993) colocam, a diferença entre os dois pontos é pelo procedimento – na ausência de uma cultura de transparência, os jornalistas espanhóis apelam para o formalismo – a construção de perguntas de difícil negativa – ao passo que os suecos tentam a construção de soluções partilhadas pelos particulares e o poder público.

¹⁷⁶ LA-ROSA, Leonardo; SANDOVAL-MARTIN, Teresa. The Transparency Law's insufficiency for Data Journalism's practices in Spain. *Revista Latina de Comunicación Social* # 071 – Pages 1.208 to 1.229, 2016.

¹⁷⁷ Ver: LIPSKY, Michael. *Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy*. University of Wisconsin. Wisconsin, 1968; e LIPSKY, Michael. *Burocracia de Nível de Rua*. Tradução de Athur Eduardo Moura de Cunha. Editora ENAP, 2019.

agora, que a cultura da transparência é um dos pilares investigativos para compreender a fenomenologia da informação pública, no quesito de encontrar quais parâmetros comportamentais constituem práticas propagadoras do acesso à informação. Teoricamente é possível continuar na esteira do tópico anterior, já que alguns indícios empíricos qualitativos apontam para os achados encontrados neste tópico, mas para tentar diminuir o viés faz-se necessário comparar os três colocados da lista GRI.

Meskauskiene, Öörni e Sell¹⁷⁸ entendem que a participação do público e a coparticipação nos procedimentos criam um ambiente de transparência e confiança nos países nórdicos – nomeadamente a Finlândia – assim como Robinson¹⁷⁹ entende que uma compreensão dos valores inerentes aos processos informacionais do governo ajuda a construir uma ponte comunicacional entre o cidadão e o administrador, o autor, especificamente coloca a questão das similaridades dos países nórdicos. Considerando a tabela ofertada por Robinson¹⁸⁰ é possível notar que, ainda que seja possível definir os países escandinavos como uma região cultural, as diferenças existem assim como o estudo preliminar apresenta pequenas variações nas soluções e dinâmicas da lei.

É possível fechar a ideia inicial da necessidade de uma cultura informacional sem entrar no mérito específico da implementação dessa cultura, já que ela deriva da própria constituição de um senso comum/partilhado entre o Estado e a Sociedade. Ainda que seja possível definir antecipadamente quais são os valores que uma determinada sociedade deve possuir para construir uma cultura de transparência é possível identificar alguns pontos, ainda que preliminares e importantes para a presente pesquisa, e que apareceram nas pesquisas apresentadas: a confiança.

A confiança aparece como uma postura do peticionante baseada na expectativa de que a demanda terá sucesso. Uma das características do índice GRI em relação ao TI é que, de fato, o primeiro mede o grau de confiança nos processos administrativos, como explicado no capítulo anterior e essa confiança, de forma

¹⁷⁸ MESKAUSKIENE, Vaida; ÖÖRNI, Anssi; SELL, Anna .Transparency Driven Public Sector Innovation: Smart Waterways and Maritime Traffic in Finland. European, Mediterranean, and Middle Eastern Conference on Information Systems, 2018.

¹⁷⁹ ROBINSON, Stephen Cory. Trust, transparency, and openness: How inclusion of cultural values shapes Nordic national public policy strategies for artificial intelligence (AI). *Technology in Society* Volume 63, 2020.

¹⁸⁰ Robinson (2020 ,p. 3) utiliza o índice baseado na teoria proposta por Hofstede, Hofsted e Minkov (2010) que se baseia em seis eixos para definir a cultura de um grupo.

dialética, parece ser relacionada a ideia de que a justiça, para ser justiça, deve ser observada¹⁸¹. Esse juízo, transportado para a ideia do texto e a própria questão da intencionalidade dos agentes dentro de uma estrutura partilhada, abre margem para colocar a proposta de que um conceito fenomenológico de informação pública precisa possuir como critério de realização a própria antecipação da possibilidade de realização: em outras palavras, o peticionante deve ser capaz de prever a possibilidade de que o gestor da informação poderá resolver o problema. Essa premissa ajuda a unir e explicar as teorias propostas nesse capítulo e permite a criação de uma categoria para analisar na pesquisa principal: o grau de antecipação/expectativa do peticionante ao realizar o pedido.

3.2.1 Cultura organizacional como expectativa de realização da demanda

Sendo o controle social dos processos públicos uma das principais características do acesso à informação, imprescindível para o exercício da democracia, existe uma expectativa pelos peticionantes sobre o retorno dos pedidos de informação. Akutsu¹⁸² define a *accountability* como a função pública de prestar contas para o cidadão, ou seja, de estar à disposição. Outros autores como O'Donnell¹⁸³ trazem essa dimensão da expectativa na figura da *accountability*, já que o cidadão ao dar um passe para o gestor pública espera um retorno. Esse retorno pode ser lido tanto na questão procedimental quanto na questão da prestação em si, ou seja, a expectativa de que a normatividade será realizada com a lisura que prescrita pela lei assim como a expectativa de que a demanda será apreciada e satisfeita. *Accountability* está diretamente associada com a legitimidade já que a democracia exige que aquele destinado a gerir o bem público seja passível de uma prestação de contas¹⁸⁴.

Essas ideias como ponto de partida para o presente estudo podem ser sintetizadas como uma dimensão deontológica da atividade de gestão, no caso específico da pesquisa informacional já que a atividade é justificada pela dupla

¹⁸¹ SEN, Amartya. A ideia de justiça. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011

¹⁸² AKUTSU, Luiz. Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa. Editora Baratuna. São Paulo, 2009.

¹⁸³ O'DONNELL, Guilherme. Accountability Horizontal e novas Poliarquias. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, Nº 44. São Paulo, 1997.

¹⁸⁴ BENTO, Leonardo Valles. Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

natureza proposta e ao mesmo tempo se reafirmar com a experiência do peticionante/cidadão.

A disposição se dá como expectativa no momento do pedido de informação não apenas com a realização da norma, mas com a criação de um vínculo entre o pedido e a aceitação do pedido. Em outras palavras, em consonância com os achados do ponto anterior, uma das características que serão analisadas é a abertura (como prestação de contas) do gestor da informação perante o pedido. Tornar-se disponível, nesse primeiro ponto, é criar uma abertura para o pedido realizando a expectativa do peticionante. Antes de uma expectativa única de realização do pedido, uma expectativa preliminar de “ouvir” e “atenção”. Ainda que seja do domínio tradicional das relações presenciais, como Lipsky¹⁸⁵ indicou. A própria natureza dos pedidos de informação permite várias revisões do pedido, permitindo que o peticionante explique os pontos. A expectativa de que essa possibilidade de explicação ocorra e possa sanar as dúvidas será um dos pontos analisados na pesquisa, já que ela é parte importante da própria ideia recursal como saneamento dos pontos divergentes iniciais da demanda e uma forma de compreender o processo, que muitas vezes é algo novo para o peticionante. Ainda que a legislação presuma que todos os peticionantes conhecem o procedimento, a realidade é que essa é uma das muitas coisas Tidas como Certas do cotidiano burocrático.

3.3 Confiabilidade como legitimidade dos procedimentos

Confiabilidade, e não a confiança, é um dos principais atributos intersubjetivos na relação pública em um ambiente de assimetria informacional entre os agentes¹⁸⁶. Confiabilidade, como O’Neil¹⁸⁷ teoriza, não é uma confiança cega nos procedimentos e sim uma confiança racional derivada das relações e expectativas sobre um determinado procedimento. Sendo assimétrica a relação entre o peticionante e o peticionado, entre o cidadão e a administração pública.

¹⁸⁵ LIPSKY, Michael. *Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy*. University of Wisconsin. Wisconsin, 1968.

¹⁸⁶ Como Bobbio (2015) desenvolve, a assimetria informacional é uma consequência do monopólio de recursos no Estado, já que o crescente avanço tecnológico acaba parando primeiro no Estado, que consegue monopolizar os dados, alcançando um potencial que o cidadão não possui. Soma-se isso ao fato de que o acesso à informação parte do princípio de que um dos lados possui a informação e a fé pública para definir os termos de acesso.

¹⁸⁷ O’NEIL, Onora. *Trust and Transparency*. Reith Lectures 2002: A Question of Trust. BBC. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/lecture4.shtml>. Acesso em 10 out. 2017.

Como a autora desenvolve, confiar não é um processo irracional e sim uma escolha oriunda das percepções dos atores envolvidos no processo. Competência, relacionamentos e experiências prévias assim como expectativas constituem o grau de confiabilidade do agente em relação aos processos emergentes. No caso dos processos burocráticos estatais a legitimidade é um importante pilar na confiabilidade, já que o Estado assume uma postura de tutela sobre os bens coletivos e essa premissa orienta as ações racionais entre os agentes. Assim, a confiabilidade governamental não é só entregar as demandas e sim explicar a incapacidade quando ela não é satisfeita. É nessa lógica que reside a dupla natureza informacional do processo de acesso à informação: ela é tanto uma questão de receber a informação solicitada como receber informações sobre as condições de acesso ao que é solicitado. É importante lembrar que, ainda que esteja presente a era da dominação racional pelos procedimentos burocráticos, típica dos governos democráticos ocidentais, Weber¹⁸⁸, em consonância com a ideia de que tipologias ideais são referenciais e não necessariamente objetos reais no mundo, entende que nenhum método de dominação é “puro”, ou seja, exclusivo. Dominações racionais carismáticas e tradicionais não só são possíveis como observáveis no mundo¹⁸⁹. Assim, é possível questionar se esse laço de confiabilidade proposto por O’Neil¹⁹⁰, passando pela leitura de O’Donnell¹⁹¹ sobre a delegação dentro das democracias, pode ser interpretado como uma forma específica de carisma nas relações burocráticas.

Esse carisma, componente intersubjetivo das relações, pode aparecer como um componente para reaproximar o sujeito que peticiona do gestor que recebe o pedido, já que ocorre uma quebra entre a impessoalidade típica dos processos burocráticos. Como já trabalhou anteriormente, ele remete a ideia de burocracia de nível de rua, e essa ideia do ponto de vista fenomenológico permite uma aproximação linguística entre os agentes. Retornando para os exemplos citados no decorrer do

¹⁸⁸ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, Volume 2. Editora UnB, 4ª Edição, 3ª Reimpressão. Brasília, 2012.

¹⁸⁹ Como referenciado anteriormente, o modelo construído por O’Donnell (1997) é, de fato, percebido como um modelo de dominação racional e carismático, já que a carisma do líder é um componente de legitimidade dentro da ordem burocrática-racional. Como Mann (2015) nota, partindo da teoria proposta por Weber e O’Donnell, a carisma do líder pode ser institucionalizada dentro de um modelo burocrático-racional.

¹⁹⁰ O’NEIL, Onora. *Trust and Transparency*. Reith Lectures 2002: A Question of Trust. BBC. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/lecture4.shtml>. Acesso em 10 out. 2017.

¹⁹¹ O’DONNELL, Guilherme. *Accountability Horizontal e novas Poliarquias*. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, Nº 44. São Paulo, 1997.

texto, o ato de conversar com o gestor – pessoalmente ou não – parece contribuir para o desfecho favorável dos pedidos de informação, já que ele permite reconstituir sentidos e evitar o ruído entre o que o peticionante solicita e o que o gestor entende. Assim, mais do que apenas remove a máscara das interações tidas como certas, a confiança procedimental sucede a expectativa como uma ideia geral de que o gestor, de fato, quer entregar a informação solicitada.

Sobral, Tavares e Wright¹⁹² apresentam dados que apontam para a importância de uma liderança comprometida com os valores percebidos como importantes, mesmo dentro da impessoalidade burocrática. Em suma, alguém que “vista a camisa” inspira os outros a seguirem. Ainda que não seja uma relação direta com o peticionante, é uma forma indireta de perceber a organização – uma liderança indiferente aos pedidos passa a ideia de uma indiferença da gestão frente aos peticionantes, afetando diretamente a legitimidade do órgão.

3.3.1 Coparticipação como transcendência intersubjetiva

Kweit e Kweit¹⁹³ apontam que existe uma ligação direta entre participar dos processos e o sentimento de pertencer aos processos (o que inclui, partindo o ponto anterior, a legitimidade dos processos). Esse aspecto, ainda que seja ligado diretamente ao terceiro, avança para outra instância. Enquanto a legitimidade remete aos processos de percepção dos procedimentos a transcendência fenomenológica permite observar os procedimentos como partes de um todo. Nesse quesito, a coparticipação atinge justamente o momento posterior de quebra da máscara, como discutido anteriormente, e retorna a ideia de partilhar uma razão com os outros agentes. Essa premissa ganha força, dentro dos processos burocráticos, quando permite aos agentes de forma dos procedimentos iniciais interferirem na construção. O autores¹⁹⁴, nesse processo, trazem um dado interessante: o cidadão médio parece desejar participar dos processos, mas, ao mesmo tempo, participar dos processos diminui a percepção dos cidadãos sobre o governo. Um ponto importante dos dados

¹⁹² SOBRAL, Filipe; TAVARES, Gustavo M; WRIGHT, Bradley M. Commitment to public values, Charismatic Leadership attributions and Employee Turnover in Street-Level Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2021.

¹⁹³ KWEIT, Mary G., KWEIT, Robert W. Participation, perception of participation, and citizen support. *American Politics Research*, vol. 35, issue 3, 2007.

¹⁹⁴ KWEIT, Mary G., KWEIT, Robert W. Participation, perception of participation, and citizen support. *American Politics Research*, vol. 35, issue 3, 2007.

levantados na pesquisa, em consonância com os achados até agora, é que não basta garantir a participação nos processos, é preciso que essa participação seja efetiva.

Nesse aspecto uma colocação inicial é de que a participação deve levar em conta as estruturas sociais prévias que condicionam o cotidiano dos envolvidos. Como enunciado, os agentes burocráticos participam de outros enquadramentos cognitivos sobre o mundo, possuem outras “coisas tidas como certas” e essas premissas fazem parte da especialização funcionalista dos agentes públicos. Em suma, a “realidade social” que orienta a racionalidade dos agentes públicos não necessariamente é parecida com a racionalidade da população tipificada idealmente que será alvo do processo. Adiciona-se a essa problemática o fato de que no caso do acesso à informação a totalidade dos cidadãos é o alvo da política e pode-se facilmente compreender que é inviável a criação de uma metodologia tão aberta e abstrata para garantir, de forma apriorística, a coparticipação.

Lascoumes¹⁹⁵ entende que os instrumentos de Ação Pública são constituídos por “(...) um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”, sendo assim um espaço de desconstrução da lógica funcional e utilitária aplicada nos procedimentos. Assim, sendo um tipo de instituição social, aplicado com uma devida técnica a sua função primária é constituir relações entre a política e a sociedade, de forma dialética, compreendendo o universo de realizações concretas no caso específico. Partindo da ideia da taxonomia tipológica weberiana, a ideia de que ela deve ser superada para a concretização das políticas públicas, como um retorno ao mundo subjetivo que constituiu as premissas da idealização, a teoria apresenta um fundo para compreender a questão da participação.

Assim, trazer o público para participar da construção de políticas públicas é fazer com a realidade daquela relação público-privada seja evidenciada, isto é, o reconhecimento de que a relação de fato analisada, mais do que apenas um reflexo da tipologia, é um caso concreto e não apenas um produto. Cooparticipar, como o nome indica, é participar junto da produção das soluções, o que inclui não apenas participar dos processos, mas efetivamente ter um retorno que completa o círculo dos

¹⁹⁵ LASCOUTMES, Pierre; LE Galés, Patrick. A Ação Pública Abordada Pelos Seus Instrumentos. Revista Pós Ciências Sociais. Volume 9, N° 18, 2012, p. 20.

procedimentos. Como salientado anteriormente, não basta participar dos procedimentos e sim obter um resultado concreto do processo. A questão da transcendência retorna ao momento da quebra da impessoalidade do cotidiano, em que o sujeito da relação de petição deixa de ser apenas uma parte passiva, resistindo ao processo de entificação como Levinas descreveu¹⁹⁶. É o momento para constituir a petição como pedido e realizar o procedimento como um processo cujo fim é a satisfação intencionada.

3.4 Disposição como categoria de pesquisa: expectativa, confiabilidade e coparticipação definidas

Retornando para o problema de pesquisa, a questão do “acolhimento”, após a pesquisa inicial, foi traduzida como a cultura da transparência, isto é, o grau de acessibilidade procedimental das organizações públicas. Sendo o dever de transparência associado aos processos de *accountability* que promovem o controle do Estado, a disposição para cumprir a legislação – no caso da presente pesquisa de acesso à informação – é o componente fenomenológico que permite a realização da lei. Como todas as pesquisas apresentadas – incluindo a pesquisa inicial realizada – apontam para a necessidade da cultura a transparência para efetivamente realizar a transparência, a presente pesquisa tentou constituir essa premissa em uma categoria definida como Disposição, isto é, um recorte sobre o grau de acessibilidade perante as demandas. Dividida em três subcategorias – Expectativa, Confiabilidade e Coparticipação – a categoria apresenta como objetivo a identificação nos documentos consultados de frases que identifiquem a resposta dos gestores sobre esses três problemas.

3.4.1 Expectativa

Questões que envolvem as expectativas são identificadas por palavras/frases que referem aos pedidos. A característica principal desta subcategoria é a identificação, por parte do gestor, das particularidades que do caso em relação ao relatório inicial. Em suma, tratando-se de um recurso, a expectativa imediata é a reversão da negativa, mas a mediata é o entendimento dos motivos que obstruíram o

¹⁹⁶ LEVINAS, Emmanuel. Totalidade e Infinito. Edições 70. Portugal, 1980.

acesso inicial. Assim, é possível enquadrar como Expectativa sempre que o gestor público faz referência aos procedimentos anteriores, sobretudo ao pedido, e tenta contextualizar a decisão nestes termos.

3.4.2 Confiabilidade

No segundo caso, confiabilidade, questões de reforço dos procedimentos e explicações sobre atrasos e desvios procedimentais serão avaliadas já que um dos principais problemas descritos em algumas das pesquisas apresentadas é, justamente, a falha em seguir o que está escrito na lei (sobretudo prazos). Assim, não só entregar o pedido, mas explicar por qual motivo ela não foi atendida parcialmente faz parte da presente categoria. É possível classificar como Confiabilidade o zelo do gestor pelo procedimento, na intenção de restaurar não apenas o acesso à informação – ou confirmar que não é uma informação, é passível de segredo – mas também no sentido de reforçar o devido procedimento legal previsto.

3.4.3 Coparticipação

Coparticipação aqui denota todos os esforços de *feedback* iterativo, ou seja, quando o gestor da informação itera as características próprias da demanda para construir uma solução melhorada para o caso. Como construído até agora, a informação pública não basta ser apenas a transformação do dado em informação, pois a informação precisa despertar modificação comportamental/cognitiva no peticionante, ou seja, ela não pode ser redundante e deve ser compreensível. Como desenvolvido até agora a hipótese inicial é de que a informação pública, para respeitar essa premissa, deve respeitar o Ruído entre o receptor e o emissor do sinal. Ainda que não seja sempre necessário esse processo, já que – pelo menos em tese – a informação disponível e os procedimentos corriqueiros atingem uma parte da população, a Disposição para compreender o Ruído no sinal pode ser medida pelo grau de Disposição para construir a informação pública com o peticionante nos casos em que o Ruído é identificado.

Coparticipação, para os critérios desta pesquisa, aparece quando o gestor, ao analisar o caso, tenta adequar os procedimentos para encaixar na demanda. Esse critério serve como ponte para os próximos critérios, já que ele liga a ideia de Ruído aos processos definidos pela Máxima Divulgação, que serão discriminados no próximo capítulo. Em suma, facilitar o acesso à informação tornando o próprio

procedimento de acesso à informação uma forma de constituir a informação desejada é foco dessa categoria. Na prática, é possível identificar a coparticipação quando o gestor público identifica formas de construir o acesso aquele determinado dado de forma que o peticionante possa utilizá-lo. Seja preparando o dado de forma diversa, seja respeitando a acessibilidade e outros problemas relacionados aos Cotidianos diversos do familiar. A coparticipação possui uma relação com a ideia de quebrar a máscara, já desenvolvida anteriormente, e readequar a personalidade dentro do caráter típico impessoal da administração pública.

3.5 O papel do Ruído na identificação da disposição

Um retorno ao fio condutor da presente pesquisa, o Ruído, se faz necessário para situar as categorias de pesquisa dentro do processo investigativo da tese. A análise primária exploratória serviu de base para a construção dos parâmetros apresentados neste e no próximo capítulo, mas, em consonância com a própria ideia da análise exploratória, convém deixar para o momento final a configuração do papel do Ruído dentro das categorias.

Partindo das lições da teoria da informação matemática e do problema do Ruído nas relações sociais, como exposto até o presente momento, é preciso retornar para a análise preliminar que resumiu em três pontos a conceituação da Informação: o conceito em si, quando ele não é aplicável e como superar a não aplicação. Partindo do recorte da pesquisa, os pedidos negados revisados em última instância, parece oportuno analisar as categorias propostas até o presente momento tendo como ótica os processos de restrição. Então, neste ponto, a Disposição é percebida como uma disposição para constituir aquele dado restrito como Informação pública. Recorrer e levar até a CMRI o processo cria uma expectativa de que o processo será, de fato, reanalisado. Esse momento passa pela confiabilidade do processo sistema recursal, já que de nada valeria recorrer sabendo que o processo não será analisado.

O propósito da reanálise é transformar a informação restrita em acessível, e isso envolve restaurar o estado de segredo para a divulgação, puxando a dicotomia Máxima Divulgação e Segredo, considerando a natureza indireta do segredo como exposto até agora, ou seja, a ofuscação dos pressupostos de acesso à informação, seja como decisão da constituição da relação informacional, seja como opacidade dos processos informacionais. O quadro abaixo sintetiza esse processo.

Quadro 3 - Tipologia da restrição ao acesso à informação

		EXPECTATIVA
		CONFIABILIDADE
RESTRIÇÃO	DISPOSIÇÃO	COOPARTICIPAÇÃO

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

O Ruído é apresentado como uma característica inerente dos processos comunicacionais e o procedimento de recurso pode ser sintetizado, nesse esquema, como uma dissonância entre o pedido e a expectativa, ou seja, o agente ao realizar um determinado pedido de informação constitui aquela informação como pedido que, negado, sai da seara protetiva da LAI. Assim, esse processo de restituição do sentido da informação desejada como pública e disponível é, essencialmente, uma faceta do processo de dissipação do ruído como entropia informacional. Ainda que não seja possível determinar que todo recurso é oriundo do Ruído (e não é o objetivo desta pesquisa provar isso) o ponto aqui é o entendimento de que a presença de sentidos dissonantes entre o pedido e a resposta é característica do ruído, ou seja, afetam diretamente a questão da Disposição já que uma comunicação sem ruído é uma comunicação livre de interferências entre o peticionante e o gestor da informação pública. Em outras palavras, a presente categoria visa identificar nos pedidos de revisão das negativas de acesso à informação quebras nas Expectativa, Confiabilidade e Coparticipação, no que tange a resolução da revisão e não necessariamente do resultado. Considerando que a restrição só é válida nos casos previstos em lei, a expectativa é que o acesso só ocorre quando claramente o gestor público identifica a informação desejada dentro das previsões e, acima de tudo, a informação peticionada é, de fato, o objeto discorrido. Isso será analisado tanto no histórico do pedido, quando instruído no processo, e na própria resolução.

Fechando a ideia até o primeiro momento, essa categoria visa identificar a consonância entre o peticionado e o resolvido, nos quesitos expectativa de analisar o caso, confiabilidade de que o interesse do reavaliador é aplicar o sigilo apenas nos casos previstos em lei e coparticipação na construção da resolução, pelas interações prévias do histórico do pedido. Esses três pontos constituem os parâmetros sociológicos da informação pública como disposição do gestor para fomentar o

acesso, do ponto de vista fenomenológico, tendo como recorte o ruído – isto é, a tentativa de trazer os sentidos do peticionante para dentro da resolução dos processos, tornando a informação – tanto a peticionada quanto o próprio processo para solucionar a demanda – um processo construtivo de acúmulo informacional.

Quanto aos critérios fenomenológicos construídos durante a primeira parte da pesquisa, eles incidirão como chaves valorativas dentro de cada trecho analisado. O quadro completo com as categorias e exemplos será apresentado no final do próximo capítulo, que contará com mais chaves valorativas baseadas na Máxima Divulgação. É possível retornar para a pesquisa inicial e ver que, de fato, a construção colaborativa entre as partes é um fator tanto teórico quanto prático relevante para o sucesso da prestação informacional. Essa construção comum da compreensão dos Depósitos de Conhecimento, que não necessariamente são compatíveis, é uma questão observada pela teoria e exige esse processo, que segue a linha proposta.

Assim, a expectativa de que a demanda será realizada é reforçada pela confiabilidade dos processos e do próprio gestor informacional na condição de guardião desse procedimento. Essa relação é realizada no próprio processo informacional que une as partes, seja na realização da demanda, seja na compreensão dos procedimentos que negam o acesso.

A Restrição ocorre, nessa análise preliminar baseada nos dados levantados, como uma forma indireta de Segredo pois, apesar de não ser um segredo sobre o conteúdo da informação passa a ser um segredo como o acesso à informação. Assim, o agente não nega a informação pela restrição (legal ou legal) sobre o objeto e sim sobre a restrição ao acesso, como se fosse possível dizer que o objeto está li o problema está na via necessária para alcançar o objetivo. Essa questão é de suma importância na busca pela compreensão da natureza informacional do acesso à informação.

Encerra-se o capítulo com a construção do primeiro grupo de parâmetros que serão utilizados para compreender o problema de pesquisa e constituir os parâmetros da pesquisa empírica. O Ruído se apresenta como uma categoria que incide diretamente na disposição de superar a dissonância entre os Depósitos de Conhecimento dos participantes, ensejando a busca pela segunda parte das categorias, que reside na resposta interpretativa e abertura dos conceitos, ligados aos processos inerentes da Máxima Divulgação, como serão exemplificados no próximo capítulo. O Ruído, em suma, será caracterizado justamente como uma restrição no

primeiro momento de construção do procedimento informacional justamente por constituir essas três fases que se iniciam com a expectativa de uma resposta coerente ao que foi questionado, a confiabilidade sobre o detentor das informações desejadas e a esperança de cooperação na construção de um entendimento comum.

4 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO ABERTURA INTERPRETATIVA DO CONCEITO

Após a contextualização realizada no capítulo anterior, resta agora a construção da segunda categoria que se comunica com a primeira, o Ruído, e ressignifica a questão da interpretação dos procedimentos. Como já antecipado no segundo capítulo, a questão do Segredo como limitação única dentro da Máxima Divulgação é expandida para a questão das respostas ineficazes dentro do que é solicitado e pautado pela lei, como obstrução do procedimento informacional. É neste prisma que a busca pela superação dialética informacional aparece como a abertura necessária para a Máxima Divulgação efetiva do acesso à informação.

4.1 A formação da informação como pressuposto para o acesso

Assim como foi realizado no capítulo anterior, resta agora a necessidade de compreender o papel da Máxima Divulgação como abertura interpretativa do conceito de acesso à informação, conectando a ideia com a superação do ruído e da entrega da prestação informação na sua dupla natureza: o objeto – a informação – e a compreensão dos pressupostos de acesso ao objeto.

A condição de acesso à informação pública é um produto da própria conceituação da informação pública. Ao definir se um determinado conjunto de dados é uma informação pública o primeiro limite é estabelecido. Esse limite é reestabelecido, seja por confirmação, expansão ou retração a cada interpretação do caso concreto. Diferente do tópico anterior que trata da construção da informação pública como uma ponte entre o peticionante e o gestor, o Acesso aparece aqui, usando uma analogia, como a cancela para essa ponte.

Remetendo a pesquisa inicial, diplomas jurídicos determinam o escopo da lei, enunciando o alcance do conceito de informação pública. Não obstante a definição clássica de uma informação envolvendo diretamente o Estado, o rol de informações que são consideradas públicas diferem. Agentes privados, agentes que receberam dinheiro do Estado, agentes que se relacionam indiretamente com o Estado – vários são os agentes equiparados ao público. Igualmente, direitos de intimidade e *copyright*

são constantemente invocados para suprimir totalmente ou parcialmente o acesso à informação¹⁹⁷.

Informação pública não é um conceito humano, o que já é possível visualizar partindo da teoria matemática da comunicação utilizada na presente pesquisa, já que ela é – por excelência – uma teoria adaptada dos sistemas digitais. Assim, o sinal pode ser qualquer coisa – da fala ao impulso elétrico entre o sinalizador e o receptor – e apenas como recorte contextualizou-se a informação pública como um fenômeno essencialmente humano. Mas convém retornar, como introdução preliminar, aos processos informacionais compartilhados pela biologia como um todo.

A informação pública, justamente por não ser um fenômeno exclusivamente humano, serve para diversas finalidades, mas todos eles passam pelo universo compartilhado de sinais entre os diversos receptores possíveis dos sinais produzidos. Seguindo a tendência levantada por Danchin *et al.*¹⁹⁸, a informação pública segue os moldes definidos por Shannon¹⁹⁹, como já explicitado na presente pesquisa, sendo um processo de modificação comportamental pelo recebimento de sinais. Assim, dentro dos universos de signos pertinentes de cada animal, a busca por informações públicas para a tomada de decisões é um fenômeno que existe motivado pela própria existência de sinais interpretativos. Como os autores concluíram, a informação tida como pública e acessível por diversos animais é levada em conta para uma série de funções no mundo justamente pela capacidade transformada associada ao conceito de informação como mudança comportamental.

Esse ponto apresenta uma informação interessante, preliminar ao próprio conceito usado entre os humanos – a existência da informação como um dado que modifica os processos decisórios dos envolvidos aparece como uma condição de acesso. Em outras palavras, a informação aparece diferenciada do dado justamente pela possibilidade de acesso. Tal condição é essencial para a ideia fenomenológica de informação pública, já que ela inexistente como algo sem uma cognição da

¹⁹⁷ Para uma discussão mais detalhada sobre a tensão entre acesso à informação e proteção de dados ver Limberger (2022). Ainda que não entre no escopo desta pesquisa pois envolve uma discussão sobre as diversas leis de proteção aos dados, é importante notar que o direito à privacidade é uma das fontes de restrição ao acesso à informação.

¹⁹⁸ DANCHIN, Étienne; GIRALDEAL, Luc-Alain; VALONE, Thomas J; WAGNER, Richard W. Public Information: From Nosy Neighbors to Cultural Evolution. Revista Science vol. 203, Julho de 2004.

¹⁹⁹ SHANNON, Claude Ewood. A Mathematical Theory of Communication. The Bell System Technical Journal, Vol. 27, p. 379-423, July, 1948.

possibilidade de informação. Como Husserl²⁰⁰ exemplifica, as pessoas não percebem as coisas como apartadas de um contexto e sim como contextualizações de ideia. Pegando o exemplo dado pelo autor, uma maçã não é apenas uma ideia pura desprovida de experiência: a própria ideia de uma maçã presume a experiência com uma maçã. Trazendo essa perspectiva em consonância com a questão preliminar, a informação é percebida como informação justamente pela sua condição de iteração nos processos decisórios. A busca pela informação pública existe, em suma, pela necessidade de iterar com o processo informacional que é constituído.

As considerações iniciais sobre o presente capítulo, que visam constituir a segunda parte da categoria de análise quanto ao conceito de informação, respondem pela constituição prévia do objeto de acesso: a informação como possibilidade de acesso e sua ligação com a Máxima Divulgação como horizonte interpretativo. Sendo a Máxima Divulgação, como já evidenciado, um princípio internacional reconhecido e orientado para a primazia da informação como acesso em detrimento do Segredo e outras formas de obstrução. A dinâmica entre Máxima Divulgação e Segredo é temática comumente explorada, já que o Segredo não é a negação da informação e sim o obscurecimento da informação como indisponível. O escopo da presente investigação passa por outra dimensão das obstruções ao acesso – os dados disponíveis que não são apresentados como secretos e sim como objetos apartados do conceito de informação pública.

A forma primária de negação desse universo de dados sem entrar na questão do segredo é simplesmente declarando a indisponibilidade, como no caso brasileiro do artigo 13 do RLAI, que determina a rejeição de pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados e que exijam trabalhos de análise, interpretação ou consolidação, assim como produção ou tratamento de dados que não estejam disponíveis dentro do órgão gestor. Em suma, é possível dividir esse artigo em dois casos: quando existe uma falha de comunicação entre o peticionante e o gestor, ou seja – o dado existe e está compilado, mas o pedido é percebido como genérico ou irrazoável/desproporcional. Esse problema pode ser resolvido, em suma, mediando o pedido e construindo a informação, que é o caso apresentado no capítulo anterior.

²⁰⁰ HUSSERL, Edmund. *Investigações Lógicas I: Prolegomenos à lógica pura*. Editora GEN. São Paulo, 2014.

A segunda parte compreende a existência de um dado que ainda não está apresentado no enquadramento peticionado – ou seja, ainda não é uma informação – e o órgão gestor carece de recursos para a Adequação. Aqui, por questões metodológicas, todos os verbos do inciso III serão considerados “preparações” já que dentro da Análise de Dados, o processo de transformar um dado bruto em um dado pronto para análise é chamado de “*wrangling*”²⁰¹, ou seja, preparar o dado para análise²⁰², e como bem evidenciado pelo artigo, as boas práticas de preparo indicam que a maior parte do tempo gasto em um dado é, de fato, na fase do preparo. Assim, é possível ilustrar que um dado não preparado possui inacessibilidade total ou parcial. Cada órgão possui um cenário diferente, mas considerando que nem todos os órgãos possuem uma central de informação habilitada para o processo de preparo de dados é conveniente pressupor, até análise posterior, que a existência de dados não preparados é um obstáculo objetivo para o acesso à informação.

Kasymova, Ferreira e Piotrowski²⁰³ entendem, como conclusão de uma pesquisa empírica nos portais de transparência do Quirguistão e Brasil, que o acesso aos mecanismos de transparência passiva depende – e antecipam – o público que utilizará o serviço. Não somente pela ideia do Ruído, como já desenvolvido anteriormente, mas pelo próprio desdobramento da intencionalidade, a informação é sempre informação de algo para alguém. Os autores identificaram que a dificuldade do acesso à informação aparentemente está ligada ao fato dos usuários não compreenderem e não considerarem que a informação é, de fato, dirigida para eles. Outros agentes mais específicos, como os que trabalham com o reuso da informação, tendem a aproveitar mais o acesso aos dados diretos do governo, assim como a questão das interações pessoais que foram desenvolvidas no capítulo anterior.

²⁰¹ Como Ramunsen-Torvik (2022) pontua, ainda que não seja o escopo da presente pesquisa, o conceito de *Data Wrangling* é importante para compreender essa divisão entre “dados brutos” e “dados tratados”, um processo anterior ao ato de análise mas importante para aplicar os conceitos estatísticos que permitem extrair informações. O contexto da COVID-19, como referência, popularizou a criação de *dashboards* de informações em tempo real, mostrando o impacto do devido tratamento de dados para as políticas públicas.

²⁰² PATIL, Maline M; HIREMATH, Basavaraj N. A Systematic Study of Data Wrangling. I.J. Information Technology and Computer Science vol. 10, ed. 1, pgs. 32-39. MECS, 2018.

²⁰³ KASYMOVA, Jyldyz; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; PIOTROWSKI, SUZANNE J. Do Open Data Initiatives Promote and Sustain Transparency? A Comparative Analysis of Open Budget Portals in Developing Countries. The American Review of Public Administration vol. 46 ed. 2, 2016.

Uma ligação explorável das conclusões dos autores apresentados é a ideia retirada de Haper²⁰⁴ sobre a contextualização pela narrativa, ou a Coalização Discursiva como uma ferramenta de enquadramento das questões desenvolvidas. Assim, as políticas públicas não aparecem sem a intencionalidade dos autores que orientam as políticas usando um enquadramento institucional, que conduzem outros fatores como a própria seleção e evolução dos funcionários que lidam com as políticas públicas – criando um ambiente enviesado pela própria condição contextual da produção dos pressupostos que guiam a ação institucionalizada. Em outras palavras, e de acordo com a própria metodologia utilizada na presente pesquisa, a instituição é o ponto de partida para a interpretação do objeto institucionalizado. Essa premissa, ainda que preliminarmente, pode explicar a tendência não só da transparência passiva, como a própria interpretação da informação possui um direcionamento para certos segmentos populacionais organizados, tendo como base as diversas pesquisas apresentadas até o presente ponto.

Assim, trazendo o título proposto para o capítulo, para entender como o dado é transformado em informação – ou a transformação é negada – é preciso contextualizar o lugar de produção da informação. Mais do que apenas o dado, pois nem sempre o gestor da informação é responsável pelo processo de preparo dos dados, a Máxima Divulgação deve ser lida dentro desse contexto de institucionalização da prática: os limites, códigos e problemas concretos que aparecem no Cotidiano e constituem a condição de interpretação dos problemas do Mundo da Vida. Segredo e Indisponibilidade da informação pública, mesmo com a existência dos dados relevantes para a constituição, passam pelo crivo inicial do gestor e são analisados no recurso tendo como base as narrativas construídas pela história de interpretações, negadas ou endossadas.

4.2 Máxima divulgação e a possibilidade do cotidiano

Preliminarmente é possível definir que a Máxima Divulgação é interpretada pelo gestor público como o que é possível com os recursos disponíveis, o que obviamente variam não apenas pelos países, mas também pelos órgãos. Tal premissa já foi desenvolvida alhures quando analisada a pesquisa sobre os diversos portais de

²⁰⁴ HAPER, Marteen. Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain in FORESTER, John; FISCHER, Frank. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press, 1993

transparência no Brasil, sendo que o resultado varia substancialmente conforme o Estado apresentado.

Uma teoria fenomenológica aplicável dentro da ideia de interpretação baseada em narrativas²⁰⁵ foi idealizada por Herzfeld²⁰⁶ tendo como premissa que a burocracia é uma teodiceia que tenta explicar a imanência do Estado como depósito de simbolismos da vida comum. Os agentes estatais realizam os atos estatais como forma de constituir sentido e pacificar relações dentro da sociedade resguardada pela burocracia, protegendo a intersubjetividade e dando solidez aos conceitos. Como a teodiceia leibniziana²⁰⁷, o Estado se apresenta como uma forma secular de explicação ontológica para o Cotidiano dos agentes que se orientam por ele, colocando no horizonte de expectativas a ideia de que a solução apresentada é a melhor possível, além do que as subjetividades participantes poderiam oferecer. Assim, ainda que os agentes não concordem sobre um determinado tema da vida comum eles podem usar o Estado como fonte de resolução da disputa, um “ponto final” na lide. Ainda que os sujeitos possam não concordar com a referência burocrática ela ainda é um ponto que conecta todos os sujeitos pela *práxis*, já que a burocracia se coloca como um ponto seguro epistêmico. A anteriormente mencionada Stivers²⁰⁸ desenvolve ponto parecido, partindo da própria teoria já analisada anteriormente na presente pesquisa, sobre o deslocamento cognitivo do ponto de pacificação das relações sociais dos agentes para um “ninguém” impessoal e institucionalizado, uma forma de lealdade descentralizada ao próprio ideal institucionalizado

Nesse prisma, de certa forma, é interessante lembrar da ideia que Mayer²⁰⁹ passa sobre a constância da burocracia, já que ainda que o Estado, as leis e até mesmo a própria Constituição possa falhar, a burocracia (e as regras práticas do direito administrativo) continuam ou seja, o Cotidiano prático das regras burocráticas,

²⁰⁵ Mas não a única, desde aproximações como Ricouer (), diretamente ligada a ideia de narrativa, Ortega y Gasset (2016) e o juízo do dado radical como pressuposto para compreender o mundo e até mesmo o Horizonte Epistêmico (GADAMER 1999) são formas de compreender a presente questão. A escolha de Herzfeld (1992) para a discussão se dá pela própria natureza da burocracia como transcendência. Turner (1978) também apresenta outra visão sobre o papel do rito como questão interpretativa na figura do Limiar, assim como a crítica do Tûtû apresentada por

²⁰⁶ HERZFELD, Michael. The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. The University of Chicago Press, 1992.

²⁰⁷ LEIBNIZ, G.W. Theodicy Essays on the Goodness of God, the Freedom of Man and the Origin of Evil. Open Court publisher, 1998.

²⁰⁸ STIVERS, Camille. Rule by Nobody: Bureaucratic Neutrality as Secular Theodicy. Revista Administrative Theory and Praxis, vol. 33 nº 4, 2015.

²⁰⁹ MAYER, OTTO. Deutsches Verwaltungsrecht. Vol. 1 e 2, edição Dunker und Humblot. Berlin, 2004.

ainda que subordinado ao Império da Lei, possui toda uma estrutura própria voltada para os problemas práticos dos gestores que lidam com o cotidiano e essa entrega prestações cria uma certa ligação, não necessariamente de confiança nos procedimentos mas confiança de continuidade, entre o burocrata e o cidadão. Em suma, mesmo no evento de uma ruptura institucional, continua existindo a ideia de que o órgão público ainda continuará de alguma forma – mesmo que absorvido por outro órgão, pois a administração pública, partindo dessas premissas, é percebida como a materialidade fática do Estado²¹⁰.

Considerando que as instituições são formas de redundância com a função de estabilizar relações sociais e aliviar o estresse de constantemente reinterpretar a realidade²¹¹, é possível compreender o contexto da burocracia não apenas como uma interface impessoal entre o peticionante e o gestor, mas sim como uma forma de padronizar e economizar o custo social das interações humanas. Voltando para a racionalidade weberiana, essa ideia de um custo econômico para as ações sociais parece condizer com a padronização do corpo burocrático das instituições. Como Brown²¹² teoriza, o controle do que é relevante ou irrelevante para a racionalidade de uma instituição, que emerge como práxis burocrática, se orienta por uma fenomenologia do simbólico reificado, isto é, uma constituição dos símbolos que expressam os valores que orientam a racionalidade de um determinado meio.

Dentro desse ponto é possível compreender a questão dentro do processo de *meta-accountability*²¹³, como uma forma de narrativa oriunda da incapacidade de promover uma *accountability* geral sobre o procedimento. Em outras palavras, na incapacidade de reforçar as regras pactuadas, cria-se uma nova narrativa sobre a própria incapacidade de constituir o objetivo realizado. No escopo dessa obra, a

²¹⁰ A frase original do prólogo da terceira edição do Livro “Direito Administrativo Alemão”, no original “Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht” ; dies hat man anderwärts schon längst beobachtet” (MAYER, 2022, p. 1), traduzido como “O direito constitucional passa e o direito administrativo perdura: isso foi observado em diversos lugares”. Ainda que *besteht* seja traduzido algumas vezes como “existe”, a ideia central da palavra expressa continuidade contrapondo a premissa do direito constitucional como princípios, algo mais abstrato do que a materialidade fática que a administração pública opera ao interpretar e realizar as funções típicas normatizadas pelo ordenamento burocrático.

²¹¹ GEHLEN, Arnold. Antropología Filosófica. Del encuentro y descubrimiento del hombre por sí mismo. Ediciones Paidós. Barcelona, 1993.

²¹² BROWN, Richard Harvey. Bureaucracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations. Administrative Science Quarterly vol. 23 nº 3, 1978.

²¹³ CHAN, Janet B. L. Governing police practice: limits of the new accountability. British Journal of Sociology vol. 50 nº 2, 1999.

reificação do objeto – a informação pública realizada dentro da prestação informacional pretendida – acaba sendo substituída pela prestação informacional possível, que é a resposta normativa prevista dentro do ordenamento jurídico. Em suma, a resposta individualizada sobre o caso é substituída por uma abstração legal.

Quando observado pelo prisma do desenvolvido até agora, a ideia de uma teodiceia secular, que começa com a teoria promovida por Herzfeld²¹⁴, passa a ser não apenas uma explicação para as imperfeições inerentes aos processos burocráticos interpretados e reinterpretados no cotidiano mas um verdadeiro fundamento para o Cotidiano possível dos burocratas na busca por uma racionalidade capaz de mediar o que a lei ordena perante os recursos limitados, no caso da presente pesquisa a transformação dos dados em informações relevantes para o peticionante.

Essa premissa, claro, não impede a transformação de um determinado dado público em um Segredo ou até mesmo em um dado não contemplado pela LAI, se não pela expressa definição legal pela interpretação que adentra o reino do possível, mas promove uma adequação das práticas perante a história institucional daquele órgão. Isso ajuda, ainda que preliminarmente, a entender como aparentemente é mais difícil para o peticionante médio conseguir reverter decisões denegatórias ao passo de que as organizações, sobretudo a mídia, pelo que indica as pesquisas apresentadas até agora.

Ainda que seja possível simplesmente declarar que a organização, por ser uma organização, é capaz de forçar um *lobby* por outro lado isso não explicaria a possibilidade de um repórter investigar/conseguir acesso pelo simples fato de conhecer os “ossos do ofício” de um determinado órgão. Convém entender como esse processo possível, dentro do Cotidiano, surge, até mesmo para demarcar durante a pesquisa empírica qualquer traço específico de facilidade para um ou outro ator social, ao contrário da premissa que está sendo construída agora, sobre a própria organização, tornar fácil o acesso aos outros organizados pela transmissão do conhecimento prático de como operar dentro da burocracia estatal.

Em suma, a Máxima Divulgação como horizonte de possibilidades fáticas de acesso à informação surge como um condicionamento próprio da atividade burocrática utilizando fins limitados para operacionalizar a gestação dos dados e

²¹⁴ HERZFELD, Michael. The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. The University of Chicago Press, 1992.

informações. Essa possibilidade se institucionalizada na prática torna mais fácil para os atores sociais que compreendem o funcionamento dos processos públicos. Em tese, é desejável que a burocracia seja capaz de traduzir os próprios procedimentos para o cidadão que não possui o suporte de uma organização, mas numa pesquisa empírica essa tipologia ideal da administração pública pode obscurecer as informações disponibilizadas pelos dados auferidos, então se faz necessário deixar os dados falar para validar ou não essa informação preliminar.

Tendo esse problema em vista é necessário compreender essa possibilidade prática utilizando um suporte teórico: a racionalidade condicionada. A escolha pela teoria apresentada por Simon²¹⁵ pretende ligar os dados empíricos levantados até o presente momento e as observações teóricas referenciadas, para a criação de uma categoria capaz de explicar o fenômeno e prover um suporte cognitivo para recortar o dado levantado dentro do paradigma epistêmico fenomenológico, como será desenvolvido no próximo capítulo.

4.3 Racionalidade condicionada como fundamento ontológico da informação

Como explicitado anteriormente, um dado passa a ser uma informação quando recortado e contextualizado para um determinado fim, já que toda informação é informação de um dado para um público determinável, seja pela língua, depósitos conceituais ou qualquer outro conjunto de sinais apreendidos durante o processo de constituição da informação. Essa é uma premissa central da leitura promovida por Netto²¹⁶, aqui contextualizada tendo como base a teoria proposta por Shannon e Weaver²¹⁷.

Resta compreender, em termos epistêmicos, como surge esse processo de escolha pelo recorte. Uma pista inicial desenvolvida no ponto anterior fornece uma pista, pela existência de uma facilidade maior para grupos organizados constituírem mecanismos de interação com outros grupos organizados, formando uma rede de signos e mecanismos, institucionalizados ou não, que tornam mais fácil o acesso aos mecanismos de constituição da informação. Isso explica a facilidade, mas não limita

²¹⁵ SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study on Decision-Making Process in Administrative Organizations*. The Free Press. New York, 1997

²¹⁶ NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. *Semiótica, Informação e Comunicação*. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

²¹⁷ SHANNON, Claude Ewood; WEAVER, Warren. *The Mathematical Theory of Communication*. Illinois: The University of Illinois Press, 1964.

a oferta, ainda que os dados empíricos de outras pesquisas apontem para uma dificuldade acentuada de acesso aos que não possuem essa facilidade. Uma forma de explicar esse lapso é compreendendo a racionalidade da constituição da informação pública dentro de uma lógica satisfativa, ou seja, a transformação de um dado em informação termina quando, de fato, um usuário ou grupo captura o sentido informacional daquele dado transformado.

Esse processo lógico satisfativo adentra o que Simon²¹⁸ definiu como Racionalidade Condicionada, ou seja, o processo lógico-sistemático que condiciona os resultados ao processo de satisfação de critérios institucionalmente definidos, direta ou indiretamente. Em outras palavras, um determinado procedimento burocrático está satisfeito quando os seus critérios são alcançados. O limite dessa satisfação é o limite da percepção dos agentes, dentro das limitações ontológicas.

Parafraseando Wittgenstein²¹⁹, não é possível decidir sobre o que não se sabe e, indo além, não é preciso questionar o que poderia ser percebido sobre um assunto se os critérios para a resolução do assunto, previamente decididos, estão satisfeitos. Tal ponto tem algumas vantagens, como a otimização dos processos com recursos limitados, mas apresenta um problema quando se está lidando com um público indeterminável, como os peticionantes informacionais. Não é possível determinar de antemão todas as depósitos conceituais dos sujeitos que podem peticionar o acesso – ou até mesmo no caso da transparência passiva, quem irá acessar a informação. É certo que posteriormente é possível levantar métricas de acesso ao site e extrair algumas informações, mas tal prática necessita de constante atualização e ainda que seja utilizada no campo de conhecimento chamado Inteligência de Mercado, ela exige um grupo dedicado de cientistas e analistas de dados – o que, de fato, entra no exato problema dos gestores, que raramente possuem equipes capazes de lidar e tratar dados com rapidez (ou não haveria motivos para negar dados conforme mecanismos como o artigo 13, inciso III, do RLAI).

²¹⁸ SIMON. Herbert A. *Administrative Behavior: A Study on Decision-Making Process in Administrative Organizations*. The Free Press. New York, 1997.

²¹⁹ Wittgenstein (1994) pontua no original “*Where of one cannot speak, thereof one must be silent*” como referência ao limite do mundo em “*the world is the totality of facts, not of things*”. Assim, o limite do mundo é o limite dos fatos conhecidos e não se pode falar sobre os fatos desconhecidos que escapam a cognição do agente. Nesse sentido, não é possível decidir sobre os fatos que se desconhece já que eles não fazem parte do mundo no sentido fenomenológico. Assim, para falar sobre algo – com sentido – é preciso saber sobre esse algo, conforme pontua Pinto (198, p. 262).

Se a administração pública fundamenta a suas ideias em uma teodiceia secular, capaz de sintetizar a experiência do Cotidiano, remetendo a ideia colocada como crítica de uma racionalização que simplifica a informação constituindo o público informado, é compreensível que esse processo passa por uma lógica racional-sistemática que fundamenta a experiência comum do próprio funcionalismo público, que por definição – desde a sua caracterização pelo modelo weberiano – passa por um grau de especialização, que constitui o próprio Depósito de Conhecimento do órgão.

O aspecto formal da teoria da Racionalidade Condicionada, quando observada dentro do objeto de pesquisa, passa pela ideia de que os processos racionais decisórios precisam lidar com a incerteza e o risco²²⁰ dentro de um ambiente limitado pelos recursos e pela disponibilidade de dados devidamente tratados. Dudley e Xie²²¹, partindo da teoria da Racionalidade Condicionada, lembram que boa parte da ideia de regulação tende a regular comportamentos irracionais, não devotando tanta atenção aos comportamentos lógicos-sistemáticos dentro do próprio sistema regulatório, o que indiretamente para levantar a questão da burocracia como teodiceia já apontada, pois o próprio regulador ao pautar se coloca como algo transcendente e não limitado pelo próprio viés. Os autores revisaram diversos tipos de vieses que afetam o condicionamento cognitivo, sendo que dois serão aprofundados para tentar compreender o fenômeno: viés de confirmação e heurística de disponibilidade.

Viés de confirmação é determinada pela própria natureza da cognição humana como padronizadora, o que é tanto uma benção como uma maldição para a espécie humana já que tudo indica que o cérebro humano evoluiu orientado pela busca por padrões²²², ou nas palavras de Learmer²²³, as pessoas são animais que buscam

²²⁰ Convém contextualizar a diferença entre Risco e Incerteza. Incerteza é uma situação inesperada e não quantificável ao passo que o Risco é uma situação quantificável e provável. No que tange o contexto, incerteza está no horizonte das ações que contam com informações não previstas no processo e o risco no horizonte das ações previstas, mas descartadas como possibilidades, por exemplo, o risco de que um determinado grupo de pessoas não compreenda a informação repassado contra a incerteza dos grupos que poderão não compreender a informação repassada.

²²¹ DUDLEY, Susan E; XIE, Zhoudan. Nudging the Nudger: Toward a Choice Architecture for regulators. *Journal of Regulation & Governance* vol. 16 ed. 1. Washington, 2022.

²²² MATTSON, Mark P. Superior Pattern processing in the essence of the envolved human brain. *Revista Front Neurosci* vol. 8, 2014.

²²³ Shermer (2002) igualmente utiliza a mesma frase como crítica, orientada para todos os sistemas de crenças confirmativas que não possuem um fundamento racional-científico. A diferença entre os dois pontos de vista é que na visão de Learmer (2009) os padrões e narrativas surgem justamente quando o cérebro precisa constituir uma informação complexa sem todos os dados necessários e antecipar

sentido em tudo e criam narrativas, fundadas ou não na realidade. Convém levantar a dualidade entre “padrões e narrativas” contra “teorias e evidências” que o autor constrói, já que o primeiro está diretamente ligado ao senso comum, o que entra na esfera do que Cotidiano e dos símbolos constituídos e instituídos para impedir a constante reconstrução do mundo – tarefa esta do segundo par, a busca científica, que visa criticar o mundo na incansável busca por aproximações da verdade. É evidente que o segundo, justamente por ser custoso e exigir esforço e uma especialização/atualização constante, não é a primeira resposta – muito menos a resposta reflexiva do cérebro, já que ao lidar com o déficit informacional o cérebro constantemente reconstrói a realidade para “encaixar” na realidade prévia conhecida.

Esse jogo entre padrões e teorias contra narrativas de evidências é reforçado dentro do viés de confirmação, já que o padrão passado condiciona a expectativa de evidência futura, o caminho oposto do método científico que usa a evidência para alimentar a teoria e refiná-la conforme os novos achados. Trazendo para o foco da nossa discussão, o processo de constituição da informação – uma decisão sobre o dado que será constituído tanto quanto o processo para definir o acesso ao dado constituído como informação, quando desviado pelo viés confirmativo, passa a ser o reforço das experiências passadas de acesso – principalmente as positivas, reforçadas por agentes estruturadas que retornam prognósticos positivos sobre a experiência – limitam e criam a ideia satisfatória de que se um grupo está usufruindo do acesso e esse usufruto é publicamente manifestado – seja de forma ativa pela publicação de resultado ou passiva pelo comparecimento aos procedimentos de confirmação e consolidação do acesso à informação, assim como a publicação dos índices de métricas, o procedimento como um todo está bom. Logo o Condicionamento pela confirmação se dá justamente pela satisfação das métricas, tanto objetivas pelos critérios impostos pela normatividade quanto subjetivas pelo retorno dos casos satisfeitos, criando o ambiente de que “está tudo bem”, já que não aparenta estar mal. Assim, o viés de confirmação trabalha como uma forma de reforçar o que aparentemente está correto e dentro do esperado, diminuindo a tendência ao risco e criando uma forma de institucionalizar as práticas repensadas, dentro do Cotidiano percebido.

uma situação que inexistente. A resposta correta do cientista é “não sei” mas no campo dos economistas – e outras ciências práticas que lidam com pessoas fora do meio – essa resposta não é satisfatória pois não é conclusiva, logo há necessidade de uma narrativa.

A heurística de disponibilidade está, igualmente, relacionada ao Cotidiano, já que ela lida com a ideia de que se uma situação é percebida com mais frequência pelo observador é mais fácil para o cérebro ajustar a realidade percebida para encaixar nesses dados quando sobrevém a necessidade de completar a percepção com informações faltantes. Assim, como a própria natureza do Cotidiano é o reforço do mundo social partilhado, a heurística de disponibilidade acaba sendo uma ferramenta de viés de reforço do cotidiano. Em suma, o que se vê, vive e percebe acaba sendo a melhor explicação possível para um determinado fato – independente das chances dessa explicação ser válida quando abstraída e generalizada dentro dos moldes científicos.

O familiar toma a função do provável, e dentro da análise desempenhada até agora é possível compreender que é mais fácil para o gestor da informação pública perceber as coisas tendo como base a experiência disponível positiva, justamente envolvendo grupos organizados que já possuem acesso, criando assim um ciclo vicioso de confirmação no qual o sucesso das ações futuras é percebido pelo sucesso das ações passadas. Em outras palavras, se a informação que os grupos que normalmente solicitam informações satisfazem os critérios de acessibilidade informacional, então esses critérios provavelmente são válidos para outros grupos, ou coloquialmente “se é bom para uns deve ser bom para outros”. Dentro de um universo de possibilidades dos mais diversos grupos não é possível afirmar tal realidade, ainda que seja razoável compreender que em um cenário de recursos limitados a satisfação de um determinado depósito de conhecimentos facilmente identificável torna mais fácil ter um sucesso inicial para usar como parâmetro. Esse problema surge justamente quando o sucesso satisfativo inicial vira um critério de satisfação do próprio procedimento, que ao encontrar êxito em algumas áreas, termina por considerar que o procedimento está adequado dentro dos critérios mínimos de satisfação – assim, criando a ideia de suficiência.

Um viés trabalhado por Freitas²²⁴ também pode servir de métrica, ainda que não esteja na literatura apresentada até o momento: o viés de enquadramento. Ele pode ser percebido como parecido com o viés de confirmação e a heurística de disponibilidade, sendo que os três juntos lidam com a natureza de “conforto” que o

²²⁴ FREITAS, Juarez. Regulação administrativa e os principais vieses. Revista de Direito. Administrativo & Constitucional, ano 16, nº 63. Belo Horizonte, 2016.

viés trás. Ocorre viés de enquadramento sempre que o observador dos eventos aceita a informação como ela é, sem contextualizar a diferença entre o dado e o recorte. No que tange o direito à informação, o viés de enquadramento se dá quando uma determinada informação, recorte de um dado, emerge como “suficiente em si”, não necessitando de um novo recorte para adequação aos novos petionantes. É possível retornar para a crítica proposta por Akutsu²²⁵ ao analisar portais de transparência – ela sempre é direcionada para um público e o fato de a informação ser suficiente para o público constituído como alvo não quer dizer que ela é suficiente quando generalizada para outros públicos.

Assim, os três vieses apresentados seguem uma estrutura lógica condizente com o trabalho até agora: o acesso aos recursos informacionais é escasso, logo a transformação dos dados em informações é limitada, levando ao conforto institucional da adequação dos fenômenos existentes nas informações disponíveis. Essas informações são recortes dos dados direcionados para um público que índices de desempenho satisfatórios – já que eles possuem estruturas voltadas para constituir o acesso à informação conforme das necessidades – então esse esquema desenvolve uma lógica satisfativa que remete a ideia inicial de condição: o sistema funciona pois ele é funcional nos quesitos constituídos pelos atores que participam das demandas de funcionalidade. Então toda a discussão envolvida agora, no quesito da máxima divulgação, deve passar pela ideia de que se essa situação realmente aparece como um problema na constituição da informação como informação para um público indeterminado, os mecanismos para a superação do viés emergem dentro da própria normatividade que direciona os agentes envolvidos.

Em suma, ainda que seja admissível a existência de um período inicial de suporte institucional derivado da experiência positiva de acesso à informação pelos sujeitos costumeiros do acesso, é importante a existência de uma abertura cognitiva para o número indeterminável de possíveis petionantes, usando os mais diversos referenciais cognitivos e Depósitos de Conhecimento para constituir as várias intersubjetividades do Mundo da Vida. Considerando que a burocracia é, de fato, um tentativa de normatizar as diversas relações sociais estabilizando sentidos entre os meios conflitantes – e, de certa forma, o papel regulador do Estado presume essa

²²⁵ AKUTSU, Luiz. Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa. Editora Baratuna. São Paulo, 2009.

dimensão – essa deontologia se realiza no não apagamento dos sujeitos que, por diversos motivos, não participam constantemente das instâncias de diálogo que determinam a orientação dos procedimentos. Cidadania, ainda que possa ser concebida como um dever, não deve ter os seus direitos condicionados pelo dever.

Assim, ainda que seja possível conceber que o desenho institucional presume uma certa finalidade de pacificação das relações institucionais, e isso surge no acesso à informação como um ponto de partida para o conceito de informação, ele não deve ser limitado pelo condicionamento da ideia original, ou isso desafiaria a própria ideia do princípio da Máxima Divulgação, já que pode ser resumido como a regra geral do acesso à informação é, de fato, o acesso e não o segredo e a restrição. Esse princípio guarda em sua natureza uma otimização dos processos informacionais para a transparência e o acesso na medida em que ele não limita o sentido da informação para o rol taxativo da lei e sim para que a denegação do acesso só possa ser concebida dentro da lei. Essas limitações parecem evidentes quando falamos do Segredo, mas a realidade é que elas são aplicáveis dentro do próprio sentido da transformação dado/informação, já que sem essa premissa qualquer Estado poderia simplesmente não transformar dados em informações para impedir o acesso, subvertendo a própria lógica do princípio.

Assim, tendo essas ideias desenvolvidas até aqui, a análise passará pelo próprio conceito da Máxima Divulgação orientada para essa segunda natureza, da constituição da informação como um processo de abertura para as possibilidades que não constituem segredos, ainda que necessitem de uma nova reestruturação dos dados e informações disponíveis para adequar a satisfação do peticionamento por agentes fora da ideia inicial que contextualizou a informação²²⁶.

4.4 Máxima divulgação como realização da transformação de dados em informação

²²⁶ Convém mencionar que a tabela proposta por Dudley e Xie (2020, p. 264) apresenta como principal antídoto para o viés o constante retorno das propostas. Freitas (2016) também entende que a presença de retornos nas proposições é um solvente para o viés. A existência de um retorno nas propostas está enraizada na própria ideia da intersubjetividade como dialética: o retorno aqui realiza o ciclo no qual o agente, alimentado pelas informações iniciais, reconstitui as premissas conforme as novas informações levantas. A presente pesquisa reforça essa ideia na expressão “formação da informação” justa pelo caráter iterativo do processo informacional, já que cada nova experiência é modificada pela iteração seguinte, visando otimizar a transmissão de dados.

O princípio da Máxima Divulgação é um dos princípios básicos do acesso à informação, sendo parte integrante dos ordenamentos internacionais que orientam o acesso à informação dos países. O direito à informação é amplamente, ainda que formalmente, presente nas Américas, África e Europa.

A Organização dos Estados Americanos (OEA)²²⁷ exemplifica que toda informação é pública e o segredo é a exceção. A *African Union* (AU)²²⁸ no seu tratado sobre a liberdade de expressão elenca, igualmente, que toda recusa ao acesso à informação deve ser justificada. Na legislação modelo de acesso à informação a AU elenca nos seus princípios que toda a legislação de acesso à informação deve ser lida dentro do princípio de que a divulgação é a regra, sendo a vedação ao acesso apenas nos casos previstos no modelo.

Ainda que inexista uma iniciativa parecida na Ásia, muitos países da região possuem legislações de acesso à informação com otimizações conceituais parecidas, em suma, colocando a primazia do acesso e limitando o segredo.

Retornando ao conceito proposto por Bento²²⁹ a Máxima Divulgação pode ser resumida, observando a legislação internacional sobre o assunto, como o princípio que orienta os procedimentos para o acesso à informação com a finalidade de efetivar o acesso à informação, a despeito de previsão específica sobre uma determinada informação, desde que satisfeita a premissa de que ela é uma pública e ela não esteja legalmente protegida como segredo, sendo necessária a justificativa. Nesse prisma, retorna-se ao ponto inicial da introdução epistêmica sobre o assunto: a informação, para ser alvo da Máxima Divulgação, deve aparecer como informação.

Considerando que alguns diplomas colocam a terminologia dado ao lado da informação, a própria dinâmica da existência da informação como um recorte dos dados, sendo que os mesmos exigem contextos para a própria informatização do processo, a problemática que a categoria construída neste capítulo quer trazer passa por essa problematização: a informação só é útil, de fato, como informação (e essa premissa foi construída no capítulo anterior, perpassando a lógica que orienta a

²²⁷ OEA, ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. OFFICE OF THE SPECIAL RAPPORTEUR FOR FREEDOM OF EXPRESION INTERAMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS ORGANIZATION OF AMERICAN STATES REPORT, 2009. Disponível em https://www.oas.org/dil/access_to_information_iachr_guidelines.pdf acesso em 02/12/2022.

²²⁸ 2002 - INCOMPLETO, ADICIONAR

²²⁹ BENTO, Leonardo Valles. Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

pesquisa): o dado em si só é útil devidamente transformado. Esse processo de transformação exige perícia, ou seja, a existência do dado bruto não quer dizer que o acesso ao dado produz informação. Assim, a Máxima Divulgação necessariamente passa pela transformação dos dados em informações, e essa limitação existe tanto para o peticionante quanto para o órgão gestor da informação. Ainda que alguns peticionantes tenham acesso aos meios necessários para transformar dados em informações, particularmente na figura do reuso informacional²³⁰, não é razoável imaginar que todo peticionante seja capaz de transformar dados em gráficos e relatórios, e não parece ser o caso dos gestores, por motivos que já foram explicados.

Essencialmente, isso coloca dois limites práticos, um explícito e um implícito, para a Máxima Divulgação: o explícito é o Segredo e ele possui previsão legal e necessidade de justificativa. O outro limite, que será utilizado para construir a segunda categoria de pesquisa é justamente o lapso entre o dado e a informação, e a possibilidade de negar preliminarmente o acesso pela incapacidade do gestor na transformação dos dados ou até mesmo pelo fornecimento de dados não tratados como forma satisfativa de acesso, algo que não é um problema para peticionantes que possuem essa capacidade, mas foge do razoável para o cidadão sem essa capacidade. No âmbito da pesquisa inicial é possível observar, com o suporte das pesquisas levantadas de outros meios, que a existência de um espaço intersubjetivo para construir o acesso à informação é uma das soluções para essa problemática (e entra, indiretamente, na própria solução observada no tópico anterior, que é garantir o retorno para impedir o viés). No âmbito brasileiro é possível notar, como já auferido, a existência de uma ressalva legal para impedir o acesso à informação por base na necessidade de tratamento.

Considerando a teoria desenvolvida até o presente momento, parte dessa proteção legal pode ser observada pela ideia de teodiceia secular, ou seja, o que não pode ser resolvido está resolvido pois a existência do procedimento é validado pelas experiências positivas. Se a maior parte dos acessos à informação são positivos e o retorno do agente é ratificado, os problemas menores são absorvidos pelo viés de confirmação. Igualmente, a própria incapacidade pode ser invocada como forma de

²³⁰ Reuso da informação é um assunto que foge o contexto da pesquisa e ainda está em desenvolvimento no cenário internacional. No caso da União Europeia a regulamentação do reuso de informações ocorre pela Diretriz nº 1.024 de 2019, que classifica os limites e responsabilidade do reuso de dados.

transferir o ônus para instâncias superiores, dissipando a responsabilidade dentro da hierarquia burocrática (que, eventualmente, escapa da própria burocracia indo para o a esfera do político). Assim, a construção da presente categoria, sem entrar no reino dos julgamentos, visa constituir os motivos de impedimento que aparecem nas decisões denegatórias de acesso à informação que não são baseadas diretamente no segredo. Para fins metodológicos a denegação por segredo será computada, recebendo o rótulo de Segredo, e a estatística será fornecida, mas devido ao escopo do projeto – e da própria proposta, já que a natureza do Segredo passa por outras discussões metodológicas que não foram desenvolvidas no campo teórico por essa pesquisa, a análise focará nessa segunda natureza de problemas derivados.

Para construir as categorias, agora com o suporte teórico já apresentado, convém separá-las em dois campos: teodiceia secular e viés, sendo que o viés será analisado nas três hipóteses discriminadas até agora: confirmação, enquadramento e heurística de disponibilidade. No caso da teodiceia secular, a separação proposta passa pela adequação dos recursos disponíveis ou pela promoção dos resultados. Como no tópico anterior, essas categorias não são exclusivas então é possível existir uma teodiceia secular por resultados apoiada no viés de conformidade ou heurística de disponibilidade, e outras confirmações possíveis.

4.5 Teodiceia secular como realização da prática burocrática

Como previamente colocado, a questão de inserção da categoria dentro dessa premissa parte pela ideia de adequação dos recursos e promoção dos resultados. Essas duas premissas são alimentadas pela ideia de uma administração pública impessoal, voltada para a realização de sua racionalidade por intermédio de sua especificidade. No contexto da informação pública, essa característica emerge na própria figura do gestor da informação, que precisa adequar os dados e informações disponíveis para esse universo indeterminável de petionantes. Como desenvolvido anteriormente, é compreensível a constituição de uma base começando pelos grupos organizados, que possuem inserção nos procedimentos de constituição da informação pública. Nesse aspecto convém retornar para a ideia de intencionalidade, já que todo pensamento é pensamento de algo, uma ideia central que está sendo desenvolvida na presente pesquisa e aplicável especificamente neste caso, dando o contorno da informação como uma política direcionada para um fim, entre os vários possíveis.

Assim, trazendo o ponto central da teoria desenvolvida por Herzfeld²³¹ e Stivers²³² centra na neutralidade um escape justificatório para a realização das coisas como elas são. Colocando o meio da realização burocrática na burocracia e não no burocrata, a impessoalidade passa a ser tanto uma premissa de lisura dos procedimentos quanto uma forma de alienação/reificação²³³ das relações produzidas no âmbito burocrático. Assim, a impessoalidade das relações burocráticas possui a dupla função de abstrair a vontade dos burocratas na realização da coisa pública, mas, ao mesmo tempo, apresenta a problemática comum com a Tipificação, quando não ocorre o retorno para a miríade de casos que serviram de constituição do objeto reificado.

Essa crítica, que já foi colocada por Stivers²³⁴, como desenvolvido até o presente momento, quando levanta a questão da interação presencial da burocracia de rua, reaparece aqui como um laço que separa a estrutura burocrática reificada como portadora da vontade do Estado e os burocratas, falíveis, lidando com incertezas, riscos e recursos limitados. Uma reconexão entre o reificado e o alienado poderia representar a destruição da narrativa edificante de uma entidade que serve para pacificar o Cotidiano e os Depósitos de Conhecimento conflitantes, já que ela voltaria a ser apenas o Depósito dos burocratas, o que pode justificar a existência dessa resistência aos processos de responsabilidade coletiva da administração frente aos próprios erros e a necessidade de revisão e transparência não apenas dos dados e sim dos procedimentos.

²³¹ HERZFELD, Michael. *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. The University of Chicago Press, 1992.

²³² STIVERS, Camille. *Rule by Nobody: Bureaucratic Neutrality as Secular Theodicy*. *Revista Administrative Theory and Praxis*, vol. 33 nº 4, 2015.

²³³ Por reificação a presente obra caracteriza o processo de constituição da relação entre os sujeitos fora da própria relação, com a intenção de retornar para si, como pontuado por Hegel (2003). Sem entrar na conotação negativa proposta por Lukács (2003), que coloca o processo de alienação/reificação como uma ilusão social que esconde a totalização da esfera de relações humanas. Esse processo dialético de alienação, reificação e posterior retorno é constituído de forma positiva como uma necessidade para constituir análises sobre o mundo, como dito por Hegel (2003, p. 46), “em outras palavras, a consciência-de-si só é algo, só tem realidade, na medida em que se aliena a si mesma: com isso se põe como universal, e essa sua universalidade é sua vigência e efetividade”. É nessa visão que a ideia de alienação, reificação e retorno é explorada na presente obra, como uma forma de compreender o mundo partindo de um olhar consciente do fenômeno constitutivo das consciências, alienado para observar os sujeitos daquela relação. É evidente que o processo de alienação sem reificação carece da crítica e o processo de reificação sem retorno carece de substância, ficando no reino da mera abstração – um fenômeno muito próximo da discussão sobre a tipificação ideal sem o retorno ao caso concreto, que – de fato – pode ser entendido no sentido negativo da reificação.

²³⁴ STIVERS, Camille. *Rule by Nobody: Bureaucratic Neutrality as Secular Theodicy*. *Revista Administrative Theory and Praxis*, vol. 33 nº 4, 2015.

Balla e Gormley²³⁵ trazem a dimensão das políticas públicas como um problema de alocação de recursos para a apresentação de resultados, já que existência de uma solução entregue frente aos recursos empregados é um fator político que motiva a realização de uma determinada política com o maior alcance possível. Essa limitação cognitiva acaba reforçando o paradigma da alocação conforme resultados sem uma preocupação maior sobre a questão da representatividade dos resultados ofertados.

No prisma da presente pesquisa parece que as colocações desenvolvidas pelos autores corroboram as premissas desenvolvidas. Um ponto interessante levantado pelos autores é que o processo de *accountability* não é único e sim multifacetado: político, técnico, profissional e jurídico. Em suma, um determinado órgão público deve satisfações em múltiplos meios, passando por diversos crivos que nem sempre são condizentes. A construção de parâmetros satisfativos para a criação de métricas capazes de satisfazer uma determinada ação burocrática sofre influência assimétrica de cada um desses fatores, sendo que a decisão de quando declarar uma política como satisfatória passa pelo grau de reação dos agentes que revisam e controlam essas práticas.

Retornando ao exemplo motor dessa parte da pesquisa, a existência de atores capazes de constranger e reforçar comportamentos nos processos burocráticos determinam, direta ou indiretamente, os critérios satisfativos dessas práticas o que não é compatível com a ideia de uma democracia que trata com igual peso cada cidadão. Dentro da ideia de uma teodiceia secular, as diversas vozes passivas que não interferem somam ao processo de verificação, no que pode ser associado ao fenômeno de indiferença observado por Herzfeld²³⁶, componente crucial para compreender o processo de pacificação burocrática.

Essa questão leva ao ponto da autorrealização da esfera prática burocrática. Como bem observa Hilbert²³⁷, o tipo ideal burocrático contrasta com a ideia de um funcionalismo treinado para exercer uma função prática, eivada pelas imperfeições típicas das relações humanas. O processo de racionalização das práticas burocráticas

²³⁵ BALLA, Steven J, GORMLEY, William T. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Sage Press, Londres, 2018.

²³⁶ HERZFELD, Michael. *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. The University of Chicago Press, 1992.

²³⁷ HILBERT, Richard A. *Bureaucracy as Believe, Rationalization as Repair: Max Weber in a Post-Functionalist Age*. *Sociological Theory* vol. 5 n. 1. American Sociological Association, 1987.

constantemente tenta capturar a realidade social para produzir regramentos válidos dentro da especificidade típica da burocracia. É compreensível pensar nesse sistema como uma tentativa de engessamento dessa realidade, que lida com conceitos idealizados – como explorado até o presente momento – e o constante retorno desses ideais pela interação com o cidadão idealizado. Nesse ponto, quanto maior o escopo da idealização ideal, maior o esforço para encaixar a prática na ideia, criando o tipo de atrito observado nas pesquisas empíricas analisadas e preliminarmente no capítulo primeiro. Esse choque na realização do conceito idealizado parece ser a causa da necessidade de condensar a experiência que não foi concretizada dentro dos limites concretos da razão prática estatal, entificando aqueles que não possuem acesso aos mecanismos de construção partilhada das categorias.

Assim, temos uma burocracia que é treinada para lidar com categorias abstratas mediadas pela prática – no caso o cidadão peticionante – e um acesso limitado aos procedimentos intersubjetivos de construção dessas práticas, criando o ambiente para a limitação da satisfação das condições de validade, dentro dos recursos disponíveis. Essa ideia permite a criação de uma categoria crítica de análise das práticas burocráticas dentro da própria condição de satisfação das práticas, atentando para o processo descrito e verificando a criação de abstrações idealizadas nesse processo de reificação alienante.

É possível, depois dessa explicação inicial, descrever esse processo de teodiceia secular focado na experiência recortada a presente pesquisa como o processo autorreferente de condicionamento das experiências concretas de validação dos referenciais, ou seja, se um determinado processo de validação da tipologia ideal produz resultados em um determinado caso, isso valida a correção e adequação da tipologia pois é função da prática burocrática atualizar o tipo ideal para o caso concreto de forma intersubjetiva.

Os silêncios, percebidos como ausência de ruídos, possuem um peso nulo nesse processo, já que os agentes não podem falar sobre o que eles não percebem, o que qualifica a crítica desse sistema como uma crítica ao acesso aos meios. Assim, em última análise, como Sen²³⁸ lembra na questão da subjetividade nos processos racionais, ocasionalmente a questão das políticas públicas não é uma grade

²³⁸ SEN, Amartya. A ideia de justiça. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

adequação dos conceitos ideais aos casos concretos e sim a percepção desses silêncios que não são captados pelas vias formais, mas, ainda sim, existem – e são válidos²³⁹. Se por um lado a existência do ruído é uma forma de interferência no processo de percepção dos fenômenos por outro esse um pretense silêncios pode aparecer como um sinal de anuência.

Ainda que o silêncio metodologicamente seja classificável por diversos fins, como opressão, empoderamento ou resistência²⁴⁰, da parte do receptor dessa comunicação ele pode ser interpretado como um ruído justamente quando ele passa a ideia errada de concordância com a idealização. Dimitrov²⁴¹ aponta essa dimensão do silêncio como um processo informacional indireto, no qual o produtor dos sinais cria uma situação contextual para orientar a interpretação das outras características do processo. Assim, o silêncio retira a primazia da linguagem verbal/escrita para o contexto no qual ela é produzida, forçando o intérprete a recontextualizar a comunicação com a parte.

Partindo desse ponto, o silêncio se coloca não como a antítese da informação, mas sim como uma informação desprovida de contexto, ou seja, sem os requisitos intersubjetivos que orientam a interpretação prevista para aquele fim. Essa questão se relaciona com a Teodiceia justamente por ser um pressuposto que muito se assemelha ao “bom senso”, como se fosse uma informação que prescinde de explicação, óbvia em si, e desnecessária como ponto de partida – ainda que, na prática, isso seja dizer que é possível antecipar os recipientes do sinal informacional ofertado, algo que é criticado pela presente pesquisa.

A categoria da Teodiceia como realização prática deve ser confrontada de forma crítica justamente pela ideia de que a constituição da idealização que fundamenta a satisfação dos critérios intersubjetivos construídos de acesso à informação deve retornar para o caso concreto não pela margem de acerto e sim pelo alcance das medidas. Essa construção visa encontrar nos textos abordados palavras

²³⁹ Convém separar essa ideia de silêncio do conceito consagrado na ciência política de Maioria Silenciosa, a construção tipológica ideal de uma maioria com algum grau de concordância sobre os temas calcados no senso comum e que não necessariamente expressa essas ideias justamente pela percepção, real ou ilusória, de concordância. Para uma revisão sobre o tema, consultar Holman (2019).

²⁴⁰ MATEUS, Samuel. Communicative Silences in Political Communication” In CORREIA JC, GRANDIM A, MORAIS R, (eds.), Pathologies and dysfunctions of democracy in the media context, Covilhã, Labcom, 2020.

²⁴¹ DIMITROV, Roumen. Strategic Silence Public Relations and Indirect Communication. Routledge Publisher. London, 2018.

e construções voltadas para a ideia de completude por aproximação, visando construir uma uniformidade do conceito de acesso à informação pautado na Racionalidade Condicionada aos casos que possuem acesso pleno aos mecanismos de construção da informação pública.

Tendo isso em vista, a previsão é de que, assim como nas pesquisas empíricas referenciadas, será possível encontrar uma referência para os casos de sucesso e a devida satisfação da prestação informacional como forma de justificativa do sistema em detrimento dos casos em que a informação não se encontra facilmente utilizável ou até mesmo disponível de forma tratada para o público que não participada desses processos. A crítica dessa condição de satisfação autorreferenciada está diretamente relacionada a teoria aplicável justamente por ser o ponto de construção da justificativa pelo viés. Ela se apresenta, nesse contexto, encaixada nos vieses apresentados e referenciada pela teoria desenvolvida na presente pesquisa, o Ruído, justamente pela natureza de completar as informações conforme a observação, limitada, do burocrata.

4.6 Disponibilidade, enquadramento e confirmação como construções narrativas

Após explicar a Teodiceia Secular dentro da proposta convém revisitar a contextualização dos vieses apresentados dentro da teoria que serve de base para a construção das categorias de análise da Máxima Divulgação. Considerando a natureza descrita até agora da Máxima Divulgação e as implicações dos vieses dentro de um paradigma de limitação das entradas e saídas informacionais inerentes aos processos de racionalização condicionada, as categorias de Adequação, Enquadramento e Confirmação como um suporte fático e retroalimentado de satisfação dos pressupostos de realização da prestação informacional, é possível compreender a construção comum dos sentidos como uma forma de compreender o próprio papel dentro da estrutura.

A constituição de um senso das coisas tidas como certas dentro de um Cotidiano partilhado por uma instituição burocrática, que treina os seus funcionários com a intenção de reforçar a própria estrutura racional-lógica torna-se, sem a devida crítica, um terreno fértil para a reprodução dos vieses ainda mais considerando a própria natureza pacificadora de conceitos sociais e a interação direta com os peticionantes, já que – como desenvolvido anteriormente – uma das funções da burocracia é normatizar conceitos e relações sociais. A própria ideia weberiana de

uma tipologia social não escapa dessa lógica, já que as constituições dos pressupostos de identidade do objeto social estudado passam pelo processo cognitivo e contextual do intérprete. O retorno necessário, também um processo interpretativo, corre o mesmo risco sem a devida conscientização dos limites cognitivos dos gestores desses processos.

Ainda que seja possível argumentar que o viés é inescapável pela própria natureza fenomenológica da informação, já que não é próprio da natureza cognitiva humana o acesso às ideias puras e sim, como já evidenciado, as ideias são sempre ideias de algo – e trazendo para o contexto da pesquisa, todo acesso à informação é o acesso otimizado para um ou mais grupos que pode ou não ser adequado para os demais, o ponto de identificar os vieses que constituem as figuras idealizadas que acessam esses processos não possui a pretensão de eliminar o viés dos processos informacionais – tarefa tão imprópria quanto idealizar um sistema social sem ruídos – e sim compreender o impacto dos vieses nos critérios de satisfação das condições de validade e término das prestações informacionais.

Passando por essa introdução ao processo de constituição dessa categoria com três enquadramentos, convém analisar os impactos antecipados – e esperados – de cada um dos vieses identificados preliminarmente. Ademais, convém antecipar que não é possível, dada a natureza dinâmica humana, afirmar que esses três vieses são os únicos identificáveis nos textos e processos analisados, mas pela pesquisa preliminar evidenciada até o presente momento são os três encontrados com maior frequência. A presença de outros vieses será classificada de forma conjunta como vieses e uma possível incidência significativa de um quarto tipo de viés dentro dos casos analisados será passível de consideração dentro da Discussão dos achados para posterior análise em pesquisa futura, assim como as outras categorias possuem considerações parecidas.

4.6.1 Disponibilidade

A heurística da disponibilidade está inerentemente ligada aos processos de constituição e interpretação dos símbolos pela própria natureza como heurística. Ainda que o conceito seja de ampla utilização, chegando ao ponto de ser usado como

sinônimo do processo decisivo²⁴², é possível tratá-los nos moldes apresentados até agora. De fato o próprio conceito de heurística se confunde com o conceito fenomenológico do Cotidiano e das coisas tidas como certas, já trabalhado no primeiro capítulo. Enquanto o segundo se apresenta como uma teoria para explicar a existência de uma dimensão fenomenológica da experiência que guia as ações irrefletidas a heurística está mais ligada ao processo de formalização desses regramentos no processo cognitivo.

Como bem aponta Vis²⁴³ as duas heurísticas mais utilizadas nos processos decisórios políticos são a de disponibilidade e de representatividade. O primeiro caso foi apresentado nos capítulos anteriores, mas a própria construção dos argumentos aponta para a questão da heurística de representatividade então é importante constituí-la dentro da discussão. A escolha do termo “adequação” para criar a categoria justamente tenta integrar esses dois vieses para o processo de compreensão do fenômeno. Se por um lado a heurística de disponibilidade tende a ver fatos que ocorreram como possíveis respostas para as questões a heurística de representatividade, igualmente, antecipa categorias anteriormente experienciadas nas relações presentes.

Para compreender a dimensão negativa da heurística de representatividade convém relacioná-la ao procedimento iterativo de construção dos relacionamentos envolvendo a burocracia e o cidadão. Ainda que a burocracia mantenha a aparência lógica-formal nas decisões ela é imperfeita já que os burocratas não possuem a capacidade de compreender o mundo fora das contextualizações. Justamente por isso a necessidade de iteração na construção das categorias de contextos utilizadas para delimitar o objeto das tipificações passa pela própria construção da relação entre o cidadão e a burocracia. Esse processo é baseado na construção passiva e ativa de interações entre os possíveis alvos das políticas e procedimentos burocráticos.

Lindblom²⁴⁴ batizou esse processo de incrementalismo, uma forma de iteração construtiva de participação dos agentes relacionados para a efetivação das políticas públicas, como forma de superação da construção de decisões lógico-sistemáticas

²⁴² SHAH A.K, OPENHEIMER D.M- Heuristics Made Easy: An Effort-Reduction Framework. Psychological Bulletin vol. 134 n. 2. 2008.

²⁴³ VIS, Barbara. Heuristics and Political Elite's Judgment and Decision-Making. Political Studies Association, vol. 17 nº 1, 2020.

²⁴⁴ LINDBLOM, Charles E. The Science of "Muddling Through". Public Administration Review Vol. 19, No. 2, 1959.

impossíveis de englobar a totalidade dos possíveis alvos. Essa forma de constituição das relações pode ser observada como uma forma de compreender e lidar com o viés, já que o gestor da política pública – justamente por saber a limitação – evidencia a existência dos atores que ajudaram a construir o posicionamento. Na questão positiva, justamente por ser uma iteração, esse processo não necessariamente precisa ser satisfatório nos quesitos já desenvolvidos na Racionalidade Condicionada e sim um degrau nas diversas iterações que juntas incrementam, passo a passo, a construção comum na intersubjetividade, com a conveniente adição de novos atores. Isso, mais uma vez, exige a compreensão do viés inicial da proposta.

Na questão negativa a heurística da representatividade pode aparecer como um fator negativo dentro da Racionalidade Condicionada, já que ao identificar atores para iterar os processos na busca de uma construção comum a lógica satisfativa pode criar uma barreira de entrada ao definir os critérios de acesso aos procedimentos constitutivos, um fator que foi esboçado alguns capítulos atrás e agora é apresentado nos seus fundamentos. Assim, a criação de um *status quo* que satisfaça os critérios de entrada para a satisfação dos incrementos necessários e desejáveis para o fim objetivado²⁴⁵.

Sendo a heurística uma forma de atalho cognitivo, muitas vezes oriundo da falta de informação sobre um determinado assunto, é possível compreender a situação, dentro do contexto da presente pesquisa, partindo dos casos apresentados para constituir a categoria baseada nas duas heurísticas desenvolvidas. A Racionalidade Condicionada aparece como um mecanismo cognitivo que permite a utilização de atalhos de forma heurística, antecipando sentidos e adequando os casos vindouros nas experiências pretéritas. A expectativa de que uma determinada política com um retorno positivo pelos alvos percebidos (que não necessariamente são os alvos atingidos) pode criar um ambiente no qual as soluções consagradas não precisam de grandes modificações, recorrendo-se a ideia de processos com o menor risco possível e maximizando os recursos disponíveis. Traçando o ditado popular, que versa sobre não mexer no time que está vencendo, a questão sempre paira sobre o desempenho real do time e unilateralidade dessa premissa, já que o melhor arranjo depende do contexto – seja o outro time, seja o alvo das políticas realizadas.

²⁴⁵ ATIKSON, Michael M. Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the status quo. *Policy and Society*, Vol. 30, N 1, February 2011.

Construir alternativas inclusivas para superar o lado negativo dessas heurísticas passa por aceitar que elas ocorrem e antecipar mecanismos para diminuir o impacto nas iterações decisórias seguintes. Assim, mais do que apenas identificar a presença desse tipo de heurística nos documentos analisados, a proposta da presente categoria é de analisar se o gestor da informação percebe que os processos utilizados não necessariamente correspondem aos melhores para aquele caso concreto e, indo além, se existe preocupação de correção dos procedimentos e posterior incremento no acesso à informação. Descrições textuais capazes de identificar isso passam pela identificação dos entraves vivenciados pelo peticionante ao não perceber a informação dada como, de fato, uma informação ou a indisponibilidade de meios para a utilização daquela informação como o idealizado.

Esses momentos constituem uma reflexividade e a disposição para a informação, já comentados na pesquisa, e aparecem aqui justamente como um reconhecimento da necessidade constante de retorno do ideal ao concreto. Essas entradas nos textos pesquisados podem ou não aparecerem de forma completa, ou seja, o gestor da informação pode reconhecer a heurística e o impacto do viés sem a resolução do processo de forma favorável ao peticionante, assim como é possível que o gestor resolva o problema de acesso sem o reconhecimento de que tal ocorrência existiu justamente pelo Ruído na antecipação dos possíveis peticionantes daquele dado, pela satisfação imprópria dos objetivos. Importante para a categoria é constituir a presença ou não destes momentos, já que a resolução dos problemas sem conhecer a causa torna incerta a resolução dos problemas posteriores e o conhecimento do problema sem a devida resolução pode ser um sinal de falta de recursos ou até mesmo uma indisponibilidade do gestor para o compromisso de uma administração voltada para a transparência, como já dialogado no primeiro capítulo como um dever-ser de uma administração pública baseada na Máxima Divulgação, dentro do paradigma fenomenológico.

4.6.2 Enquadramento

O viés de enquadramento é uma forma de viés que influencia o processo decisório diretamente no recorte dos dados durante a transformação em informação. A informação, sendo um processo fenomenológico, é a informação de um determinado objeto (dado) para alguém (receptor). Ocorre que, diferente das máquinas, o emissor dessa informação possui vieses que condicionam a relação com

o objeto e não necessariamente o receptor apresentará a mesma perspectiva sobre o assunto. Há um enquadramento sempre que o receptor, ao observar o recorte informacional, extrair informações adicionais positivas ou negativas do recorte como apresentado, que não necessariamente estavam na intencionalidade do emissor. Formalmente falando, o viés de enquadramento é tido como uma capacidade imprópria de sintetizar informação, oriunda do Ruído entre a intenção do emissor e a expectativa do receptor²⁴⁶. Assim, como o nome indica, o receptor da informação acata a primeira impressão sobre o objeto e enquadra nas expectativas sobre o assunto, descartando outras interpretações possíveis sobre a informação.

Vis²⁴⁷, revisando a literatura, considera que este viés é típico dos processos burocráticos assim como Fuenzalinda, Ryzin e Olsen²⁴⁸ encontraram um impacto maior no enquadramento negativo das pesquisas de desempenho, ou seja, o funcionário público tende a reagir enquadrando negativamente informações de medidas negativas de desempenho, ainda que o percentual seja menor do que a medida positiva de desempenho. O mecanismo de enquadramento antecipa o sentido como negativo ao ler adjetivos negativos associados, independente da informação estatística apresentada. Nesse ponto, é razoável constituir que positivamente ou negativamente, o enquadramento aparece como uma condição de satisfação interpretativa baseada numa primeira impressão sobre os fatos, condicionando a percepção dos outros fatores - normalmente mais importantes - em detrimento de Ruídos que não condizem com as considerações finais sobre o recorte de dados.

Um ponto interessante do enquadramento é a forte ligação entre esse conceito e a narrativa. Boroditsky e Thibodeau²⁴⁹ encontraram empiricamente indícios que a construção narrativa da informação possui o poder de enquadramento das questões. Assim, para os pesquisadores, construir uma política pública com os adjetivos certos aumenta a adesão dos alvos. Revertendo essa lógica, é razoável presumir que a forma de justificativa construída para constituir os fundamentos de acesso à

²⁴⁶ TOPLAK, Maggie E. *Cognitive Sophistication and the Development of Judgment and Decision-Making*. Editora Academic Press, 2021.

²⁴⁷ VIS, Barbara. *Heuristics and Political Elite's Judgment and Decision-Making*. Political Studies Association, vol. 17 nº 1, 2020.

²⁴⁸ FUENZALINDA, Javier; RYZIN, Greg G. Van; OLSEN, Asmus Leth. Are managers susceptible to framing effects? An experimental study of professional judgment of performance metrics. *International Public Management Journal* Vol 24, N 3, 2021.

²⁴⁹ BORODITISKY, Lera; THIBODEAU, Paul H. Metaphores we think with: The Role of metaphor in reasoning. *Revista Plus One* vol. 6 nº 2, 2011.

informação também constituem formas de enquadramento que orientam a gestão dos dados e a posterior disponibilidade de informações. A existência de recursos limitados por exemplo, rapidamente vira algo positivo ao apresentar dados demonstrando a maximização dos pedidos em face dos recursos, fazendo “mais com menos” e outras formas de narrativa que escondem o sentido original que é a própria limitação do sistema.

A construção desse tipo de justificativa cria uma forma de transformar sentidos contextualizados como negativos em positivos, assim como transformar coisas que não são aceitáveis em um contexto em aceitáveis, como os pesquisadores anteriormente citados demonstraram. No contexto do acesso à informação, um ponto a atentar é justamente o foco nos pedidos resolvidos e não nos descartados antes mesmos da cognição sobre a validade²⁵⁰. Dentro de um sistema baseado em atribuições e competências, pautada na hierarquia e que manifesta as vontades políticas por intermédio das vias burocráticas, nem sempre o gestor da informação é o criador e apreciador das métricas, assim como não é o tratador dos dados, recebendo essas informações indiretamente e realizando a interpretação conforme o contexto apresentado.

Adicionalmente, Fisher e Hopp²⁵¹ encontraram evidência que a mudança do sujeito das frases pode acarretar uma percepção diferenciada da questão. Ainda que não seja uma especificidade dos burocratas em relação ao acesso à informação, mas expressar métricas como “a administração pública conseguiu resolver 80% dos pedidos de informação” provavelmente induz um comportamento positivo na administração pública, em detrimento da mesma frase, deslocando o sujeito, como “80% dos peticionantes tiveram o pedido de informação resolvido”, deslocando a administração para o polo passivo. Essa premissa, ainda que apresentada de forma abstrata, pode ser reforçada pelos achados de Kaufmann, Ingrams e Jacobs²⁵² sobre

²⁵⁰ Como parte da minha pesquisa empírica anterior sobre o assunto, foi identificado que os pedidos de informação descartados como pedidos raramente são evidenciados como negativos, ainda que uma parcela significativa do total dos pedidos, sendo a construção das métricas focada nos pedidos que são percebidos como de acesso e resolvidos. Para mais informações sobre a pesquisa, vide Ferreira (2018).

²⁵¹ FISHER, Jolene; HOPP, Tobber. Does the Framing of Transparency Impact Trust? Differences Between Self-Benefit and Other-Benefit Message Frames. *International Journal of Strategic Communication* Vol 14, N 3, 2020.

²⁵² KAUFMANN, Wesley; INGRAMS, Alex; JACOBS, Daan. Rationale and process transparency do not reduce perceived red tape: evidence from a survey experiment. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 88, N 4, 2022.

a ineficácia da transparência fundamentada apenas nos fundamentos dos processos administrativos para promover a desburocratização dos procedimentos. Essa métrica, igualmente no caso geral, mostra que o enquadramento de uma questão burocrática em termos burocráticos serve como autorreferência e não cria pontes para entre o peticionante e o peticionado, ainda que seja baseado em dados corretos, falhando apenas em recontextualizar a questão.

Adentrando o universo fático ainda que seja objetivamente válido enquadrar os procedimentos usando as métricas positivas e negativas de um determinado contexto isso não quer dizer que o caso concreto seja uma aplicação válida do idealizado. Assim como é possível reconstruir uma frase para reenquadrar uma informação, a reconstituição das relações de petição se dá em cada novo relacionamento, como facetas de uma mesma idealização que se enquadra em cada novo caso, mesmo que estatisticamente possa ser agrupado em idealizações típicas. Assim, o enquadramento e posterior reenquadramento das informações descontextualizada os dados, criando um Ruído entre as partes, gerando ineficácia na prestação informacional.

Nesse prisma, readequando a situação para a presente pesquisa, é possível constituir a existência de um enquadramento sempre que o gestor da informação apresentar justificativas descontextualizadas sobre a validade dos procedimentos, que consideram apenas uma parte das informações relevantes para concluir afirmações parciais sobre os fatos. Assim, fundamentos como a aceitação de uma medida por uma parte dos peticionantes, índices positivos baseados em recortes que não podem ser generalizados e métricas sobre um determinado procedimento que carecem de relevância para o caso concreto são formas de identificar o enquadramento como categoria. Situações de reforço dos procedimentos pelos sucessos já alcançados ou ênfase na reestruturação das questões para o ponto de vista da administração pública são outras formas de perceber o viés de enquadramento como categoria de pesquisa.

4.6.3 Confirmação

Seguindo a lógica presente até agora, no processo cognitivo de apreensão dos fatos idealizados nas experiências concretas, o viés de confirmação surge como um apreço mental pelas coisas familiares, o que já é antecipado teoricamente dentro de uma análise fenomenológica da experiência humana, já que o próprio conceito de

Cotidiano passa pela premissa das coisas familiares tidas como certas. Esse quesito, como já explicitado, é um componente típico dos vieses e parte integrante do viés de confirmação. Confirmação, nesse caso, é o viés que identifica a tendência humana de encontrar padrões e buscar informações de reforço para as estruturas cognitivas preexistentes²⁵³. Um dos problemas principais do viés de confirmação é o seu caráter aditivo e de reforço, o que acaba solidificando conceitos errados e dificultando a reflexão sobre as questões.

Uma característica do viés de confirmação é justamente a projeção da confirmação para a estrutura social, priorizando fontes condizentes com a estrutura cognitiva e social de apoio. Em outras palavras, criando uma rede de relacionamentos sociais que condicionam o cognitivo. Ainda que seja negativo para a pessoa e para a sociedade, em termos de grupo social e a proteção daquela rede de relacionamentos é possível compreender a existência e perpetuação do viés, já que ele diminui a entropia informacional, limitando a complexidade dos grupos e garantido um acesso fácil a uma metafísica de adesão social, priorizando a existência de canais sancionados de interpretação. A existência do viés de confirmação, então, acaba sendo uma ferramenta de coesão de grupo, ainda que em detrimento da própria razão de existir do grupo, como é o caso da burocracia.

Um caso típico desse reforço estrutural é, justamente, e tendência a utilizar a própria burocracia científica para reforçar as ideias enviesadas, como bem salienta Vaganay²⁵⁴. Assim, resumidamente, se uma determinada organização acredita que é eficiente provavelmente ela financiará e incentivará – direta ou indiretamente – pesquisas relacionadas aos pontos positivos, o que entra na problemática clássica da fenomenologia da crítica da ciência como discurso²⁵⁵.

Partindo desse ponto e recorrendo aos ensinamentos de Gehlen²⁵⁶ já lançados nessa pesquisa, a existência das instituições visa a economia na ação e o alívio da tensão diária de reinterpretação dos fatos. Nós, como humanos, institucionalizamos

²⁵³ PETERS, Uwe. What Is the Function of Confirmation Bias? *Erkenntnis* vol. 87, 2022.

²⁵⁴ VAGANAY, Arnaud. Outcome reporting bias in government – sponsored policy evaluation: A qualitative content analysis of 13 studies. *Revista Plos One* vol. 11 nº 9, 2016.

²⁵⁵ Em suma, a crítica apresentada por Habermas (1986), do aspecto fenomenológico da apropriação da identidade formal-racional da técnica e da racionalidade para esconder, consciente ou não, discursos políticos.

²⁵⁶ GEHLEN, Arnold. *Antropología Filosófica. Del encuentro y descubrimiento del hombre por sí mismo*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1993.

as ações para não ter que reinterpretá-las a cada novo fenômeno parecido. Partindo desse ponto, não é difícil encaixar os achados sobre os vieses – principalmente o de confirmação – como um constante reforço das condições de institucionalização que fundamentam a própria estrutura que fornece os subsídios para a interpretação dos fenômenos relacionados.

Essa economia, assim como toda a lógica desenvolvida sobre a racionalidade satisfativa condicionada, acaba gerando uma situação de conforto no que é conhecido e, ainda que o objetivo do gestor daquela instituição seja a promoção dos fenômenos interpretados como positivos dentro de uma intersubjetividade comum entre aquele responsável pelos recursos alocados e aqueles que exercer o poder de *accountability*, a própria interpretação dessas valores e condicionamentos passa pelo crivo da confirmação²⁵⁷. Nesse prisma, revisitando a ideia proposta no início do capítulo para completá-la, a existência de uma afinidade de reciprocidade entre agentes sociais que controlam a burocracia (como, no caso apresentado, os jornalistas mas também pode ser entendido como os investigadores) cria um círculo de afinidades, positivas e negativas, gerando uma legitimidade que ultrapassa essa relação, no sentido de que os investigadores (científicos e jornalísticos) justamente por criticarem a burocracia quando elogiam possuem um efeito positivo. Esse efeito motivo, devidamente motivado pelo interesse da burocracia em estar correta, cria esse viés de confirmação no qual a própria estrutura de elogios e críticas reafirma a positividade geral da burocracia.

Como observou Noorgard²⁵⁸, ainda que inexista pesquisas empíricas para subsidiar um ponto de vista informado sobre o papel das emoções, aceitação e reforços sociais dentro da atividade burocrática – sobretudo pela própria ideia da burocracia como forma de filtrar emoções e outras formas de racionalidade não matemática, para ficar na separação idealizada por Weber²⁵⁹, esse tipo de questão é documentada como uma constante na política e outras partes do Estado e com o

²⁵⁷ Uma forma de referenciar esse fenômeno é a existência de um Interesse Público Primário e um Secundário, conforme pauta Alessi (1958), que será explorada no próximo capítulo como uma consequência jurídica da Teodiceia Secular desenvolvida aqui.

²⁵⁸ NOORGAARD, Asbjorn Sonne. Human behavior inside and outside bureaucracy: Lessons from psychology. *Journal of Behavioral Public Administration* Vol 1, N 1, 2020.

²⁵⁹ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, Volume 2. Editora UnB, 4ª Edição, 3ª Reimpressão. Brasília, 2012.

advento do poder discricionário dos burocratas é possível compreender que esse fenômeno faz parte do arsenal de vieses que os burocratas precisam lidar.

Assim, independente da fonte – seja pela interação direta e recíproca entre os agentes, seja pela necessidade de confirmar o interesse e crenças – o viés de confirmação se apresenta na estrutura delimitada na presente pesquisa como a tentativa de justificar partindo de fatos, científicos ou não, que são condicionalmente voltados ao reforço das premissas preliminares, enviesadas pelo próprio interesse dos agentes na consolidação dos fundamentos levantados. Assim, está presente a confirmação dentro da estrutura de textos observados quando o agente justifica uma determinada faceta dos procedimentos partindo de experiências selecionadas de forma a encaixar naquela premissa. Diferente da heurística de adequação, que é uma conformidade dos procedimentos abstratos que serviram para uma determinada resposta aos novos problemas, sem a devida adequação metodológica, o viés de confirmação age diretamente nos fundamentos, contaminando os processos. Se no caso do enquadramento o gestor pode considerar que um procedimento que funciona para um determinado grupo funciona para todos os outros, no viés de confirmação temos a premissa, errônea, de que a existência de algumas pesquisas positivas sobre algumas facetas dos procedimentos são uma prova de que os procedimentos estão corretos, confirmando de forma abstrata o que deve ser lido de forma limitada.

Assim, as três categorias de vieses aparecem como justificativas limitadas e limitantes da lógica dos procedimentos burocráticos, nomeadamente de acesso à informação. Identificada a teoria, as particularidades e a forma específica de observá-los no texto, resta a constituição das categorias em si, ajustadas pela teoria exposta, de forma a visualizá-las de forma metodológica no texto. Essas três ideias analisadas serão agora convertidas em categorias de análise, assim como ocorreu no capítulo anterior, visando o suporte teórico para a construção da pesquisa empírica que será apresentada e discutida posteriormente na presente tese.

4.7 Disponibilidade, enquadramento e confirmação como suporte fático para a compreensão da máxima divulgação como realização da prestação informacional

Em consonância com o modelo apresentado até agora, resta sistematizar a construção das três premissas desenvolvidas como categorias de análise. O pano de fundo para a análise é a Máxima Divulgação como realização da prestação

informacional, assim como o Ruído foi pano de fundo para a categoria anterior. Após a análise das condições teóricas das categorias de pesquisa resta a criação dos parâmetros de identificação nos textos.

4.7.1 Disponibilidade

Ocorre Disponibilidade sempre que o gestor da informação utiliza os conhecimentos prévios de forma irrefletida, sem a participação intersubjetiva dos outros autores responsáveis pela informação. Assim, é classificável como Disponibilidade todo trecho no texto que como característica o ato de anular as experiências dos outros agentes dando primazia para os processos cognitivos utilizados pelo autor. Nesse ponto, convém lembrar o que já foi dito sobre a Disponibilidade, que é uma forma especial de heurística designada para resolver processos cognitivos com regras determinadas pelo próprio contexto de compreensão dos fenômenos.

Assim, é possível determinar que a Disponibilidade como exemplo concreto aparece como uma justificativa apartada dos fatos para a implementação de rotinas corriqueiras para aquele ponto. Ainda que seja razoável presumir que o familiar é a primeira opção de qualquer agente – e isso é verdade para a burocracia que, de fato, é incentivado a aplicar as rotinas consagradas para determinados fenômenos percebidos, como se fosse um roteiro seguro para a resolução dos problemas, a Disponibilidade torna-se um viés quando ela entra de forma a satisfazer os critérios determinados, como já exemplificado pela Racionalidade Condicionada e amplamente comentado por diversos autores exemplificados durante o tópico.

Disponibilidade, como o próprio nome indica, passa pelo ato de dispor das ferramentas instruídas pelo próprio Cotidiano dos agentes, como parte do treinamento e das rotinas comuns. Essa ideia, como a categoria anteriormente construída, pode ser associada – de forma não condicionante – como uma forma de Indexação preemptiva, ou seja, a própria ideia de informação é fruto de um conjunto de normatividades conhecidas e que o próprio acesso aos procedimentos é racionalizado de forma a realizar as ações com uma certa economia, racional, de recursos. O interesse fenomenológico no recorte da Disponibilidade se dá, sobretudo, no grau de reflexividade do intérprete para romper com o ciclo automático de indexação das ações para compreender o real interesse do peticionante e, de fato, concretizar a ação como uma modificação comportamental, necessária para a prestação informacional.

4.7.2 Enquadramento

De certa forma parecida com a Disponibilidade, ocorre Enquadramento quando o intérprete tente entificar os atores no procedimento para antecipar os sentidos que deveriam ser interpretados conforme as intenções dos atores. O Enquadramento aparece como um viés quando o intérprete observa traços narrados na petição e figura as intenções do autor de forma antecipada, como já exemplificado no tópico sobre o assunto. Na prática, Enquadramento no âmbito da interpretação dos recursos é uma forma de prever o comportamento dos agentes assinalando algumas características esperadas para o tipo de comportamento previsto, conforme as narrativas apresentadas. Sempre que o intérprete referencia o tom ou a narrativa subjetiva dos fatos em detrimento da objetividade necessária para qualificar a prestação informacional, ocorre o Enquadramento. De forma mais objetiva, justificativas baseadas em antecipações de sentidos denotam esse viés, como – por exemplo – referenciar a falta de entendimento entre o gestor e o peticionante para configurar uma negativa por pedido confuso, sem entrar no mérito se a confusão é apenas aparente, circunstancial pela falta de entendimento e não pela clareza do pedido – ou seja, uma antecipação imprópria dos sentidos. É importante lembrar que as antecipações negativas são costumeiras no Enquadramento então é especial a atenção para a possibilidade de negativas de acesso à informação por erros de interpretação derivados de uma percepção negativa da narrativa apresentada pelo recurso.

4.7.3 Confirmação

A confirmação, como já explicado, está diretamente ligada ao processo de apreensão dos depósitos de conhecimento comuns e o apreço ao que é familiar. Recorrendo ao já citado Gehlen²⁶⁰, as instituições possuem a função de evitar a constante reinterpretação do mundo, criando uma arquitetura cognitiva de coisas familiares que permitem a vida comum e dão estabilidade. Nessa ideia, é fácil perceber que o viés de Confirmação surge como um apelo para a “primeira opção”, que encaixa diretamente nas Coisas Tidas como Certas, que orientam a vida no Cotidiano. No contexto do acesso à informação aparece como uma tendência a ver o

²⁶⁰ GEHLEN, Arnold. Antropología Filosófica. Del encuentro y descubrimiento del hombre por sí mismo. Ediciones Paidós. Barcelona, 1993.

que foi tipificado como Informação como, de fato, uma informação e o que não foi tipificado como algo que não é. De certa forma é possível observar essa disposição como uma forma de “inércia” cognitiva, uma busca pelo “menor esforço”, uma vontade irrefletida de dizer que as coisas são o que parecem ser. O viés de confirmação ocorre justamente quando o intérprete ajusta os fatos para encaixar na tipologia apresentada no relatório e não tenta refletir sobre possíveis variáveis. Essa passa pelo lado da satisfação da lógica procedimental, dentro da teoria da Racionalidade Condicionada: se o processo já foi denegado na instância inferior ele já passou pelas métricas que constituíram aquela negativa então – provavelmente – não é uma informação ou, na melhor das hipóteses, não deve ter provimento de mérito.

Este viés aparece como uma forma de manter a narrativa transcendente – nos erros e acertos – da administração na forma de uma confiança institucional nos procedimentos. Uma forma de reforçar o *status quo* construída em cada iteração dos acessos denegados e está associada, igualmente, a ideia de uma Teodiceia Secular, já desenvolvida, pois provavelmente se todos abaixo do último intérprete viram algo esse algo deve ser o que foi percebido. Obviamente essa postura – ainda que explicável – contradiz o que se entende por uma boa prestação informacional, já que o ato de recorrer é uma tentativa de tentar compor aquela condição restritiva usando outro ponto de vista e não o reforço que ocorre com o viés.

Nesse prisma, a Confirmação aparece quando o intérprete analisa os fatos de forma irrefletida, subvencionando a narrativa que foi apresentada pelas autoridades que já se pronunciaram sobre o caso de forma a consolidar e reforçar os procedimentos, anulando a própria ideia do recurso como uma forma de analisar e reinterpretar os fatos.

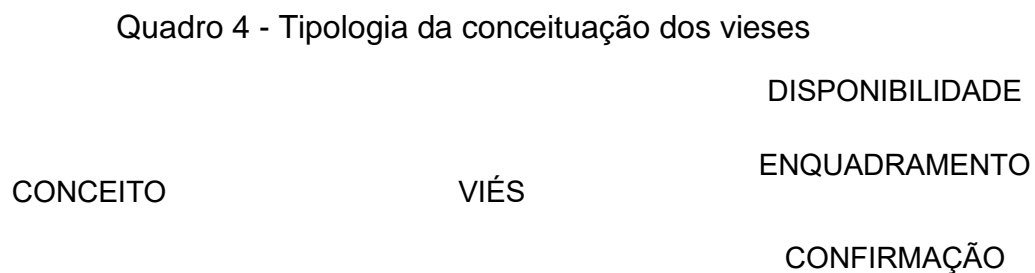
4.8 O papel da máxima divulgação na percepção dos vieses das categorias

Assim como no tópico anterior, as categorias apresentam esquemas antecipados – mas não restritivos – de sentido. No caso anterior a restrição ao acesso foi ligada ao processo de disposição do gestor da informação pública, interpretado pelo revisor último dos recursos, para compreender o universo fático da prestação informacional. No caso atual, ao invés de uma restrição com o devido reconhecimento do conceito de informação pública tem-se uma recusa na própria premissa do acesso.

A negativa do acesso como objeto da prestação, uma informação pública, logo desamparada pelos princípios da LAI, é recortada aqui pelo viés como impeditivo da

Máxima Divulgação, pela figura da Disponibilidade, Enquadramento e Confirmação. Não são os únicos vieses possíveis assim como nem toda a negativa do objeto como informação pública é fruto de uma perspectiva, mas tendo como base as pesquisas empíricas que instruíram a constituição do objeto de pesquisa até o presente momento e a própria confirmação desse universo pela pesquisa introdutória, essa configuração parece adequada para resolver o problema de pesquisa.

Com base nessas duas lógicas, Restrição e Conceito, que foram construídas desde a primeira pesquisa, passando pela constituição dessas duas tríades conceituais para compreender e recortar os objetos sociais extraídos, resta agora avançar para a pesquisa em si, considerando o quadro abaixo exposto em consonância com o quadro já idealizado anteriormente.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

As categorias apresentadas juntam-se ao capítulo anterior para reconfigurar os achados da pesquisa inicial, no que diz respeito ao Alcance e o Conceito. Nesse aspecto, Alcance está relacionado ao Ruído e ao conceito apresentado de Informação, já que existe uma ligação entre o que é informação, quem é atingido pela informação como mudança comportamental e a construção participativa das categorias para a efetividade da lei. Já o Conceito está relacionado justamente aos processos da Máxima Divulgação e os vieses, no procedimento de interpretação da lei e das normativas decisórias, aplicação das normatividades constituídas na LAI e no processo administrativo e a constituição de uma história narrativa procedimental para a criação de razões acessíveis para os participantes do procedimento.

A dinâmica entre o Alcance como (promoção da) Disposição e o Conceito como (superação do) Viés representará o fundo que servirá de parâmetro para compreender os dados tratados e estudados, partindo da pesquisa inicial introdutória e tendo como objetivo validar as hipóteses, resolver o problema de pesquisa e fornecer subsídios

para a proposta do título, uma crítica fenomenológica ao conceito teórico e prático, assim como uma proposta para superar essa problemática.

Essa questão, construída na pesquisa introdutória do primeiro capítulo, forneceu as bases para compreender a problemática do fenômeno como uma forma de construir um acesso eficaz, sendo que o problema foi reduzido para as duas questões que foram desenvolvidas até aqui, para viabilizar a compreensão da questão dentro da natureza dupla informativa dos procedimentos de recurso, principalmente com o julgamento da CMRI. Tendo isso como premissa, as categorias se apresentam como chaves valorativas de compreensão da atividade burocrática pela ótica dos envolvidos assim como os envolvidos em suas percepções sobre a interpretação dos procedimentos. Ainda que seja a palavra da CMRI o fechamento fático da questão, e a interpretação do procedimento, a construção narrativa desse fechamento é igualmente importante para responder o questionamento da presente tese.

Resta assegurado o suporte teórico produzido partindo tanto da metodologia apresentada como das teorias constituídas até o presente momento, além das revisões dos dados empíricos de outras pesquisas que tangenciam o assunto. Com os dados até agora levantados dentro do recorte apresentado, o próximo capítulo irá iniciar com a descrição detalhada do material analisado, dos esquemas de recortes desses seis pontos até agora analisados e a apresentação dos dados apanhados dentro dessa metodologia, assim como uma introdução exploratória dos arquivos com o devido tratamento, para configurar a dimensão dos dados antes da transformação informacional usando o DFP.

Restrição e Conceito passam a ser duas chaves valorativas que englobam a problemática do Ruído como barreira para a Máxima Divulgação: se no caso da Restrição temos um problema incidental na via de acesso para o objeto informacional pretendido no caso do Conceito nós temos um problema sobre a a imagem do objeto pretendido: o objeto está lá (ou não) mas a discussão é se o objeto desejado é o objeto ofertado. Juntando os dois problemas é como se existisse um labirinto cognitivo entre o peticionante e o peticionado e seja pela falta de Disposição, seja pelo Viés, o papel de facilitador acaba comprometido.

Seguindo a lógica do capítulo anterior, a construção do suporte teórico para a segunda parte dos conceitos que servirão para compreender o fenômeno objeto desta pesquisa, incidindo diretamente na figura do viés interpretativo dentro da efetividade da Máxima Divulgação, se apresenta nas três propostas desenvolvidas: a

disponibilidade das construções prévias apresentadas durante a história jurisprudencial das decisões, o enquadramento dos fenômenos apresentados e percebidos em si sem a devida contextualização e a confirmação dos fatos tidos como certos em uma análise sumária dos fatos, sem a devida compreensão das nuances e particularidades dos casos.

5 A FORMAÇÃO DA INFORMAÇÃO: O ESTUDO DE CASO DOS RECURSOS JULGADOS PELA CMRI NO PERÍODO DE 2012 A 2019

Devidamente instruídos pelas categorias construídas nos capítulos anteriores da presente tese, tendo como respaldo fático a pesquisa introdutória disponibilizada e a sua constante discussão baseada nas diversas pesquisas empíricas apresentadas até agora, visando dar suporte a escolha dos referenciais teóricos que ajudaram na construção dos mecanismo de recorte fático dos dados que serão apresentados e posteriormente discutidos no capítulo 6, resta inicialmente a constituição de algumas notas iniciais exploratórias sobre os dados levantados, antes de entrar na análise das seis categorias, suas interações com as premissas básicas do DFP e os recortes construídos usando a base apresentada.

O período de análise será composto da vigência da LAI, ano de 2012, até a última publicação do *Extensible Markup Language* (XML) de referência com o compilado de julgados, em 2019. Os dados exploratórios foram levantados não somente com a planilha *xml* (*excel*) mas também com o levantamento de todos os processos correspondentes. Como o volume ultrapassa os mil arquivos, antes de qualquer corte, a opção pela utilização da biblioteca de *Python* denominada *Pandas* para a gestão do banco de dados com os arquivos é adequada, permitindo facilmente transformar os dados e gerar informações. Além disso, as bibliotecas *Matplotlib* e *Seaside* foram utilizadas na confecção dos gráficos. Ademais, ainda que o objetivo da presente pesquisa não seja a utilização de técnicas de Processamento de Linguagem Natural para a obtenção de inferências sobre o texto, a utilização da biblioteca *Natural Language Toolkit* (NLTK)²⁶¹ e RE para percorrer rapidamente as milhares de páginas e localizar os pedaços de textos correspondentes foi utilizada, sem o suporte dos algoritmos de aprendizagem de máquina comumente utilizados na prática (em especial a biblioteca *Scikit-learn*).

Essencialmente a linguagem *Python* permite a manipulação avançada de qualquer apanhado de dados, incluindo textos e imagens, e a extração utilizando as bibliotecas – conjuntos de funções, atributos e métodos – de inferências sobre os dados devidamente tratados. Normalmente nas pesquisas envolvendo Aprendizagem

²⁶¹ A linguagem *Python* possui uma gama crescente de bibliotecas para a manipulação de texto e a escolha pela biblioteca NLTK se dá por uma preferência do autor, além de familiaridade. Como o intuito não é treinar um modelo para analisar e classificar o texto, a escolha por uma ou outra ferramenta não precede discussão metodológica justamente pela ausência de parâmetros guiados por algoritmos avançados de aprendizagem.

de Máquina e Aprendizagem Profunda, incorre na discussão do algoritmo que ocorre no momento inicial, seja na implementação dos parâmetros ou no ajuste do treino porém como a presente pesquisa não utilizará essas premissas, resta dizer que o conjunto de bibliotecas apresentadas efetivamente permite manipular grandes volumes de texto com rapidez, sendo uma solução prática e gratuita no lugar das ferramentas comumente utilizadas para análises quantitativas e qualitativas de textos, como *software NVIVO*, *ATLAS.ti* ou até mesmo o *Microsoft Power BI* (ainda que não seja específico para análises qualitativas).

Sobre a questão do uso de programas (e nesse caso é importante lembrar que usar uma linguagem de programação é implementar um programa, ainda que sem interface para usuários) Welsh²⁶² lembra que quanto mais objetiva a questão mais eficiente, rigoroso e confiável é o resultado. Outro ponto importante é que a utilização dessas ferramentas necessita de um suporte teórico, já que o operador ainda precisa criar categorias, taxonomias e formas de classificar o texto. Ainda que versões modernas utilizem algoritmos básicos de classificação, é evidente que a boa prática metodológica envolve explicar os mecanismos de classificação então a utilização de metodologias consagradas e com forte subsídio explanatório fornece a coerência e confiabilidade²⁶³.

Nesse ponto, resta explicar mais detalhadamente a opção pela codificação direta usando uma linguagem de programação. O primeiro benefício é a clareza e transparência, já que o código utilizado explica totalmente a lógica por trás das ações realizadas. Assim, a devida *accountability* dos processos fica evidenciada pela descrição detalhada de todos os passos²⁶⁴. Com a devida proficiência, é possível ter total controle sobre todas as etapas dos procedimentos, com a notável exceção do aprendizado profundo/não-supervisionado, o que foge da proposta apresentada nesta tese.

²⁶² WELSH, Elaine. Dealing with Data: Using NVivo in the Qualitative Data Analysis Process. Forum Qualitative Social Research. Vol. 3 No 2 Art. 26, 2002.

²⁶³ MATTIMORE, Ruth *et al.*. Approaches to Analysis of Qualitative Research Data: A Reflection on the Manual and Technological Approaches. Accounting, Finance & Governance Review, 27, 2021.

²⁶⁴ Foge da proposta do presente trabalho, mas não é incomum nas metodologias que utilizam linguagens de programação a inserção como anexo do código utilizado, seja impresso ou seja virtualmente por intermédio de uma chave de acesso aos blocos de notas com as línguas de código, devidamente anotadas contendo todos os passos do programa.

5.1 O Design Fenomenológico de Pesquisa como forma de aplicar as metodologias apresentadas.

O DFP parte das premissas fenomenológicas para constituir uma busca de sentidos dentro das relações e oferecer respostas partindo dos fenômenos como eles se apresentam. Nesse aspecto, as categorias criadas partindo da legislação analisada serão confrontadas com a experiência brasileira para a compreensão de sentidos conexos, seguindo a metodologia.

Groenewald²⁶⁵ identifica cinco fases do processo de Design: 1 – Compartimentação e Redução Fenomenológica 2 – Delineamento das unidades de sentido 3 – Criação de Conjuntos para as unidades de sentido 4 – Sumarizar os dados analisados 5 – Extrair temáticas dos dados analisados. Esses passos requerem, obviamente, um planejamento – que já foi realizado durante os três primeiros capítulos. Assim, resta compreender esses passos adaptados para a compreensão dos dados analisados.

5.1.1 A Redução Fenomenológica

Como Groenewald²⁶⁶ exemplifica, a Redução Fenomenológica aplicada ao DFP consiste em deixar a subjetividade do fenômeno sobressair aos preconceitos prévios do intérprete, ou seja, observar o fenômeno como um fenômeno partindo daquela teia de subjetividades. No caso dos dados analisados, é deixar que os processos evidenciados apareçam como um objeto partindo dos dados analisados e não condicionados a experiência passada. Esse ponto é crítico, já que em um momento posterior as categorias criadas nos capítulos 3 e 4 serão utilizadas para compreender a experiência conjunta logo é importante observar os dados analisados dentro das categorias criadas mas compreendendo que eles são dados partindo da experiência particular brasileira.

Em outras palavras, ainda que os dados estejam agrupados no relatório dentro das categorias apresentadas e desenvolvidas, as experiências dos dados não foram analisadas tendo como ponto de partida essas categorias – de fato, a existência dessas categorias prévias é um sinal justo do que Groenewald chama de

²⁶⁵ GROENENWALD, Thomas. A Phenomenological Research Design Illustrated. International Journal of Qualitative Methods, 2004.

²⁶⁶ Ibidem.

Agrupamento, que nesse contexto quer dizer agrupar a experiência prévia e separá-la da experiência que está sendo extraída do conjunto de dados. Assim, ainda que seja possível organiza-las em temáticas (e esse processo faz parte do Design), cada experiência é única em si e a análise de dados fenomenológica preza pela separação entre essas experiências, ainda que elas sejam agrupadas para a finalidade de construção do relatório final tentando compreender o fenômeno.

5.1.2 Delineamento das unidades de sentido

Delinear as unidades de sentido compreende um processo estrutural análogo ao de compreender os Depósitos de Conhecimento de um determinado grupo social. No que tange a presente pesquisa é um ponto crítico pois para compreender a construção que leva ao processo de validar as hipóteses é preciso compreender o que é Acesso à Informação para os presentes, como um processo iterativo e intersubjetivo. Assim, os conceitos importantes que surgem na pesquisa dos dados são compreendidos no próprio contexto apresentado. Nesse ponto, a repetição de soluções e interpretações é confrontada com os processos diferentes que insurgem em resposta aos procedimentos que vão se solidificando entre as partes. Ainda que cada processo seja diferente, as soluções jurídicas tendem a ser tipológicas e essas tipologias formam unidades de sentidos que ajudam a elucidar o sentido da interpretação escolhida pelos detentores dessa premissa – seja este sentido implícito ou implícito.

Com essa ideia em mente, o processo de delineamento das unidades de sentido é o processo pelo qual situações interpretadas como soluções para um determinado fenômeno – no caso os diversos motivos que ensejam o acesso à informação – são apresentados como uma extensa teia de compreensões. Afastando a expectativa inicial (de que é um processo administrativo formal) a intenção aqui é observar como o intérprete reage dentro dessa institucionalização formal que é o processo e compreender as expectativas dos presentes para a próxima fase. Esse afastamento é necessário para não “contaminar” a compreensão dos dados como eles se apresentam²⁶⁷, ainda que seja temporária já que o objetivo final é comparar a

²⁶⁷ GROENENWALD, Thomas. A Phenomenological Research Design Illustrated. *International Journal of Qualitative Methods*, 2004.

experiência brasileira com a experiência internacional – que já foi reduzida, com a ajuda da doutrina, em temáticas (as categorias construídas).

5.1.3 Criação do Conjunto de Unidades de Sentido

De forma paralela ao processo categórico criado durante os dois capítulos anteriores, a criação do conjunto de unidades de sentido visa agrupar sentidos parecidos para a compreensão do fenômeno de forma temática. Mais uma vez, é importante separar a expectativa de análise do fenômeno dentro das categorias propostas nessa fase, já que os dados preparados aparecem de forma espontânea entre os agentes. Essa dualidade subsiste por um tempo, agrupando os fenômenos conforme eles aparecem, respeitando a origem fenomenológica de cada unidade. Em suma, nessa fase as categorias que surgem dos processos administrativos tomam forma – essa que pode guardar semelhança com a análise prévia ou não. Por questões metodológicas a separação formal ocorrerá partindo das seis categorias criadas já que o texto bruto foi tratado conforme apresentado nos capítulos subsequentes e a análise será apresentada em paralelo – dos dados emergentes como fenômenos e a compatibilidade entre as categorias propostas. Essa preocupação passa pela compreensão de que existe uma expectativa de que as unidades de sentido encontradas na pesquisa primária sejam diferentes das unidades encontrados na realidade brasileira mas, assim como ocorreu na primeira parte do procedimento, será possível identificar os temas comuns, expressos pelas categorias. A diferença de composição e constituição dessas categorias será apresentada com o objetivo de compreender as particularidades do cenário brasileiro.

5.1.4 Sumarizar os Dados Analisados

Essa parte corresponde ao relatório de pesquisa e visa compreender a interação entre os agrupamentos de dados. Como exemplificado por Sadala e Adorno²⁶⁸, esse processo passa por abstrair as experiências pessoais já agrupadas e compreender a rede de relacionamentos dentro da teoria apresentada. No caso da presente pesquisa, esse passo é justamente o ato de confrontar os dados analisados com as experiências já adquiridas no primeiro capítulo e compreender a experiência

²⁶⁸ SADALA M. L. A., de ADORNO R. C. F. Phenomenology as a method to investigate the experiences lived: A perspective from Husserl and Merleau-Ponty's thought. *Journal of Advanced Nursing*, 2001.

brasileira, já contemplada dentro de sua compartimentação, como uma experiência partilhada ainda que com as devidas interpretações. Aqui as categorias prévias são confirmadas, readequadas para a experiência brasileira ou rejeitadas. Assim, a sumarização passa por compreender o papel de enquadramento das categorias e da teoria utilizada, respeitando a subjetividade e evitando o apagamento das experiências que ensejaram os fenômenos.

Esse processo essencialmente diferente da primeira parte da pesquisa justamente por não ser um processo de julgamento e sim compreensão. O próprio objeto de pesquisa, que é compreender se a legislação brasileira realizada a dimensão do acesso à informação em respeito ao Ruído possui as múltiplas formas dessa consideração: é um olhar atento para a existência da complexidade semânticas interpretativa sem perder o horizonte epistêmico da legislação, já que se por um lado as subjetividades importam (incluindo a do intérprete com o poder de realizar o acesso à informação) por outro essas interpretações devem servir o discurso e a razão pública que fornece o suporte fático para essa questão. O ponto de sumarizar aqui compreende a questão no seu todo, tentando mediar a teoria sem perder a subjetividade.

5.1.5 Extrair Temáticas

Por fim, a realização da pesquisa se dá no retorno aos primeiros passos para compreender as categorias adicionando a experiência brasileira. Se no momento anterior a experiência brasileira foi analisada de forma paralela e depois por contraste, agora ela é analisada como parte do todo, extraíndo novos entendimentos da categoria, em consonância com o esperado da realidade brasileira. Aqui não é o momento de, apenas, dizer que a Expectativa como categoria ocorre nos procedimentos brasileiros tendo como base determinados aspectos e sim compreender o que é a Expectativa dentro dos procedimentos brasileiros. Essa diferença, sutil, envolve compreender que os fenômenos, a inda que possam ser agrupados pela teoria, são indiferentes a ela e existem sem esse recorte teórico que tantas vezes o pesquisador tende a colocar para simplificar o processo de relatar as descobertas. Esses processos desenvolvidos, que culminam no retorno ao olhar teórico sobre o assunto, tem como objetivo assegurar que o fenômeno foi extraído respeitando o seu lugar de insurgência mas sem perder o foco na reconstituição

fenomenológica do fenômeno partilhado que aparece, em diversas formas, entre o grupo analisado.

5.2 Preparação dos dados para análise

Superada essa explicação inicial, resta enunciar o propósito básico das rotinas que serão utilizadas de forma detalhada, adentrar para a apresentação dos dados e a posterior análise no próximo capítulo.

Os dados foram devidamente baixados da página da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) utilizando um programa escrito em *Python* de *Web Scraping* baseado na biblioteca *BeautifulSoup4*, que apresenta a possibilidade de automatizar o procedimento e agilizar todo o procedimento que poderia demorar horas em questão de minutos. Os dados não apresentavam padronização nos nomes então um segundo programa foi utilizado para renomear todos os arquivos para um padrão 0 + número do processo, já que os artigos estão separados por pastas. Por questão de integridade foi montada uma tabela usando a biblioteca *Pandas* para conferir todos os processos baixados com a própria tabela oferecida pelo governo em formato *xml*, com um resumo analítico dos processos. Tal passo inicial torna mais fácil a referência.

Uma regra básica da análise de dados utilizando computadores é o chamado dado *Tidy Data*, o que pode ser definido como o processo de estruturar um determinado grupo de dados para que ele possa ser facilmente acessado e referenciado²⁶⁹. Dentro do escopo da pesquisa, este processo quer dizer que qualquer instância dos dados analisados deve ser facilmente referenciada nas outras instâncias, ou seja, tanto faz se estiver lendo da tabela oficial do governo, do próprio documento ou das tabelas que se criou – a pessoa deve ser capaz de mover as análises entre elas de forma facilitada. Se algo é verdadeiro para uma tabela deve ser para todas, e todas devem ter a capacidade de transitar entre si depois de estruturadas. O procedimento inicial garantiu que ao ler o número de um processo em qualquer tabela será possível consultar nas outras, pois todas estão padronizadas, ainda que ofereçam informações diferentes. No caso específico uma pequena discrepância de 181 processos desprovidos de data foi identificada na tabela fornecida pelo governo.

²⁶⁹ WICKAM, Hadley. Tidy Data. *Journal of Statistical Software*, Vol. 59 No 10, 2014.

Não obstante, um total de 250 artigos baixados não possuem uma correspondência direta na tabela do governo ao mesmo tempo em que 181 processos possuem número, mas não possuem uma decisão correspondente, tornando difícil o processo de validação dos dados. Ainda sim possuímos um universo de 2.459 decisões para o levantamento de dados depois do processo de limpeza e padronização.

Ademais, as seguintes decisões são referenciadas no documento *xml* mas não encontradas na página com o arquivo de decisões – 0359-2015, 0069-2015, 0304-2016 (que está duplicada), 0056-2012 (sendo que, igualmente, a 0055-2012 não consta) e 0188-2018. As decisões 0219, 0220, 0222 e 0224 de 2016 constam na página nos devidos *links* em termos de nome dos arquivos, mas no *Portable Document Format* (PDF) estão marcadas como 0129, 0120, 1222 e 1224. Analisando o número dos processos na tabela *xml* e as decisões correspondentes com os respectivos números é possível concluir que os *links* estão errados e os arquivos foram erroneamente duplicados. A decisão 0092-2016 não está presente, sendo que o link da decisão aponta para a decisão 0093-2016, assim como a decisão 0169-2018 que aponta para a 0170/168.

Após a identificação dos problemas citados, um novo teste de integridade dos dados se fez necessária com a recontagem dos presentes na planilha fornecida pelo governo e a posterior consolidação das duas tabelas, para a exata conferência dos 2.459 arquivos resultantes.

O seguinte quadro indica os dados auferidos:

Quadro 5 - Informações governamentais

Ano	Número de incidências na tabela fornecida pelo governo	Número de links na página do governo	Número de links baixados
2012	66	54	54

2013	198	200	200
2014	271	274	274
2015	416	412	411
2016	708	711	705
2017	1149	565	564
2018	356	321	320
2019	71	182	181

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Considerando o número de *links* baixados e a discrepância com os dados fornecidos pelo governo, a alternativa é limitar o número de arquivos analisados para o número de arquivos baixados, já que não é o foco da presente tese a análise estatística e a detecção de erros nos métodos de armazenagem de dados. Uma hipótese preliminar é que nem todos os arquivos julgados estão no repositório de dados apresentados já que, de fato, foram encontrados alguns erros na análise preliminar então uma análise mais detalhada dos julgados para rastrear a origem dos erros e os dados.

Terminado o processo inicial de baixar os dados e a devida preparação, é possível realizar algumas operações simples usando *Python* que demorariam muito tempo dentro de um leitor de PDF, como a contagem de palavras e a cópia de partes do texto. A forma mais eficaz de realizar esse procedimento é reduzir o texto em sentenças, *tokens* e radicais. Essas técnicas permitem reduzir a complexidade dos textos e compreender relações e padrões linguísticos. Assim, trazendo para a dimensão da pesquisa, diferente de utilizar um comando de procurar em um leitor de textos, que poderia retornar todas as palavras “informação”, ao sequenciar, tokenizar e radicalizar²⁷⁰ o texto, podendo retornar não apenas ocorrências da palavra

²⁷⁰ Existem dois processos típicos de radicalização das palavras, *stemming* e *lemmatization*. No primeiro caso as palavras são decompostas até a sua redução máxima, o que nem sempre faz sentido

informação como também de palavras derivadas, sendo possível criar um mapa de relações entre as palavras – tanto a idealizada quanto as derivadas – para extrair informações rapidamente do texto. Essa abordagem é chamada na literatura de “pré-processamento de texto”.

Ainda que seja interessante manter os parágrafos e a contextualização para a análise principal, uma análise quantitativa baseada em contagem de frequência das palavras foi utilizada, quais palavras aparecem próximas das palavras desejadas e outras métricas matemáticas, o processo acima facilita a visualização das relações típicas desse tipo de análise e foi devidamente utilizada para preparar o texto para a segunda parte desses dados exploratórios preliminares.

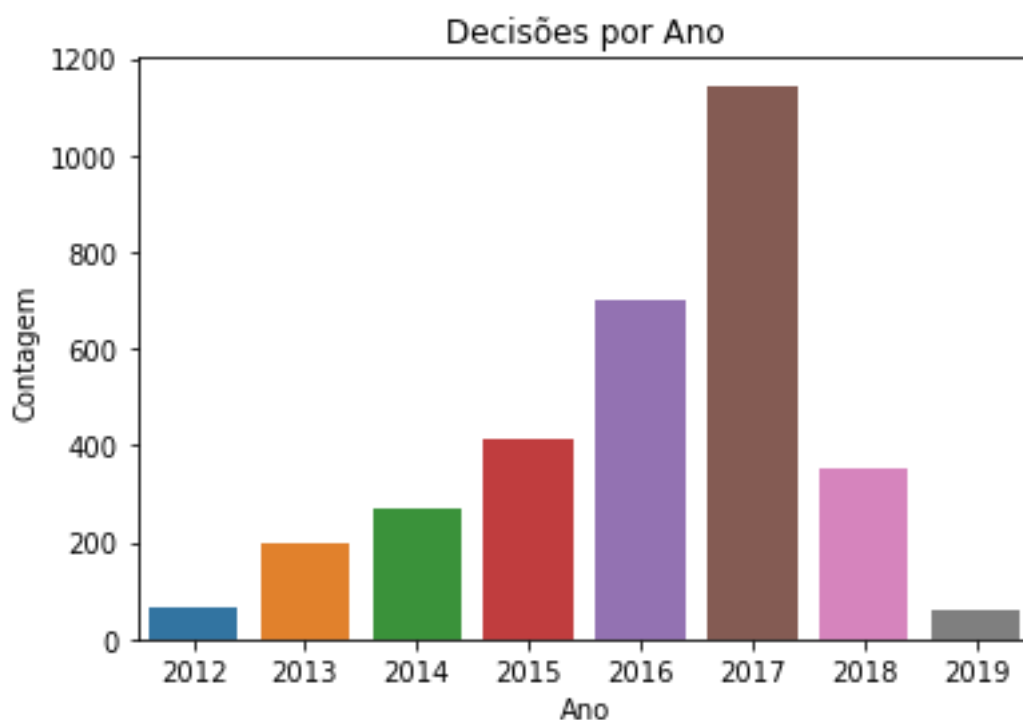
5.2 Dados exploratórios preliminares dos dados levantados

Antes de adentrar a análise qualitativa convém uma rápida análise quantitativa das decisões, já que foi realizado todo o trabalho de filtragem e consonância dos dados com o padrão *Tidy Data*. Essa análise preliminar visa compreender os dados de um ponto de vista fenomenológico, ainda que essa qualificação seja estranha aos processos informáticos. Não obstante, o ato de realizar uma análise exploratória é, de fato, o ato de observar os dados como eles se apresentam, respeitando a contextualidade deles e observando relações entre as diversas variáveis, o que por si replica o procedimento fenomenológico, ainda que de forma indireta e matemática²⁷¹ Assim, a primeira análise diz respeito ao número de decisões por ano durante o recorte de tempo determinado.

Gráfico 1 - Decisões por ano (2012-2019)

semântico. No caso do processo de *lemmatization* a palavra é reduzida para o radical mais próximo disponível no dicionário. Cada processo tem usos diferentes, mas considerando o teor da linguagem utilizada nos documentos jurídicos o segundo processo, que garante a integridade semântica dos dados, foi escolhido.

²⁷¹ Não obstante, é sempre importante lembrar que Husserl (1977) igualmente escreveu sobre representação matemática, como é possível observar, sendo que uma das conclusões é que o número é um símbolo para uma relação, logo não tornando assim a ideia de uma análise exploratória do ponto de vista fenomenológico.

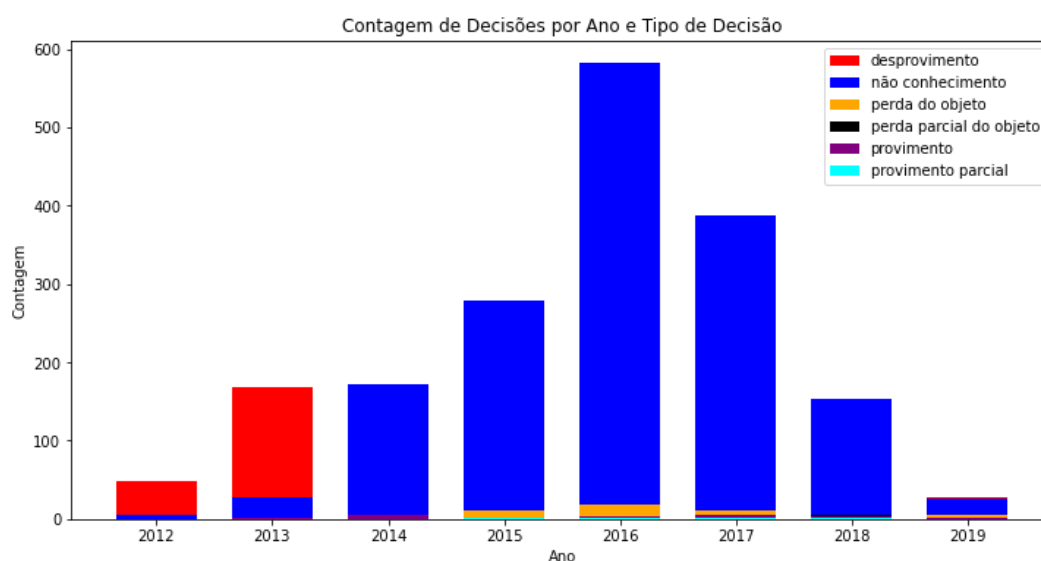


Fonte: dados produzidos pelo autor usando a biblioteca *Matplotlib*.

É possível observar um aumento progressivo nas decisões com um aumento desproporcional no ano 2017 e uma drástica redução nos anos seguintes, sendo que os números de 2019 correspondem mais ou menos aos de 2012, considerando que o apanhado não é total dos dois anos (a primeira decisão de 2012 foi publicada em novembro e a primeira de 2019 em março).

No quesito tipos de decisões têm-se dois gráficos capazes de mostrar a progressão das decisões da CMRI, o número total de decisões por tipo e o número por ano de decisões por tipo. Para fins de visualização, a escolha de gráfico para essa análise será o de barras sobrepostas, já que é possível analisar facilmente diversos grupos por ano.

Gráfico 2 - Decisões por tipo (2012-2019)

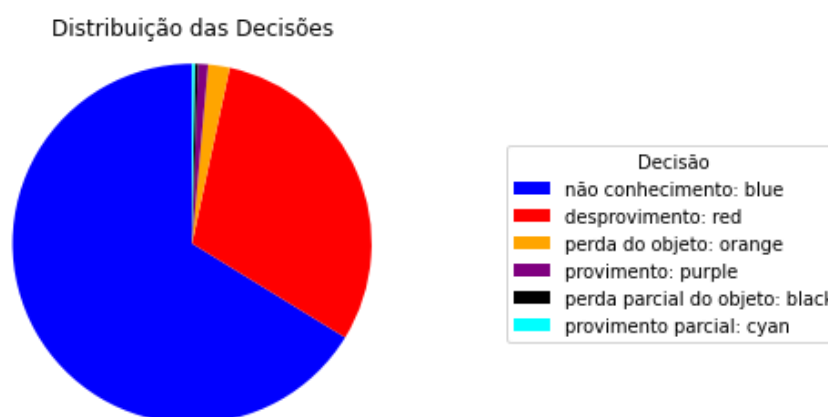


Fonte: dados produzidos pelo autor usando a biblioteca *Matplotlib*.

Partindo dos dados observados é possível ver que ocorreu uma diminuição drástica dos desprovementsos que foram substituídos por não conhecimento dos processos, que passou a ser a maioria esmagadora. Realizando uma contagem dos valores usando o método²⁷² *Value_counts()* da biblioteca Pandas é possível notar que o número total de processos julgados como “não conhecidos” foi de 1629 ou seja, mais de 66% das decisões. Somando as decisões totalmente desprovidas no valor de 747 mais de 90% das decisões submetidas ao julgo da CMRI não obtiveram nenhum grau de êxito, o que explica não apenas a predominância das cores nos quadros como também a dificuldade para ver um gráfico baseado em cores. É possível notar essa predominância quando observamos este total consolidado em um gráfico de pizza.

Gráfico 3 - Decisões por tipo

²⁷² Métodos, dentro da teoria computacional, são instâncias de um determinado objeto (no caso o conjunto de dados que é denominado *DataFrame*, com a função de realizar operações em todo o objetivo e retornar uma resposta sem a alteração (que pode ser, obviamente, salva em outro lugar, comumente uma variável). Assim, o método em questão, *Value_counts()*, conta um determinado valor e retorna o número de vezes que ele apareceu. É por esse motivo que o tratamento de dados para padronizar os nomes dos arquivos apresenta resultados positivos, já que as operações simples sem o uso de *Machine Learning* contam com filtros lógicos e objetivos.



Fonte: dados produzidos pelo autor usando a biblioteca *Matplotlib*.

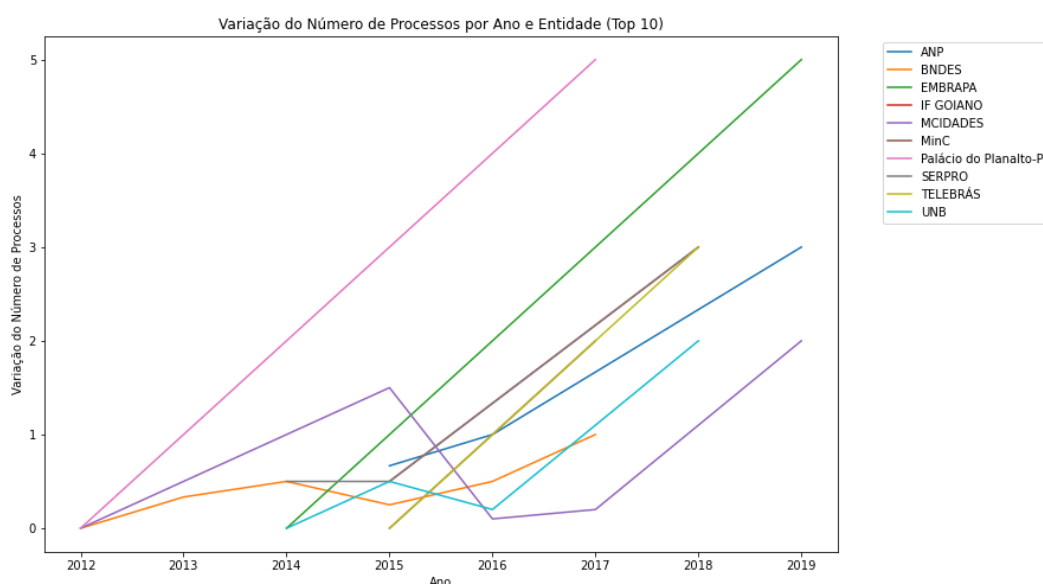
Assim, é possível observar a diminuta fatia de decisões com algum grau de sucesso, o que indica que o caminho recursal, por qualquer que sejam os motivos (consolidáveis ou não) é uma forma improvável de reversão das decisões da Controladoria-Geral da União (CGU) e das instâncias iniciais. Isso não é necessariamente ruim para o objeto de pesquisa, já que não é possível auferir preliminarmente que os pedidos não foram devidamente apreciados nem que eles caíram necessariamente nos enquadramentos construídos na primeira parte da presente tese – é importante lembrar que a própria natureza da pergunta permite a invalidação da tese inicial, fruto da investigação científica, mas é importante visualizar a grandeza desses valores para a questão. Ainda que não seja o foco da pesquisa, a simples presença de um grau tão grande de recursos não conhecidos – e provavelmente não considerados sequer um pedido de informações abrangido pela lei – indica a necessidade de um olhar mais acurado pelo problema do acesso à informação para identificar eventuais falhas no processo dialógico de construção do entendimento sobre a natureza do processo informacional.

Ainda na questão quantitativa, resta observar quais são as relações das entidades recorridas para encontrar algum padrão. O número de entidades correspondentes alcança 190 entradas. Uma filtragem válida para o questionamento é analisar apenas entidades com três ou mais presenças em dois ou mais anos, para pegar entidades que apresentam variação positiva ou negativa de processos julgados. O número baixa para 76, ainda demasiadamente grande para um gráfico, mas exemplificativo da problemática. Nesse aspecto é interessante perceber que das 190

entidades a maioria não apresenta volumes significativos de recursos na CMRI, então uma abordagem interessante seria observar as entidades que mais aparecem nesta lista, as entidades com a maior dispersão de anos – isto é, as que aparecem com recursos na maior quantidade possível de anos e as que possuem um aumento progressivo de pedidos, o que pode sinalizar um problema.

Para achar as entidades com a maior variação progressiva de processos basta filtrar os dados para encontrar as entidades que possuem uma variação positiva ao longo dos anos dos processos e escalar isso com uma grandeza (determinada pela variação relativa entre elas), o que resultou em uma escala de 1 a 5, sendo 5 a maior variação relativa.

Gráfico 4 - Variação do número de processos



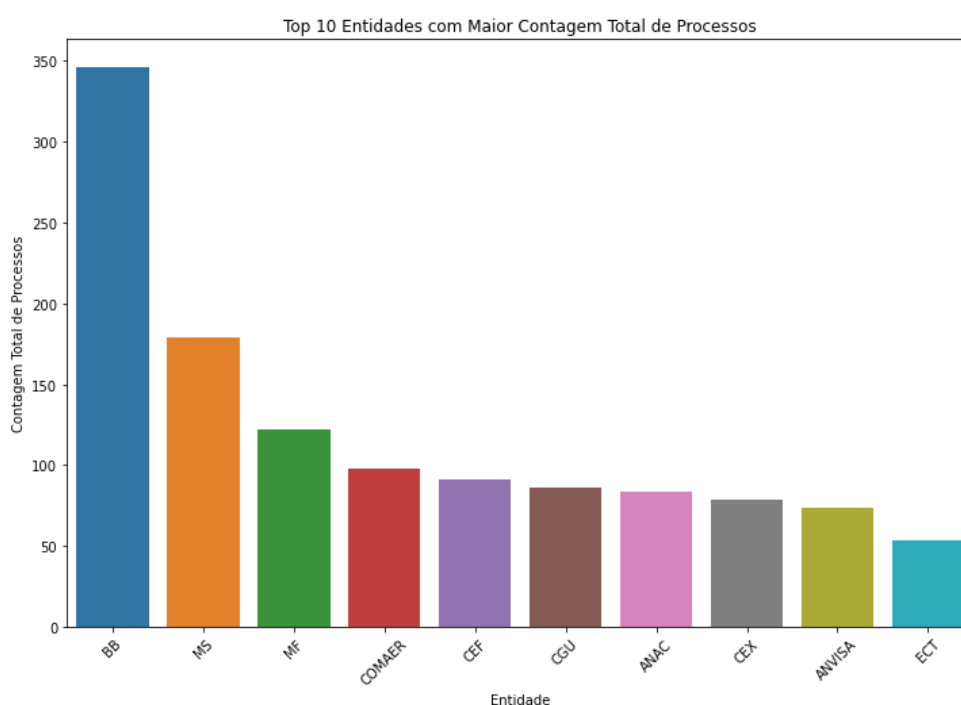
Fonte: dados produzidos pelo autor usando a biblioteca *Seaborn*.

Analisando o gráfico é evidente que o Palácio do Planalto - Presidência da República (PR) possui uma crescente de processos desde o início da lei. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) possui tendência parecida ainda que tenha iniciado em 2014. Ao todo, tirando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Universidade de Brasília (UNB) e o Ministério das Cidades, parece que a tendência das entidades que apresentam volume constante de processos julgados pela CMRI é aumentar, exponencialmente. No caso das entidades

mencionadas anteriormente, ocorreu uma leve queda proporcional com eventual curva exponencial dos processos julgados.

Considerando as entidades com os maiores volumes processuais acumulados durante o período, os nomes não se repetem, indicando que provavelmente essas entidades com volumes expressivos de processos não possuem uma variação constante e exponencial, ou seja, elas apresentam picos processuais.

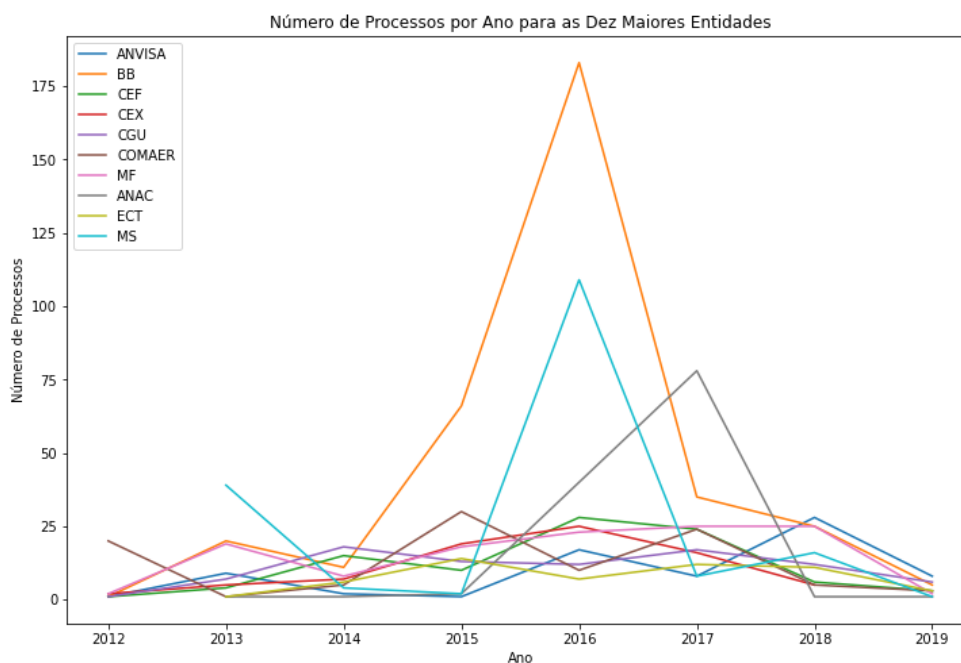
Gráfico 5 - Entidades e processos



Fonte: dados produzidos pelo autor usando a biblioteca *Seaborn*.

Uma forma de testar essa hipótese acidental é lançar mão de outro gráfico, para observar os picos de processos.

Gráfico 6 - Entidades e processos por ano



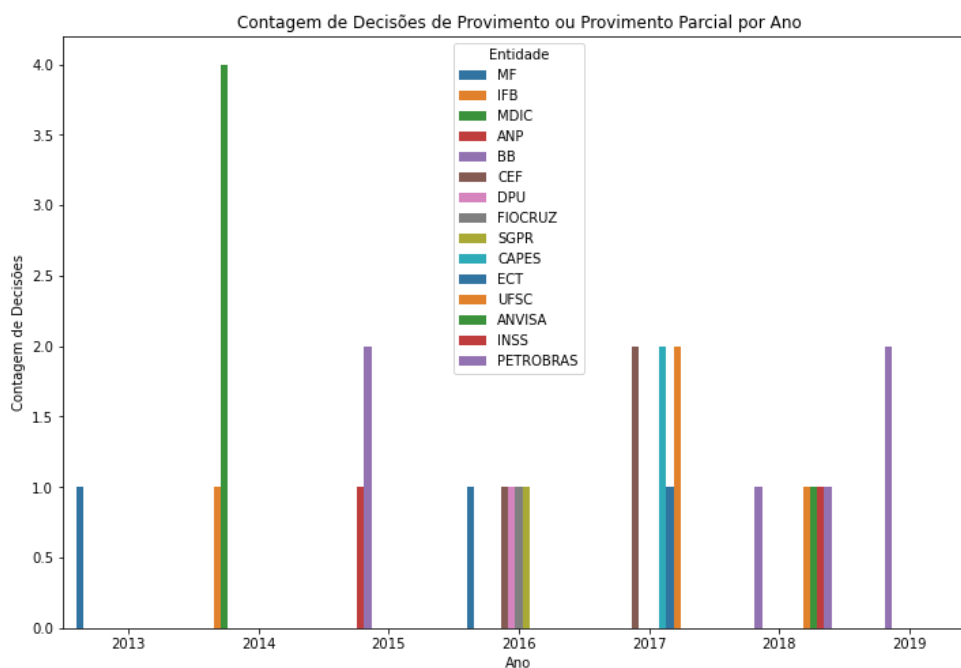
Fonte: dados produzidos pelo autor usando a biblioteca *Seaborn*.

Como previsto, algumas entidades possuem picos extremamente acentuados de processos²⁷³, diferente das curvas exponenciais e contínuas dos exemplos anteriores. Um dado interessante é que inexistente entidade com curva acentuada entre as dez maiores, ainda que exista entre as vinte. Sem a necessidade de expor o gráfico, a Presidência da República (PR) se enquadra nessa categoria, com uma curva muito acentuada e um grande volume de processos durante o período analisado.

Uma análise quantitativa interessante para o caso é descobrir qual é a entidade com o maior número de processos providos, parcialmente ou totalmente, e descobrir se ela está em alguma dessas outras listas ou se o universo de reversões procedimentais é restrito a outro tipo de lógica. Como o número de decisões classificadas como provimento é menor convém mostrar a listagem total com as entidades encontradas.

²⁷³ Eventualmente durante a pesquisa foi descoberto mais de 140 processos qualificados como abuso de direito oriundos de um mesmo peticionante o que explica, pelo menos no caso do Banco do Brasil (BB), o comportamento no período de 2016-2017.

Gráfico 7 - Contagem de decisões por ano



Fonte: dados produzidos pelo autor usando a biblioteca *Seaborn*.

É possível notar algumas convergências com a tabela anterior, como o Banco do Brasil (BB), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Caixa Econômica Federal (CEF), Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) e o Ministério da Fazenda (MF), sendo que somente a ANVISA, em 2014, mostra um número expressivo de provimentos. Considerando o universo total de provimentos, 28 (sendo 6 parciais).

Pontuando as informações extraídas dos dados é possível dizer que inexistem uma intersecção entre ter muitos processos julgados e um aumento exponencial de processos, excetuando o caso da PR. Ademais, ainda que seja possível identificar algumas entidades no topo do número de processos não é possível dizer que a existência de um maior ou menor número.

Essas análises iniciais permitem partir de um ponto no qual é possível dizer que inexistem indícios fortes de uma relação entre essas variáveis, logo uma explicação puramente quantitativa para a relação entre ter uma procedência não é facilmente identificável olhando apenas para essas grandezas, o que é um resultado esperado, mas é importante ter a confirmação empírica. Assim, resta iniciar pela análise

qualitativa entendendo como um recurso obtém a procedência, analisando esses 28 processos.

5.3 Análise qualitativa dos dados das procedências

Um dado inicial relevante e objetivo das procedências, conforme já desenvolvido alhures, é que elas são raras. Há apenas 28 procedências no período e, delas 26 são totais e 2 parciais.

Para analisar o grande volume de decisões sem o auxílio de aprendizagem de máquina supervisionada na modalidade “classificação”, isto é, a utilização de padrões classificatórios dentro do algoritmo, a solução encontrada foi a criação de uma interface gráfica usando a biblioteca *Tkinter* do *Python* para a criação de uma ferramenta capaz de colocar rótulos nos textos selecionados e salvá-los em um arquivo próprio para análise posterior, no formato *Comma-separated Values* (CSV), facilmente compilável em um *DataFrame*. As seis categorias escolhidas foram *dummizadas* (isto é, transformadas em variáveis numéricas – no caso 0 e 1, que simbolizam verdadeiro e falso) assim criando um documento de referência com o texto selecionado e a presença ou não das categorias.

Um dado interessante das procedências analisadas é que um quatro delas, versam sobre um pedido parecido em datas e processos separados sobre notas eletrônicas, sendo possível observar a coerência jurisprudencial sobre o assunto, na aplicabilidade do entendimento, é possível observar a presença das três categorias de Disposição nos procedimentos.

De fato, nota-se que todas as procedências apresentam alguma margem de Disposição, constando a construção iterativa do acesso à informação como uma troca ativa, ainda que mediada pelo procedimento administrativo, entre as partes.

É possível notar, igualmente, que a maioria dos pedidos procedentes envolvem a reavaliação da negativa envolvendo trabalho extra do órgão para a compilação de dados. A CMRI, em sua maioria, avaliou no caso concreto em nome do acesso à informação a relativização da permissão jurídica para negar acesso à informação por força do artigo 13, inciso III, do RLAI mas, de fato, quase todas as entradas de análise da CMRI envolvem este artigo e a questão do segredo. Em suma, é possível extrair dessas 28 entradas decisórias que a CMRI só julga procedente o pedido de informação quando, de fato, a decisão não versa sobre a natureza do pedido como informação pública e sim a restrição o que já é percebido como informação pública.

Em suma, preliminarmente é possível dizer que a CMRI reforça o estado dos dados percebidos como informações e não parece ter decisões que transformam pareceres julgados como “não informação” em “informação” e sim discussão sobre restrições por segredo ou razoabilidade, considerando o artigo 13 do RLAI. Adicionalmente, é possível extrair que a maioria das decisões procedentes apresentam dois ou três itens da Disponibilidade, sendo que as que apresentam apenas um carecem de uma discussão maior sobre o mérito, limitando a resposta a razões curtas carecendo de maiores deliberações. Ainda que seja positivo para o peticionante não é possível extrair uma racionalidade do procedimento, o que pode interferir na construção de uma jurisprudência para utilização futura. Um caso interessante é o 0002/2018, que ocorre a expressa menção sobre a ineficiência da entidade. No texto é possível ver que a CMRI reconheceu a necessidade de diligências para realizar a prestação informacional, incluindo a notificação para trabalhos adicionais, tendo como objetivo a proteção dos dados sensíveis, em consonância com o esperado da promoção da Máxima Divulgação.

Quanto à solicitação inicial, a Comissão conhece e, no mérito, decide pelo seu provimento, considerando que os protocolos de atendimento foram finalizados, o que foi constatado por meio de diligências junto ao Órgão Recorrido, e tendo em vista a ineficiência do canal específico. (...) Quanto à parte conhecida, a Comissão decidiu, por unanimidade dos presentes, pelo seu provimento, com a disponibilização de acesso aos processos relativos às denúncias dos protocolos indicados, com tratamento de informações pessoais sensíveis, tendo em vista a ineficiência do canal específico disponibilizado pelo órgão.²⁷⁴

É interessante notar essa postura, que diverge de outras decisões que serão analisadas nas improcedências – com teor muito parecido – por dois motivos básicos: a procedência foi parcial pois, de fato, a inovação foi identificada e devidamente barrada, com fundamento na Súmula 2 e, mesmo assim, a CMRI solicitou trabalhos adicionais para proteger os dados sensíveis com a devida entrega da informação solicitada, em consonância com a Máxima Divulgação, por intermédio de diligências adicionais.

²⁷⁴ BRASIL. Cmri. Decisão nº 2/2018/CMRI/SE/CC-PR, Recurso Nup: 37400.003862/2017-48. RECORRENTE: Fernando de Freitas Bezerra ÓRGÃO/ENTIDADE REQUERIDA: Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. Brasília, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/decisoies/2018/decisao-no-0002-2018-nup-37400-003862-2017-48.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

Essa dimensão das diligências adicionais para sanar problemas de Ruído é uma das principais fontes para reduzir o ruído informacional dos procedimentos.

Sem desconsiderar que as procedências correspondem a um número pequeno de processos do universo analisado, é possível dizer que a construção da informação pública parece estar fortemente ligada ao processo iterativo e coparticipativo. Alguns pontos dessa discussão que serão confrontados pela análise das negativas serão evidenciados agora.

Primeiro, parece que existe uma relação entre o tamanho das razões apresentadas e a procedência. Uma consequência indireta disso é que parece que reverter a decisão envolve uma discussão entre todas as partes do procedimento. Tirando quatro casos em que a CMRI não apresenta uma discussão detalhada sobre as razões para a reversão da decisão anterior, parece que a decisão pela procedência é sempre uma decisão realizada depois de confrontar as versões sobre o procedimento. É possível extrair essa ideia das frases utilizadas, que denotam uma leitura dos diversos pontos e uma escolha pelo ponto subsidiado, sendo possível encontrar uma narrativa construída. Não parece ser o caso de considerar uma narrativa reforçada justamente pela presença diminuta de procedências, mas é importante atentar para as improcedências para encontrar esse padrão e revisar essa afirmação.

Um caso que ilustra esta questão é o 001/2019, que apresenta uma análise contrariando a negativa baseada em informações estratégicas. Nesse caso, diferente de diversas improcedências, é possível notar que a CMRI modificou o entendimento da CGU sobre a solicitação ter sido atendida pela negativa que foge do escopo da LAI, por sigilo comercial, além de impossibilidade técnica, já que o formato intencionado não existe dentro dos arquivos disponíveis. É interessante notar que a alegação de falta de interesse econômico foi referenciada pela CMRI, um evento que não se repete com frequência, como será observado no próximo item da pesquisa.

O cidadão alega que a informação não é estratégica porque o cargo foi extinto. Analisando-se os autos, em que pesem os argumentos apresentados pelo órgão recorrido, não restou configurado que a informação demandada tem caráter estratégico, pois são dados relativos ao período de 2010 a 2012 sobre cargo extinto no BB. Ademais, não se verifica, no processo ora em análise, a impossibilidade de ordem técnica que leve ao não atendimento do pedido e, portanto, resta configurado o direito de o cidadão obter acesso às informações demandadas.

É interessante notar que a CMRI repete um padrão de dizer que após ler os dois argumentos decide por um lado, mas, ao contrário da maior parte das negativas, essa narrativa é utilizada desta vez para suportar a tese do peticionante. É claro que o ideal é a construção das razões e não a mera indicação, mas é interessante notar que, ainda que seja um evento raro, existem indícios de heurísticas aplicadas em prol do peticionante, pelo menos dentro desses casos, como por exemplo o 182/2014 que apresenta construção análoga.

Segundo, observando a análise das deliberações parece apresentar uma variação de conteúdo diversa, ainda que alguns casos apresentem semelhança, como no caso das notas fiscais, exemplificado pelo recurso 0140/2014, que versa sobre notas fiscais e culminou com a declaração do caráter público da informação pretendida e posterior entrega.

Nesse aspecto é possível ver que a CMRI reformou a decisão já reformada pela CGU para promover a ampla divulgação das notas fiscais, abrindo mais ainda o entendimento sobre a Máxima Divulgação, aplicando tal narrativa para vários casos próximos, dentro do período identificado.

Não parece existir um tema específico ou um padrão nas decisões revertidas, tirando esse caso, o que pode indicar um peso maior para a necessidade de construção iterativo da informação pública já que, de fato, reverter a decisão é um esforço improvável e altamente ligado a primeira questão, da deliberação mais apurada. Como foram encontrados nos dados das decisões negativas sobre os assuntos apresentados, principalmente nos que lograram repetição, como bolsistas, notas fiscais e folhas de pagamento, parece ser razoável concluir que é o detalhe, evidenciado pelo caráter discursivo da deliberação positiva, é que se apresenta como diferencial. Caso que ilustra essa problemática é o 0651/2016 que indica, expressamente, os limites do artigo 13, inciso III, do RLAI

Quanto ao item 1) da solicitação do requerente. a Comissão Mista de Reavaliação de Informações avaliou que já existe estudo com base até o exercício de 2013 c, portanto. entende que não é razoável a alegação de trabalhos adicionais. A hipótese do argumento do art. 13, inciso III, do Decreto n. 7.724/2012 (exigência de trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações) condiciona o órgão ou entidade a indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação. consolidação ou

tratamento de dados. Considerando que a base de origem do relatório solicitado não está ~ franqueada, o órgão deve ser responsável pelo estudo pretendido, atualizando-o para os exercícios posteriores.²⁷⁵

É interessante notar que esses limites não aparecem nas razões, sendo que a mera indicação do artigo 13, inciso III, do RLAI, sem uma justificativa mais apurada já denota fé pública e uma barreira na discussão. Entendimento parecido parece seguir o caso 0070/2013 que versa sobre o sigilo profissional da AGU. Embora a CGU tenha reconhecido lacuna legal a CMRI decidiu por reconhecer que os pareceres da Procuradoria Geral não são cobertos pelo sigilo, sendo necessária a transparência, ainda que tal entendimento não tenha sido observado na construção narrativa das decisões análogas.

Outro caso que causa confusão é o 0155/2016²⁷⁶ que versa sobre segredo comercial pela negativa de informações das nomeações da CEF. Convém observar que o provimento atual não se repete no próximo capítulo, sendo o desprovimento por motivos econômicos a aparente regra quando o pedido versa sobre quadros, demissões e admissões das empresas públicas e de economia mista.

Várias decisões envolvendo a CEF, as nomeações e decisões foram barradas por esse fundamento, e não é possível entender por qual motivo essa foi deferida, o que apenas reforça a ideia de que seja pela Ruído ou outros fatores não identificados, existe uma dimensão intersubjetiva na construção do acesso à informação. Nesse caso específico o peticionante forneceu diversos argumentos para a reversão da decisão.

²⁷⁵ BRASIL. Cmri. Decisão nº 0651/2016-CMIRI, Recurso Nup: 16853.002634/2016-71. RECORRENTE: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação ÓRGÃO/ENTIDADE REQUERIDA: MF - Ministério da Fazenda. Brasília, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/comissao-mista-de-reavaliacao-de-informacoes-cmri/decisoes-de-recurso-de-4a-instancia/2016/decisao-0651-2016-nup-16853-002634-2016-71.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

²⁷⁶ DE5PROVIMENTO. A CGU acatou a argumentação da recorrida, uma vez que a documentação requerida traz informações de caráter estratégico para o desempenho das atribuições da instituição, sujeitas à restrição de acesso, de acordo com o disposto no artigo 52 912 do Decreto 7.724/2012. (...) A Comissão Mista de Reavaliação de Informações decidiu, por unanimidade dos presentes, conhecer do recurso, e lhe dar provimento parcial, devendo a Caixa Econômica Federal - CEF, fornecer as informações relativas às nomeações de cargo em comissão da Unidade 7440, no período de 2005 a 2015, preferencialmente no formato solicitado pelo recorrente, discriminando: nome do empregado, identificação funcional, função efetiva, função comissionada, data da nomeação na função comissionada, data de nomeação e item normativo que ampara a nomeação em função comissionada, negando-lhe as informações relativas à forma de nomeação, com fundamento no artigo Sº ~1º do Decreto 7.724/2012, tendo a CEF, entidade requerida, o prazo de 30 dias para cumprir a presente Decisão.

Em suma, os dados apresentados fornecem um ponto de análise para a construção que será apresentada posteriormente envolvendo as negativas. Um ponto interessante que começa a aparecer na análise concreta dos casos é que o ruído começa a ser constituído como um ponto importante, já que o esforço explicativo parece trazer efeitos positivos na reversão. Esse ponto pode ser confirmado pelas notas levantadas sobre a questão dos casos iguais e tamanho das deliberações. É esperado, se a tese for confirmada, que outros casos parecidos estejam representados e as deliberações sobre o assunto sejam diminutas. Ademais, é possível esperar, igualmente, que o ruído apareça como uma presença baixa nas Categorias envolvendo a Disposição e uma presença marcante das categorias de Viés, que não lograram presença nas procedências.

Outro ponto é que não é possível dizer se o tamanho das deliberações das razões da CMRI apresenta correlação com a procedência, ainda que seja possível argumentar que essa hipótese pode existir na improcedência. Dito isso, considerando as limitações apresentadas pela tese – nomeadamente a não utilização de inteligência artificial para a análise de dados – esse tipo de análise foge do escopo da tese, já que entra no campo da inferência computacional. Ainda assim, considerando a dimensão qualitativa da análise correspondente, muitos dos casos apresentados, de fato, contam com pequenas considerações e uma parte significativa pode ser enquadrada em alguns blocos argumentativos, que serão discutidos no próximo item e analisados no próximo capítulo.

Com essas considerações, a presente pesquisa passa para a parte principal, que é a análise dos mais de 99% restantes de decisões negativas, quer sejam de procedência, perda de objeto e não conhecimento, para compreender quais são os padrões que constituem essas decisões e qual o impacto do Ruído nessas questões, tendo em vista o objetivo geral da tese e o material teórico que foi utilizado para a construção das categorias que foram desenvolvidas nos capítulos anteriores e aplicadas de forma preliminar nesse pequeno recorte exemplificativo do material discriminado.

5.4 Análise dos dados de improcedência, perda de objetivo e não conhecimento

Para executar a análise qualitativa os dados restantes foram separados conforme as seis categorias desenvolvidas e posteriormente agrupados conforme os achados que serão desenvolvidos no próximo capítulo, de discussão. Ainda que todos

os arquivos apresentem uma codificação ampla antes desse agrupamento, a codificação estrita nos grupos auferidos durante a codificação primária foram obtidas por amostragem não probabilística por conveniência, já que seria inviável citar textos de todos os mais de dois mil arquivos presentes. A escolha de uma amostragem não probabilística se dá pela natureza da análise qualitativa apresentada, já que o objetivo é mostrar o processo de razão das decisões e a consonância ou não com os pedidos, em consonância com a ideia da metodologia, que evita a redundância – e alguns casos, essa redundância passa de mil processos, que são resumidos em sua decisão a mesmo processo interpretativo.

Dentro da análise foram observados muitos padrões que fundamentam essa abordagem, incluindo dezenas de pedidos da mesma fonte com a mesma resposta, pedidos parecidos com a mesma resposta e outras associações que ensejam uma abordagem complexa para a obtenção das respostas. Como todo o processo até o momento foi pautado em uma transparência matemática na obtenção e tratamento de dados, resta coerente – ao adentrar o universo intersubjetivo da análise qualitativa – o uso da teoria direcionada para os dados levantados.

Considerando a introdução apresentada, resta exemplificar uma amostragem dos dados encaixados em cada uma das categorias, partindo de uma amostragem exemplificativa da população de dados estudada e tratada.

Um ponto importante sobre a amostragem é que apenas os dados relevantes para as categorias selecionadas foram auferidos, excluindo diversas categorias que receberão uma menção na discussão dos dados do próximo capítulo, já que elas – ainda que sejam interessantes para analisar as razões de decidir do CMRI – não fornecem informações dentro da hipótese que está sendo analisada, que é o Ruído e a Máxima Divulgação. Assim, uma amostra selecionada de recursos visando demonstrar os pontos levantados durante a pesquisa e como eles se relacionam com a percepção da CMRI sobre o Ruído gerado pelo peticionante nas suas interações com o procedimento será demonstrada, de forma direta e indireta, para verificar as hipóteses apresentadas.

5.4.1 Expectativa

Como mencionado anteriormente ocorre expectativa quando o recurso é julgado como um recurso, ou seja, a matéria é analisada partindo do processo e dos pedidos. Indo no sentido contrário a Expectativa está ausente quando a autoridade

recursal não analisa o pedido como algo único e sim dentro de uma análise abstrata e despersonalizada.

Tal razão de decisão ocorre de forma totalmente burocrática, independente do pedido e das razões apresentadas pela CGU, citando alguns exemplos como no processo 0004/2012²⁷⁷, que versa não apenas sobre a informação em si e sim sobre o meio, considerando a demanda válida pois ela foi devidamente fornecida por algum meio. Ainda que seja passível de fundamento, carece de maiores explicações como a indicação de que a entidade não precisa respeitar o método solicitado de entrega. A CMRI limita-se a dizer que as razões da CGU são suficientes, como igualmente pode ser observado em diversas outras decisões, com pedidos e respostas diferentes, a citar a 0027/2013²⁷⁸

E diversos outros como o 0052/2016, que versa sobre a relação de funcionários e valores pagos, mas não no caso do 0063/2014 que apresenta pedido parecido e negativa com fundamento pela CGU parecido, mas, ao analisar o pedido, a CMRI passa por todos os pontos levantados pelas partes e constrói a negativa. É possível dizer que a expectativa de ter pedido analisado acaba por ser lograda quando a resposta está limitada a dizer que existe concordância com o que foi dito pela CGU,

²⁷⁷ Exemplos do presente ocorreram com frequência nos dados. Uma das expressões que aparece em mais de setecentos arquivos ocorre, sem grandes alterações, como uma mera menção de que as razões da CGU são suficientes e adequadas, sem citar exatamente quais e por qual motivo, limitando-se a subscrever o entendimento prévio, com um texto que aparece em mais de mil procedimentos, para os mais diferentes casos e discussões, como uma fórmula padronizada e suficiente, que remete a ideia de uma lógica satisfativa – tanto explorada no capítulo três dos vieses:

No mérito, a Comissão Mista analisou as razões do recorrente e da decisão prolatada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União e, em que pese a manifestação do recorrente em sentido contrário, considerou as razões da CGU suficientes e adequadas, atendendo ao que preceitua a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, passando as mesmas a integrarem a presente decisão.

²⁷⁸ Solicita acesso às informações contidas em registros ou documentos, produzidos, confeccionados ou acumulados, armazenados e recolhidos ou não, à arquivos físicos ou digitais, inclusive, e principalmente aqueles intitulados Relatórios de Inteligência e relatórios, documentos ou memorandos de Informação, com ou sem número, impressos ou em mídia digital ou eletrônica do DPF, de suas Diretorias, Superintendências Regionais e/ou Delegacias, Divisões, Serviços, Setores, Núcleos e Subordinados, onde conste ou esteja citado direta ou indiretamente o requerente, no período de 01/01/2002 até a presente data, informando se foi dada alguma difusão a qualquer documento que por ventura seja encontrado, a origem, destino, data do documento, data da difusão, juntado a procedimento, neste caso, informar número, data e natureza do mesmo, responsável pela produção, classificação atribuída e sua localização. (...) O recurso foi CONHECIDO pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Controladoria-Geral da União e no mérito: Recurso desprovido. O pedido aborda 03 aspectos: aspectos d generalidade; acesso à relatórios de inteligência; aplicação da Lei 12.527/11 para casos de informações sobre investigações criminais.

sem explicitar os motivos que tornam a decisão da CGU válidos, quebrando a ideia de uma narrativa decisória.

Ainda que seja uma razão grande, a 0063/2014 especialmente analisa ponto por ponto dos argumentos de ambos os lados ao retornar a negativa. Como exemplificado anteriormente, não é o simples ato de negar que classifica o Ruído e sim a dissonância entre o que é pedido e o que é respondido. No escopo desta obra, é razoável dizer que se a informação é, de fato, uma mudança informacional, a mera descrição apresentada sem nenhum fundamento, que se limitada a dizer “concordo com uma das partes”, é uma forma de ruído, ainda que não seja a mais grave.

No recurso 0016/2012 é possível ver que o peticionante pede a cópia de um formulário para reclamações e obtém como resposta que cada órgão possui o seu próprio formulário. Resumidamente, é possível verificar que o peticionante acredita que existe um modelo de formulário que todas as concessionárias precisam seguir e a resposta inicial não altera o entendimento do peticionante sobre a inexistência – de fato, a inexistência desse formulário padrão não é declarada de forma objetiva, explicando o conteúdo da normatividade. Esse Ruído é carregado pelo processo inteiro sem o devido saneamento, como se os participantes estivessem falando sobre assuntos parecidos sem a devida resolução. Em suma, a expectativa de ter a petição atendida – com a devida informação da inexistência do formulário em detrimento da informação dada, não foi resolvida.

Situação parecida ocorre em 0016/2013, no qual o peticionante questiona o motivo para o encerramento unilateral de uma cessão, sendo que a resposta foi impedimento por dificuldades sistêmicas para responder, em vez de declarar a existência ou não da informação. Não é irrazoável esperar que uma relação jurídica pública é regida pelo formalismo da lei, então os eventos decorrentes exigem formalismos que deixam rastros, no caso algum documento com a decisão. Sem entrar no mérito semântico da expressão motivo no direito administrativo, a questão aqui é de declarar a existência ou não do documento com a informação e não a dificuldade para responder. Ao remeter o peticionante para o Sociedade Independente de Comunicação (SIC) a questão da informação deixa de existir, e a CMRI se limita a considerar as razões da CGU (que aceitou as dificuldades sistêmicas e nada no relatório induz a acreditar que ocorreram diligências para entender o significado disso) suficientes. A total falta de expectativa da demanda – que versa sobre a existência ou não da informação – é evidente nesses casos.

Uma outra questão levantada é quando o acesso aos documentos é indicado para o peticionante, como no caso da 0049/2016. O peticionante solicita uma base de dados e recebe um link, que diz não ser possível acessar. A resposta da CMRI foi, basicamente, que conseguiu acessar logo a informação foi entregue, de modo acessível. Oras, como bem desenvolvido nesta tese, a informação não existe sem contexto e não é possível dizer que a pessoa foi informada se ela realmente não foi. Ainda que seja possível alegar que o Estado carece de recursos para se certificar que todos conseguem acessar uma devida informação, declarar que o peticionante pode acessar a informação disponível quando o próprio diz que não conseguiu aduzir diretamente na questão da Teodicéia Secular apresentada, subvertendo o conceito de informação para a tipificação mais conveniente. Nesse caso, a Expectativa é subvertida ao igualar o peticionante ao cidadão médio e declarar que, para esse tipo idealizado, a informação é acessível, desparticularizando a demanda.

Ainda nesse ponto, é possível notar a iteração dos recursos o desconforto com a abstração do conteúdo das petições, como no 0082/2014 em que o cidadão questiona o destino dos documentos encaminhados em uma certa denúncia. Mais uma vez, a questão da existência ou não da informação acaba em uma resposta que, basicamente, manda o peticionante buscar em outro meio. O recurso efetuado pauta na existência de um pedido de informação de fato – o destino dos documentos encaminhados – mas não logra resposta da CMRI, sendo configurado como uma denúncia ou reclamação, perdendo a discussão sobre a existência ou não da informação sobre o destino dos documentos. Em que pese a intenção do questionamento ser ou não uma denúncia, essas questões adentram o Viés de Enquadramento logo depois de serem sumarizadas justamente pela tipificação: o gestor, ao não entender ou ignorar o pedido, encaixa o pedido visualizado em uma modalidade que possui uma resposta padrão – no caso, não ser um pedido de informação quando, na verdade, ela pode ser lida sem dificuldades como um pedido de informação – já que o documento recebido gera um procedimento burocrático que deixa rastros, pelo encaminhamento.

5.4.1 Confiabilidade

Se na categoria anterior o problema estava na questão da identificação das particularidades do caso no caso da Confiabilidade é possível encontrar outra problemática que é a total dispensa de razões para a descrição. O sinal mais forte da

falta de confiabilidade ocorre nas decisões que, independente do caso, apenas são respondidas com um “A Comissão Mista de Reavaliação de Informações decidiu, por unanimidade dos presentes, conhecer do recurso, e no mérito não lhe dar provimento com fundamento nas razões consignadas supra”.

Essa resposta indica uma decisão sem um apreço pelas razões, sendo que em muitas vezes ocorre uma decisão genérica que muitas vezes ainda remete a leitura das razões das partes, mas, em outras vezes, se limita a dizer “conforme narrado acima”, uma mera subscrição desprovida de qualquer razão ulterior ou explicação, que nada acrescenta para o peticionante, tendo um valor informacional próximo do nulo, já que não acrescentou e iterou na discussão nenhuma informação.

Se no caso da Expectativa ocorre uma generalização das respostas, no caso da Confiabilidade não é possível nem dizer que a CMRI seguiu qualquer procedimento para criar uma razão, pois ela nem mesmo indica que o pedido foi analisado, se limitando a dizer que concorda com a CGU. Essa resposta ocorre para os mais diversos casos que vão desde o 0003/2015²⁷⁹, que faz uma referência ao trabalho extra (artigo 13, inciso III) justificando pela desproporcionalidade (artigo 13, inciso II). Ainda que o artigo seja o mesmo, é importante para superar o ruído compreender a diferença entre um pedido que não é proporcional e um pedido que exige trabalhos extras, já que as razões para decidir por um ou pelo outro são, em tese, diferentes e como já explicado, a dupla finalidade do recurso é tanto a realização da demanda como a compreensão dos pressupostos do acesso à informação. Assim, do texto, é fato que não é possível extrair essa segunda finalidade, e tal colocação não é rara nos achados, sendo possível compreender da própria construção realizada pela CMRI ao não desenvolver o próprio entendimento sobre os limites, recorrendo a abstração em detrimento da confiança, como é possível ver:

Até outros casos como 0074/2014 que versa sobre um procedimento e teve como resposta “meio impróprio para o pedido”, 0015/2013 que solicita o plano de carreira da entidade e foi negado pela entidade pois ela não está obrigada a fornecer essa informação. As duas respostas, de fato, podem ser classificadas de forma burocrática como incoerência de negativa de informação já que o órgão detentor não

²⁷⁹ Cidadão solicita cópia do documento "Mensagem de Correio Eletrônico SISBB 2012/12741800. (...) A extração da mensagem do sistema eletrônico do BB e a avaliação de seu conteúdo para a disponibilização implicariam um deslocamento da força de trabalho por um elevado número de horas, Razão pela qual se entendeu que o pedido era desproporcional (art. 13,11 do Decreto 7.724/2012).

possui a informação citada, e de fato essa discussão ocorreu no 0074/2014²⁸⁰, porém sem a devida análise da CMRI já que ocorreu controvérsia sobre o dever de ter ou não essas informações.

Sem entrar demasiadamente na discussão prévia, que será objeto do próximo capítulo, mais de quinhentas respostas nesse nível para casos totalmente diferentes que podem ser classificados por outros meios ou que as classificações das instâncias anteriores não foram analisadas, sendo limitadas por uma mera “razões supra”, parece sintetizar a ausência de Confiabilidade, pelo motivo citado, retorno informacional próximo do nulo.

Nesse caso, como já demonstrado em outros exemplos, a CMRI indica a via adequada para o entendimento, mas não deixa claro o limite entre uma reclamação e um pedido de informação, não superando o Ruído. Não é difícil compreender que solicitar motivos ou motivações é ser percebido como uma informação quando, para a CMRI, é mera reclamação. Nesse aspecto a discussão inicial some, sendo trocada por um genérico “foge do escopo da LAI”, que passa informalmente para a narrativa decisória da entidade sem a construção de uma razão elucidativa que possa subsidiar esse paradigma.

É possível encontrar essa mesma discussão para outros fundamentos encontrados em outras decisões, como as que versam sobre o artigo 13 da LAI, como no processo 0017/2015 que a decisão da CMRI é uma subscrição ao entendimento da CGU baseado no artigo 13, inciso III, da LAI, que permite a negativa quando a

²⁸⁰ Uma questão incidental que ocorre com frequência é quando o órgão diz que inexistente a informação solicitada. Sem adentrar previamente na discussão sobre o papel da CMRI nesse problema, a resposta ocorre nos mesmos moldes, “razões supra”, em diversos casos quando, na verdade, ela ocorre em outros dentro da modalidade Viés de Confirmação. Assim, o mesmo problema que pode ser classificado como “não é um pedido de informação” pode aparecer tanto como uma resposta “razões supra”, indicando a falha na Confiabilidade do sistema já que a CMRI não analisou o fundamento prévio, limitando-se a subscrever ao decidido quanto como uma mera confirmação do que foi decidido. Exemplos como o 0043/2018 apontam para a qualificação da informação como um pedido fora do escopo da LAI, classificado como reclamação.

O cidadão solicita que sua professora explique os motivos de ter negado realização de prova em data marcada com o requerente. (...) A CGU entendeu que a demanda do cidadão foge ao escopo da Lei nº 12.527/2011. A CGU aponta que o cidadão fez uso do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) para formular reclamações e solicitar providências à UNB. Acrescenta que, caso o cidadão deseje realizar qualquer manifestação de ouvidoria, relativa aos serviços prestados por servidores, empregados ou órgãos e entidades da administração pública federal, poderá fazê-lo por meio do acesso ao Sistema e-OUV. Além disso, informou que foi registrada a manifestação do cidadão no e-OUV, da manifestação do cidadão, sob o protocolo nº 00106.023442/2017-01, a fim de que receba tratamento adequado. (...) A Comissão Mista de Reavaliação de Informações não conheceu do recurso e não analisou o mérito, tendo em vista que a demanda foge ao escopo da Lei nº 12.527/2011.

informação exige trabalhos extras. Sem adentrar diretamente na discussão do artigo em si, nesse caso aparece o mesmo problema que é a mera subscrição ao que a CGU decidiu em vez da discussão – ou pelo menos a indicação de que as razões do recorrente foram consideradas – sobre a decisão. Parecido é o caso do 0009/2018 em que a CGU indica o artigo 13, inciso II, fundamentando em trabalhos adicionais e a CMRI corrige para os incisos II e III, sem entrar no mérito se o pedido foi de fato classificado como irrazoável ou desproporcional, algo que a CGU apenas tacitamente desenvolveu.

Outro caso interessante é o 0186/2016²⁸¹, transcrito abaixo, que denota como a construção da discussão simplesmente não foi capaz de superar o Ruído, já que o ponto central do pedido foi reduzido a uma discussão secundária.

Observando a construção da discussão, uma conclusão que pode ser retirada é que inexistente documento instruindo os votos para fácil identificação das razões, já que o órgão não consegue dizer, com prontidão, quais votos sofreram tratamento de sigilo. Isso, sozinho, já seria problemático pois dificultaria o pedido de desclassificação e a própria *accountability* do processo, mas é interessante notar que o fundamento aponta para trabalhos adicionais (encontrar quais votos foram classificados e verificar os fundamentos) mas a negativa se deu por pedido genérico (I) e depois reformada para desproporcional (II). Não é possível extrair dessa discussão se o problema é que o pedido foi genérico, desproporcional ou a entidade carece de recursos para compilar os dados, restando ao peticionante a informação que seja por qualquer um dos três motivos, a entidade não possui controle sobre o sigilo decretado durante os votos.

Nesse aspecto, no que diz respeito ao artigo 13, uma das principais características notadas é que – além da presença que abrange mais de 70 casos, raramente é possível identificar claramente o fundamento para a escolha de um inciso ou outro – e não é incomum a mudança de incisos conforme o procedimento segue. De fato, essa mudança sem explicações gera um forte ruído, pois parece que o artigo 13 funciona como uma forma genérica de dizer que a entidade não pode fornecer a

²⁸¹ Cidadão solicita fundamentação para imposição de sigilo aos votos dos diretores. (...) NÃO CONHECIMENTO. O MTFC, após diligências, entendeu que a análise de todos os votos proferidos pela diretoria seria desproporcional, nos termos do art. 13, inciso II, do Decreto nQ7.724/2012. Dessa forma, concluiu que não houve negativa de acesso à informação, conforme o caput do art. 16 da Lei 12.527/11. (...) Pedido: Nega acesso. Empresa considera que o pedido é genérico, nos termos do art. 13, Inciso I do Decreto 7.724/2012, pois não são todos os votos classificados como sigilosos. (...) A Comissão Mista não analisou o mérito. Não conheceu do recurso, por considerar o pedido desproporcional, nos termos do art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012.

informação, sendo a escolha por pedido genérico, desproporcional ou que requer trabalhos extras apenas um acaso semântico.

O caso da falha de Confiabilidade ocorre com uma dupla natureza negativa, já que é possível observar que em alguns casos a CMRI responde que analisou as razões e negou e, em outras, se limita a dizer que concorda com o que a CGU decidiu. Ainda que seja algo protocolar e o resultado seja o mesmo, a negativa, o impacto de responder algo que pode ser percebido como uma mera subscrição genérica ao que já foi decidido, fornece um impacto diferente que será discutido posteriormente.

Como observado no ponto anterior, as duas modalidades se confundem justamente pela sequência – ao desparticularizar um pedido a tendência parece ser de ignorar as razões. Nesse aspecto, não é necessário apontar uma diferença entre a falta de Expectativa ou Confiabilidade, sendo mais uma graduação que vai da total ignorância das razões apresentadas como uma falha de Expectativa até uma seleção parcial das razões que quebra a Confiabilidade do processo, de forma não exclusiva, já que é possível sumarizar uma petição e, em seguida, tipificar a síntese, criando uma leitura parcial do tipo idealizado do peticionante.

Nesse caso convém selecionar o recurso 0115/2015 no qual o cidadão requisita o envio dos arquivos *xml* sobre as comprar públicas efetuadas pelo órgão. A resposta foi a negativa da informação pois os documentos são físicos logo inexistente banco de dados. Posteriormente, para evitar uma possível demanda pelo fornecimento físico dessas informações (o que é possível), a CGU declarou que é oneroso, pelo volume das informações (sem declarar o volume) definir se existem informações sigilosas ou não, logo elas são sigilosas. Por fim, a CMRI limita-se a concordar com a tese de que o pedido de um banco de dados com as informações pode ser negado se as informações estão em outro meio e, ao mesmo tempo, como é oneroso identificar a existência de informações sigilosas, elas são de ofício, uma evidente afronta ao que se entende por Máxima Divulgação, construída tendo como base uma sumarização do pedido inicial, selecionando apenas a parte conveniente – o pedido pelo banco de dados – para concluir que não é possível atendê-lo (e, mesmo que fosse possível, não seria pelo sigilo).

5.4.2 Coparticipação

Em linhas gerais uma das principais características da coparticipação é, justamente, a não deliberação nas razões do recurso. Nesse aspecto, ela surge como

um caso específico da ausência de Confiabilidade em detrimento da Expectativa. Como explicado anteriormente, a diferença não está no resultado e sim na formulação da negativa. Nesse aspecto, após analisar os dados, convém realizar que a ausência de Confiabilidade gera ausência de Coparticipação, já que a falha em responder o recurso considerando as razões recursais do peticionante gera uma falha na iteração dessas razões para a produção da informação. Nesse prisma, não foi encontrado nenhum caso de ausência de coparticipação sem a ausência de confiabilidade, ao contrário da Expectativa, que pode ocorrer ausência com coparticipação, que é o caso apresentado – ainda que genérico – já que a CMRI reconhece a existência das razões, mas não itera as razões para discriminar o caso.

Dito isso, um produto interessante da Coparticipação negada ocorre no agrupamento que será analisado no próximo capítulo que versa sobre perda de objeto pois o peticionante conseguiu as informações quer por outros meios quer por diligências com resultado posterior ao recurso. Nesse aspecto fica evidenciado que bastaria uma conversa mais detalhada para reduzir o ruído e operar a abertura informacional dentro dos moldes da Máxima Divulgação. Como exemplos desses procedimentos temos 0052/2019, que a informação foi conseguida após diligências adicionais informativas, ainda que sem maiores discussões sobre a natureza delas. Como regra geral, a resposta padrão da CMRI quando ocorre essa Coparticipação informal é “tendo em vista a entrega ao recorrente da informação solicitada após diligências realizadas por esta Comissão, torna-se inútil o objeto do presente recurso, nos termos do artigo 52 da Lei 9.784/1999”²⁸². Ainda que a resposta seja padronizada nem todas as análises e razões são, como no caso do 0432/2016, já que não é possível compreender em que contexto a informação solicitada foi, de fato, entregue e em quais circunstâncias esse procedimento pode e deve ser esperado. De fato, pelo texto extraído, quase nenhuma informação – no sentido explorado por essa pesquisa – pode ser extraída, causando incerteza em quais medidas é possível prever essa forma incidental de prestação informacional: “Tendo em vista que o IFPB disponibilizou a informação requerida no recurso à Comissão, torna-se perdido o objeto do presente recurso, nos termos do art. 52 da Lei 9.784/99. Dessa forma, em

²⁸² Processo 0052/2019

observância aos princípios da eficiência e economicidade, extingue-se o presente sem conhecimento do mérito.²⁸³

E é possível contrastar com a decisão 0090/2014²⁸⁴, que oferece razões parecidas por motivos diversos, com a discriminação do documento que sanou a prestação informacional por outros meios. Assim, ao contrário da decisão anterior – que é exemplificativa e majoritária, é possível resgatar a trajetória da prestação informacional e compreender em qual contexto a diligência foi eficaz, construindo uma história narrativa para esse tipo de caso, superando o Ruído e criando uma previsibilidade para além da lógica satisfativa que já se apresenta nos contornos dos documentos analisados, como uma forma de barrar as discussões pela generalidade.

É possível notar que os resultados e qualificações, como perda de objeto, são as mesmas, mas, no primeiro caso ocorreu de forma indireta e informal e no segundo por meio de um ofício explicando a natureza das diligências, que pode ser consultado pelo peticionante e qualquer outro interessado. Ainda que os dois casos indiquem um ruído, como uma das características dessa análise passa pela busca das razões, é evidente que o modelo de resposta 0090/2014 apresenta características positivas, ainda que seja necessário um trabalho extra para resolver o problema do Ruído. Assim, pelo menos em tese, é possível retornar aos referenciais utilizados para a construção da negativa e compreender os motivos que ensejaram a decisão, seja pelo próprio peticionante seja pelas pessoas que utilizam os pedidos com a referência futura para outras demandas, construindo uma narrativa transcendente entre os pedidos, para além das notificações genéricas e tipológicas.

Uma outra forma de Ruído aparece quando as informações adicionais não são consideradas para o todo, como no caso do 0433/2017²⁸⁵, já que o peticionante

²⁸³ Processo 0432/2016

²⁸⁴ Em face dos fatos trazidos aos autos pela Controladoria-Geral da União, por meio do Ofício nº 9719/2014/0GU/CGU-PR, de 16 de abril de 2014, constatou-se a perda do objeto do recurso em questão, decorrente da disponibilização ao recorrente, pela recorrida, das informações e documentos solicitados em sua petição

²⁸⁵ O cidadão se manifesta afirmando que no recurso enviado à autoridade máxima, o órgão omite que o signatário encaminhou em anexo duas comprovações de identidade (civil e militar). Além disso, informa que o recurso foi interposto tempestivamente. Reclama do relatório, no qual afirma que não constam identificações nominais que possam garantir que a autoridade que proferiu a decisão em primeira instância era hierarquicamente superior à que adotou a decisão. O interessado se manifesta afirmando que o SIC do Ministério das Cidades visa levar a LAI para o "tempo das cavernas" ao solicitar que ele se identifique de forma retrógrada. Por fim, o interessado reitera o pedido inicial, solicitando o deferimento de todos os pedidos e solicitando o impedimento de membros do MC e da CGU no voto da CMRI. (...) Todavia, após interlocução junto ao MC, aquele órgão disponibilizou as informações

informou a instrução do pedido com as informações existentes e o pedido foi declarado perda de objeto pelo fornecimento das informações que ele alegou serem existentes, sem a devida constatação da CMRI – dentro do recursos – sobre essa questão.

É interessante notar que outros processos análogos, que incluem denúncia e pedido, apresentam análises diferentes, separando o pedido da denúncia e em alguns casos até mesmo orientando o canal correto para a denúncia, o que índico zelo para narrativa apresentada no peticionamento. Casos como o 0041/2016 apresentam pedidos com denúncia que são classificados como “fora de escopo da LAI” justamente por ser objeto da Ouvidoria..

Ainda que seja possível argumentar que a lei separa as atribuições do SIC e da Ouvidoria, a mera menção de que é uma denúncia logo deve ser encaminhada para a Ouvidoria e implica em outras questões trabalhadas na parte teórica que serão discutidas no próximo capítulo. Recursos como o 0019/2012 apresentam a indicação objetiva da diferença enquanto recursos como o 0321/2018 oferecem o *link* da Ouvidoria para fazer a denúncia. Assim, não é possível extrair uma narrativa desses casos já que, dependendo do momento, a resposta pode ir da mera confirmação da decisão da CGU até a indicação de como fazer a denúncia, sem nenhum critério baseado na informação ofertada pelo peticionante.

5.4.3 Disponibilidade

Após a análise dos casos a questão da disponibilidade parece estar junta com a questão da Expectativa, já que ela ocorre quando a CMRI decide partindo da aparência do caso sem entrar nas questões levantadas pelo recurso. É possível rastrear esse comportamento em uma série de decisões que, resumidamente, são classificadas conforme a seguinte razão, como consta no 0013/2018:

Ocorre que o recorrente denuncia o descumprimento de decisão da CGU em relação à parte da informação que foi deferida e, portanto, não se enquadra nas hipóteses de cabimento do recurso previstas no art. 24 do Decreto nº 7.724/2012. Pelo não conhecimento do recurso.

requeridas, considerando o disposto no Decreto nº 9.094/2017. Dessa forma, verifica-se que houve perda do objeto do recurso, nos termos do art. 52 da Lei nº 9.784/1999. Pelo não conhecimento do recurso. “A Comissão Mista de Reavaliação de Informações não analisou o mérito e não conheceu o recurso, por perda do objeto do recurso, com fundamento no art. 52 da Lei nº 9.784/99, visto que foram encaminhadas ao recorrente as informações solicitadas ao Ministério das Cidades.”

É possível auferir que é um caso de denúncia sem a devida classificação de denúncia, que acaba sendo decidida de forma genérica invocando o artigo 24 do RLAI, que basicamente serve para negar recursos intempestivos, fora do escopo da LAI ou em que não ocorre a negativa. Tais previsões possuem razões específicas já apresentadas e é possível extrair que ela funciona, na prática, como uma razão genérica para negar recursos. Diferente da questão da Expectativa que subscreve a decisão da CGU após uma cognição do caso e da Confiabilidade que se limita a aceitar a decisão da CGU, nos exemplos em pauta a ocorrência se deslocada para a negativa genérica formal de não ser um recurso analisável por não estar dentro das condições recursais. Neste prisma é possível ver, por exemplo, o 0148/2018²⁸⁶ que trata sobre o pedido de uma informação que foi, segundo o peticionante, parcialmente entregue e a CGU declarou que foi. Pelo entendimento da CMRI, o pedido de informação saiu do escopo e tornou-se uma reclamação, sendo que o recurso sinalizou que a informação não foi prestada em sua totalidade.

Então, além de existir um Ruído na prestação informacional (alegação de que a informação não foi disponibilizada como devido) existe um Ruído sobre a própria competência da CMRI na análise das decisões da CGU, já que a linha entre analisar a decisão da CGU e analisar a decisão sobre o pedido de informação constantemente é analisada sem que seja possível extrair a razão que permite separar os dois casos, o que apenas evidencia o problema de uma negativa genérica desclassificando o pedido como um pedido de informação.

²⁸⁶ É possível extrair essa mesma lógica para diversos casos, como 0072/2018 que é uma não negativa de entrega (essa, analisável no próximo viés) encaixada como uma negativa genérica do recurso. Do texto é possível extrair que o recurso versa sobre a não entrega da informação que, na instância inicial, havia sido determinada e foi descumprida. Nesse prisma, o peticionante alegou que a informação não foi entregue como solicitado e a CMRI barrou a discussão desconhecendo o recurso por não compreender que o pedido versa sobre a informação e sim sobre a decisão da CGU. Assim, a alegação de que a informação não foi disponibilizada acaba se perdendo dentro da discussão se questionar a entrega do pedido é um questionamento da decisão da CGU ou da prestação informacional, o que passa a ser uma discussão sobre as próprias competências da CMRI como instância superior da CGU na matéria. Informe-se que a CGU analisou o mérito do descumprimento da sua decisão por meio do DESPACHO Nº 51, aprovado em 25/01/2018, o qual recomendou o indeferimento, visto que as informações foram entregues pela ECT e recebidas pelo cidadão. Face o exposto, concluiu-se pelo não conhecimento do recurso interposto, visto que a demanda não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 24 do Decreto nº 7.724/2012.

Ou no caso da 0498/2017²⁸⁷, em que a resposta foi um link que supostamente as informações não constavam e sem nenhuma cognição sobre o link nas razões, o pedido foi negado de forma abstrata usando o mesmo artigo.

Ainda que o resultado seja semelhante, as implicações de uma negativa genérica pautada na lei são enquadráveis nesta categoria justamente pela natureza irrefletida de encaixar diversas narrativas em uma tipologia genérica que, de fato, pode ser utilizada para qualquer negativa de acesso à informação, sem a devida cognição das particularidades, tanto dos peticionantes quanto dos órgãos recorridos.

Assim, é possível analisar que uma das formas de Confirmação se manifesta pela seguinte frase:

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, não conheceu do recurso, porque identificou tratar-se de uma denúncia de descumprimento da decisão da CGU, que deliberou pela perda de objeto do recurso. Desta forma, cabe à CGU analisar o mérito do descumprimento de sua própria decisão, com a avaliação da argumentação trazida pelo recorrente em contraposição com as informações que foram fornecidas pelo órgão recorrido. Face o exposto, conclui-se pelo não conhecimento do recurso interposto, pois não se enquadra nas hipóteses previstas no Art. 24 do Decreto nº 7.724/2012.

Compondo com os exemplos citados anteriormente, tal colocação fica clara aqui como uma negativa para analisar o cumprimento da decisão sobre a informação partindo na CGU, diferente de outras decisões que sobre matérias parecidas, incluindo alegações de cumprimento e descumprimento do que a CGU determinou. Essa inconformidade e inconsistência dentro de uma matéria tão importante dentro dos procedimentos causa um Ruído justamente por não ser possível saber o limite entre as decisões da CGU sobre cumprimento e as decisões sobre informações. Assim, questionamento válido para o peticionante é: em que posição é possível recorrer e ter o pedido conhecido? Ou, como aparece em algumas razões: qual é a finalidade dos recursos?

²⁸⁷ O cidadão solicita os dados do PNCT para todos os pontos, meses e anos existentes, desagregados por categoria veicular e desagregados por períodos de 15 em 15 minutos ou de hora em hora, caso os dados não estejam disponíveis de 15 em 15 minutos. (...) A CGU entendeu que as informações requeridas pelo cidadão foram prestadas por meio de mensagem eletrônica durante a instrução do processo. (...) Afirma que, no site, os dados dos horários de tráfego (links do PNT) são disponibilizados apenas para algumas semanas do ano (máx 2 ou 3) por ponto e nem todos os pontos possuem todas as semanas disponíveis. Portanto, questiona: As demais semanas dos anos existem e não são disponibilizadas? (...) Todavia, verifica-se que a demanda não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 24 do Decreto nº 7.724/2012. Pelo não conhecimento do recurso.

Tal texto exemplifica diversas situações, como a 0202/2018 que versa sobre dados de uma entidade e o 0153/2018 que versa sobre a cópia dos documentos entregues em um determinado procedimento, todos enquadrados no mesmo texto.

Quando confrontado com as procedências, é possível ver que a demanda poderia ser resolvida de forma satisfatória com uma diligência para a compreensão do problema, ou pelo menos para entender a natureza do problema e por qual motivo o peticionante acredita que o pedido não foi completo. Nesse contexto, a CMRI adota a postura de não intervenção quando a CGU declara que o processo foi encerrado e ocorreu uma perda de objeto, o que desqualifica a discussão sobre a formação daquela informação solicitada. Essa Confirmação, pura e simples, encerra de forma abstrata e preemptiva qualquer forma de sanar o Ruído que ensejou o recurso. Sem entrar no mérito se o pedido é válido ou não, tudo que é possível auferir é que – de regra – a perda de objeto declarada pela CGU desqualifica eventuais recursos. Quando ocorre, não é possível auferir o fundamento.

Caso ilustrativo do efeito que o Ruído pode causar e a possibilidade de saneamento durante o processo ocorre em 0048/2015²⁸⁸.

É possível extrair do texto que o peticionante tentou explicar que, de fato, o pedido é um pedido de informação e não outra modalidade, mas a CMRI entendeu que não ocorreu uma negativa de informação sem justificar por qual a informação não foi negada. De fato, em primeira instância o pedido não foi analisado como um pedido de informação e essa confirmação de que o pedido, de fato, foi um pedido de informação só ocorre de forma tácita.

Essa e outras questões elucidam a natureza do viés de Enquadramento e como ele interage com outros pontos levantados, culminando na não superação do Ruído

²⁸⁸ Cidadão solicita saber qual é o órgão responsável pela divulgação da data em que o recurso do FIES torna-se disponível para contratação. (...) Pedido: Em resposta, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), do FNDE, mediante ofício anexado ao e-SIC, apresenta informações sobre a finalidade do Serviço de Informações ao Cidadão e traz esclarecimentos sobre o funcionamento do FIES - Fundo de Financiamento Estudantil. 1ª instância: A Entidade manteve a resposta inicial, acrescentando o seguinte: "Os recursos do FIES são oriundos do Orçamento Federal, aprovado pelas casas do Congresso Nacional, cuja publicidade compete ao Governo Federal". 2ª instância: O Órgão indefere o recurso, considerando "não apresentar uma solicitação de informação. (...) A CGU decidiu pelo não conhecimento do recursos, entendendo não ter havido negativa de acesso à informação. (...) O recorrente, considerando que não foi respondida sua solicitação, refaz à CMRI a pergunta original, e justifica: "Qual o órgão responsável pelo cumprimento do princípio da publicidade, mandatório em qualquer ato administrativo, no que diz respeito ao mês, dia, hora e até mesmo minuto em que os recursos destinados ao FIES são disponibilizados? (...) A Comissão Mista não analisou o mérito. Não conheceu do recurso em razão da manifestação da CGU informar que não houve negativa de acesso à informação.

gerado, mesmo quando o peticionante tenta explicar por qual motivo aquela demanda merece atenção. É interessante notar que muitas vezes essa Disponibilidade é simplesmente anunciada sem razões, de forma abstrata. Esse ponto é extremamente importante e denota forte viés, sendo objeto de uma conclusão que será exposta na Discussão dos dados.

5.4.4 Enquadramento

A questão do enquadramento parece estar relacionada com o encaixe das narrativas nas súmulas já prescritas pela CMRI, em especial a 2 e a 6, que versam sobre inovações recursais e a inexistência da informação. No primeiro caso ela aparece quando ocorre uma discussão em sede recursal e o peticionante deseja saber mais informações, reagindo ao que foi respondido já no segundo caso ocorre quando a entidade peticionada narra que inexistente a informação solicitada pelo peticionante. Ainda que as duas súmulas façam parte da realidade jurisprudencial do ordenamento jurídico brasileiro, a questão surge de forma problemática pela natureza dialógica da informação. No primeiro caso parece razoável supor que se existe uma série de recursos que vão iterando entre si, a existência de questionamentos sobre a negativa e sobre os dados ofertados não pode ser vista como uma mera inovação no pedido, sob pena de criar uma impossibilidade de sanar o ruído. Um caso para ilustrar aparece no 0056/2015²⁸⁹, no qual ocorre uma discussão sobre a diferença entre um pedido de informação, uma reclamação e um pedido de informação sobre o pedido inicial que foi considerado uma reclamação, sendo que a questão fundamental resta como um pedido de informação, já que a competência para a divulgação de dados – objeto da transparência ativa – ainda que esteja em tom de reclamação, dentro de critérios subjetivos, ainda é objetivamente um pedido de informação já que é uma competência e deve (supostamente) existir em alguma normativa.

²⁸⁹ Cidadão solicita que lhe seja complementada informação sobre a política de privacidade do Portal do Empreendedor, uma vez que as informações que lhe foram repassadas por meio do pedido de informação n° 52750.000522/2014-36 estariam incompletas. (...) O serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Fazenda esclarece ao cidadão que o pedido de informação que ele solicitou ao SERPRO foi reencaminhado ao SERPRO, por entender que a Receita Federal do Brasil seria o órgão competente para respondê-lo. Como já existiria um pedido de informação protocolizado no SIC-MF que abordaria o mesmo assunto do pedido reencaminhado pelo SERPRO, o pedido do cidadão foi respondido como pergunta duplicada/repetida. (...) Cidadão ofereceu recurso na CMRI, nos seguintes termos: "de quem é a responsabilidade por divulgação de dados particulares inseridos exclusivamente no PORTAL DO EMPREENDEDOR? (...) A Comissão Mista não analisou o mérito. Não conheceu do recurso por não haver a sua matéria sido objeto de apreciação pelo órgão demandado, nos termos da Súmula nº 2/2015, da CMR.

No caso em pauta, sem entrar no mérito se o pedido foi ou não duplicado, é possível ver que ocorreu um pedido de informação sobre uma informação incompleta, e a posterior qualificação como inovação pois surgiu o questionamento sobre o reencaminhamento do pedido. Ainda que seja discutível a questão da inovação, em uma situação de Ruído – e entende-se que o redirecionamento do pedido é uma forma explícita de Ruído – parece razoável não considerar uma inovação o questionamento sobre os motivos desse redirecionamento, especificamente de quem é a responsabilidade da informação (que, de fato, é uma das garantias do processo prescrito na LAI, a identificação da autoridade que decidiu sobre o assunto).

Tais casos diferem do 0060/2015, por exemplo, que a inovação passa a ser o questionamento do fundamento jurídico da inexistência do documento solicitado, o que poderia ser interpretado como uma reclamação (mas não foi), sem o devido redirecionamento para o canal competente. Descartando essa saída para a questão, um pedido que poderia ter sido resolvido com uma resposta direta (o fundamento) acabou por gerar uma discussão paralela justamente pelo Ruído, já que a premissa inicial do pedido envolve o conhecimento sobre os pormenores de um procedimento administrativo com regras que servem como fundamento para a negativa, em específico, sem entrar no questionamento se é razoável ou não negar – ou seja, nesse caso, em que o pedido poderia em tese ser negado de forma genérica pois o documento possui procedimentos específicos, isso não ocorreu.

Como parte interessada, solicita acesso à Portaria de instauração de processo administrativo, do qual foi informada em 17/10/2014, por ordem da Presidência da CAPES. Solicita também a "instrução do processo." (...) 2ª instância: A CAPES ratifica o seu posicionamento anterior. Afirma que, distintamente do que prega a recorrente, a necessidade de edição de portaria de instauração, com nomeação de Comissão nos termos do manual de "processo administrativo" da CGU limita-se à espécie processo administrativo disciplinar, não se aplicando ao processo de investigação de que trata a recorrente.²⁹⁰

Ainda que seja uma questão jurídica, restaria resolvida a questão com a mera identificação da razão para a inexistência do documento, com a devida fundamentação jurídica para a compreensão dos limites da LAI e do procedimento

recursal informacional, considerando a dupla natureza referenciada diversas vezes durante a tese.

Esse problema reaparece no recurso 0064/2015²⁹¹ pela discussão terminológica que ocorreu durante o pedido. Sem adentrar na discussão terminológica, o Ruído parece ser a fonte primária da não realização da prestação informacional, seja pela negativa por motivos razoáveis. Transformar bancos ou bases de dados pode ser, facilmente, classificado no artigo 13, inciso III, já que não é uma tarefa simples, ainda que seja possível discutir que para fins de transparência passiva e reuso de dados é importante ter bancos e bases de dados devidamente tratadas, mas o que ocorreu foi uma discussão tangenciando o assunto, que eventualmente virou uma inovação recursal já que, impossibilitada de receber as informações solicitadas dentro do contexto apresentado, restou pedir o que foi disponibilizado pelo MEC, transformando o pedido de informações em uma reclamação com inovação. Essa problemática, que igualmente não é rara, aparece com certa frequência: na impossibilidade de resolver o Ruído inicial, o pedido é transformado e eventualmente desconhecido justamente pela ocorrência de uma transformação que qualifica o pedido como inovação. É importante, nesse tipo de caso, compreender as origens do problema e entender a inovação como fruto da tentativa, muitas vezes falha, de superação do Ruído²⁹².

O ruído sobre a ideia de catálogo obscurece a informação de que, de fato, existe um número de bases de dados e acaba tendo como foco a negativa de informar pois a oferta das bases discriminadas (em detrimento da mera descrição de cada base, como é comum nas bases de bancos de dados – principalmente abertos) comprometeria a segurança dos dados armazenados. Assim, o pedido foi considerado uma inovação pois a discussão sobre o que é um catálogo escondeu a ideia, pautada na Máxima Divulgação, que a informação não é um jogo de “tudo ou nada”, o que é possível fornecer deve ser fornecido – a despeito de posterior negativa ensejada pelo

²⁹¹ A cidadã solicita acesso a informações relativas a catálogo de bases de dados do MEC. (...) Pedido: O MEC afirma que o catálogo de bases de dados existe, que há 97 bases de dados em poder daquele ministério. Quanto ao plano de abertura de dados, afirma que está em andamento. 1ª instância: Em face da inovação recursal (acesso a um catálogo com discriminação destas bases de dados), o recorrido informa que sua disponibilização poderia colocar em risco a segurança da informação custodiada pelo MEC. (...) A cidadã solicita que o catálogo seja produzido pelo MEC: "(...) Sendo assim, exigimos mais uma vez que seja produzida e divulgada uma lista das bases de dados do MEC".

²⁹² É importante compreender que essa colocação está nas bases de uma dialética informacional e na promoção de um conceito fenomenológico de informação pública.

artigo 13, como não é incomum nesse tipo de caso – mas nessa razão a discussão deixar de ser sobre a necessidade de fornecer a informação e sim sobre a incapacidade de fornecer com os recursos disponíveis.

Então é possível ver que os casos são parecidos e enquadrados de forma tipológica na mesma súmula, anulando a iteração possível e, pelo entendimento dessa tese, necessário durante a construção intersubjetiva da informação. Tais implicações serão discutidas dentro da teoria no próximo capítulo.

É possível também encontrar, em grau minoritário, menções sobre as súmulas 1 e 8, que versam respectivamente sobre denúncias e impossibilidade de recorrer quando a CGU não conhece o recurso. Tais hipóteses também entram em categorias diferentes quando fundamentadas em outras negativas, como já exposto.

Casos como o 0058/2019 é possível ver a instrução da súmula com o link para a ouvidoria, o que nem sempre ocorre – assim como o inverso, já demonstrado: nem todas as negativas por não conhecimento alegando que é uma denúncia e não pedido de informação são fundamentadas na súmula 8. De fato, esse caso versa sobre denúncia e é fundamentado na 8 e não na 1 pois a CGU não conheceu o artigo, gerando uma confusão já que – por definição – a CGU não conhece os recursos em ambos os casos, mas não é possível extrair uma razão de quando o caso deve ser encaixado na 8 e quando na 1.

Uma outra questão é a utilização do artigo 13 da LAI, especialmente no caso dos pedidos genéricos e desproporcionais (incisos I e II), já que essa qualificação barra qualquer tentativa de ultrapassar o Ruído. É possível encontrar esse tipo de manifestação em alguns casos como o 0057/2018²⁹³:

²⁹³ O cidadão requer a relação de todas as atas dos Núcleos Docentes Estruturantes(NDE),de cada curso de graduação, desde sua criação e o ato administrativo do Conselho Superior que regulamentou, em âmbito institucional, o NDE. O cidadão envia anexo o Parecer CONAES N. 4 de 17/06/2010, que trata sobre o NDE. (...) O órgão informou que foi criado um link de compartilhamento de arquivos via Dropbox, tendo em vista o tamanho dos arquivos disponíveis já ultrapassar 500mb. O link foi compartilhado com o endereço de email do requerente cadastrado no e-SIC. O órgão informou, ainda, que devido ao grande volume da solicitação, que corresponde a cerca de 10.000 (dez mil) documentos, fica inviabilizada a disponibilização de todas as atas s e resta caracterizada a desproporcionalidade do pedido. Assim, orientou que o cidadão registrasse novo pedido reduzindo o escopo da solicitação. Por fim, a UFPE esclareceu que foram atendidos os casos em que não houve comprometimento significativo da realização das atividades rotineiras da instituição e que os documentos que continham conteúdos de cunho pessoal tiveram o seu acesso restrito. (...) DESPROVIMENTO. Na fase de esclarecimentos adicionais o órgão recorrido informou à CGU que foi direcionado ofício a todos os cursos da Universidade visando obter as cópias de todas as atas das reuniões do NDE e que o trabalho envolveria cerca de 100 servidores para o atendimento. (...) A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade dos presentes, decidiu conhecer parcialmente o recurso e, no mérito, negar-lhe o provimento, com fundamento no art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012.

Ainda que seja discutível a colocação no artigo 13, inciso II, e não o inciso III já que a discussão envolve trabalhos adicionais e parte do pedido foi contemplado, quando busca-se outros exemplos desse tipo de pedido, como no caso do 0069/2019, encontra-se a justificativa pelos incisos II e III do respectivo artigo, no caso do pedido, invocando tanto o caráter desproporcional pelas medidas extras necessárias para a execução (ainda que a referência seja o inciso II e não o III) e desarrazoado, pois está contrário ao interesse público (sem identificar qual, o que pode ser considerado como o secundário – do BB, e não da sociedade).

Outros exemplos levam a observar que a utilização do artigo 13 nesse contexto serve como uma ferramenta de tipificação que é lançada de forma a barrar discussões sobre dados que deveriam ou poderiam entrar na transparência passiva, sem muito apreço pela correta indicação do inciso. De fato, é possível notar que mesmo quando o peticionante é uma entidade que lida com dados, como no caso do recurso 0281/2017²⁹⁴, é possível ver a justificativa como desarrazoada e a exigência de trabalhos adicionais na primeira instância, mas a confirmação da CMRI envolve o inciso II apenas.

Desarrazoada, neste caso, se apresenta como uma tipificação que absorve o inciso III, que foi discutido nos recursos anteriores. Justamente por ser uma tipificação que independe de discussão, bastando dizer que é contra o interesse público ou não se justifica no pedido, causando um Ruído na discussão, que aparece no recurso para a CMRI, já que a entidade tentou provar que não incorre em danos para a privacidade

²⁹⁴ O recorrente solicita acesso ao número de trabalhadores que possuem direito ao abono salarial no ano de 2016 e acesso a número do PIS desses trabalhadores que possuem tal direito. (...) Pedido: A CEF informa que o acesso às informações referentes ao benefício Abono Salarial devem ser solicitadas ao órgão gestor do programa, aponta o artigo 13 do Decreto nº 7.724/2012, para justificar que não serão atendidos pedidos de acesso à informação que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade e que na hipótese do inciso III do caput. (...) O cidadão argumenta, diante da alegação da CGU de que a disponibilização do número do PIS dos trabalhadores implicaria a disponibilização de informação pessoal que poderia colocar em risco a segurança dos trabalhadores, que essas informações não violam a privacidade do trabalhador e nem coloca em risco a vida privada do mesmo, visto que o PIS não expõe dados pessoais do cidadão (tal qual data de nascimento, CPF, RG e outros), tampouco facilitam o acesso ao sistema da CEF para consulta de PIS/FGTS. Afirma não ser possível invadir a privacidade do cidadão, uma vez que não há qualquer sistema hoje que permita a busca de dados pessoais pelo PIS; que, em uma busca genérica pelo google do PIS nº 20722361208, por exemplo, não aparece qualquer resultado que direcione a qualquer dado pessoal do cidadão e que para ter acesso a qualquer dado do FGTS do trabalhador através do sistema de consulta disponibilizado pela CEF. (...) A Comissão Mista de Reavaliação de Informações analisou o recurso e decidiu, no mérito, não lhe dar provimento, com fundamento no art. 6º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012.

a disponibilidade dos dados. Assim, convém dizer que tais discussões abrangem também danos para a coparticipação, que será explorada no próximo capítulo.

5.4.5 Confirmação

Ocorre confirmação quando a tipificação segue uma grande narrativa sem a preocupação de diferenciação dos casos. Diferente do caso anterior, que inexistia uma grande narrativa e as súmulas tipificam fundamentadas por uma razão que não foi identificada durante a pesquisa ou na Disponibilidade que a resposta segue a narrativa interna do documento, a Confirmação se apresenta como uma versão formalista da falta de Confiabilidade, isto é, o caso é analisado e formalmente tipificado, mas não é possível auferir que ele foi devidamente particularizado. O caso notável identificado é quando a informação é classificada, de forma objetiva, como “não informação”, fora do escopo da LAI. Exemplos incluem 0043/2017²⁹⁵, que no pedido é possível notar que as discussões partem da súmula para a denúncia e terminam com uma manifestação sobre o pedido fora do escopo. Ou seja, diversas questões são condensadas na fundamentação de fora do escopo da LAI, sem entrar no mérito das discussões. Seguindo outros exemplos, como o 0043/2018²⁹⁶. A questão poderia ser resolvida com uma resposta de inexistência de informação antes de entrar na questão da finalidade (reclamação). Não cabe ao julgador tentar adivinhar os desejos do peticionante e sim julgar o que ele está solicitando. Outro mérito seria a discricionariedade da negativa de realização da prova, e para isso a informação da existência ou não da razão é um dos meios adequados para fomentar a discussão.

²⁹⁵ Órgão entende que houve inovação recursal, de acordo com a Súmula CMRI nº 02/2015 e informa a cidadã sobre a necessidade de realizar novo pedido de Acesso à Informação referente a esta parcela do recurso. (...) Órgão entende que houve inovação recursal, de acordo com a Súmula CMRI nº 02/2015 e informa a cidadã sobre a necessidade de realizar novo pedido de Acesso à Informação referente a esta parcela do recurso. Quanto aos demais questionamentos afirma que já prestou as informações pertinentes ao assunto. (...) NÃO CONHECIMENTO. A CGU entendeu que não houve negativa de acesso às informações solicitadas e que as manifestações presentes no recurso estão fora do escopo da LAI. (...) A cidadã reitera os termos do recurso à CGU. (...) A Comissão Mista não analisou o mérito. Não conheceu do recurso, uma vez que o pedido está fora do escopo da Lei 12.527/11.

²⁹⁶ O cidadão solicita que sua professora explique os motivos de ter negado realização de prova em data marcada com o requerente. (...) A entidade aponta que o conteúdo da solicitação possui caráter de reclamação e que a Lei de Acesso à Informação não prevê o atendimento a este tipo de manifestação. (...) A Comissão Mista de Reavaliação de Informações decidiu, por unanimidade dos presentes, não conhecer do recurso, tendo em vista que a demanda foge ao escopo da Lei nº 12.527/2011.

Assim, essa discussão simplesmente foi apagada na tentativa de antecipar a necessidade do peticionante e desqualificar o pedido pela LAI.

Sem entrar no mérito é evidente que a natureza dos dois pedidos difere e enseja uma razão adequada para tipificar dentro do fundamento referenciado. Um tema recorrente nas categorias, por diversos motivos que foram construídos apresentando os dados, é a mistura de denúncia e pedido de informação, que será explorada na Discussão. Mas mesmo nesses casos, ocorre Ruído e uma grave confusão entre o que é solicitado e a tentativa de compreender o motivo da solicitação. De fato, ainda que seja positivo a tentativa de antecipar o motivo para adequar a informação, o contrário é totalmente incompatível com a ideia fomentada pela lei, já que ela expressamente indica que o órgão não pode questionar o motivo do pedido de interesse público no seu artigo 10, parágrafo 3º, da LAI. É fácil compreender que se é vedado ao gestor da informação questionar os motivos, não procede a desqualificação de um pedido de informação sobre a alegação de que a motivação é uma reclamação.

Outros casos como o 0047/2016²⁹⁷ ensejam discussões mais apuradas, já que versam sobre dados públicos, pelo menos na teoria.

²⁹⁷ Cidadão solicita acesso aos relatórios de BI do SIOP. Assevera que não está "pedindo para ter acesso a dados confidenciais e sensíveis a segurança nacional" e que quer "apenas acesso aos relatórios de BI dos dados ordinários e simples cujos dados brutos já são públicos. (...) Informa que o acesso a todos os dados do orçamento é público e pode ser obtido no módulo de aplicação Acesso Público do SIOP. Finalmente, afirma que, em caso de necessidade específica que não possa ser atendida com a aplicação Acesso Público, o requerente pode fazer uma nova solicitação, detalhando a sua necessidade, ao Serviço de Informações ao Cidadão. (...) Alega inovação, e solicita que o requerente faça novo pedido de acesso. (...) Nega provimento, afirmando que; "a funcionalidade BI Relatórios do SIOP é utilizada para suportar a realização dos processos internos do Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, os quais envolvem essencialmente projetos de lei de elaboração ou alteração do orçamento. (...) A CGU considerou que a demanda não seria um pedido de acesso à informação nos termos da Lei 12.527/2011, e sim de uma solicitação de providências que inclui a expressão de insatisfação do cidadão e a indicação de sugestão de ampliação das ferramentas disponibilizadas para a consulta pública de dados publicados em transparência ativa, manifestações não abarcadas no escopo da Lei de Acesso à Informação. (...) Cidadão argumenta que a informação solicitada estaria dentro do escopo da Lei 12.527/2011. Alega, assim, que "as informações disponibilizadas no módulo "Acesso Público" são diferentes das informações acessíveis via módulo de Relatórios de BI [...]. No primeiro, é possível acessar itens específicos do orçamento expressados no maior nível de detalhamento possível. No segundo, é possível fazer consultas de alto nível, por exemplo, podendo-se realizar agregação (médias e totalização), consultas multidimensionais e relatórios gráficos.[...] não se consegue satisfazer os objetivos viabilizados pelas informações do módulo de BI, - o entendimento da eficiência do gasto público-, com as informações do módulo de "Acesso Público". O próprio MP usa os relatórios de BI e não o "Acesso Público" para extrair o entendimento de alto nível da execução orçamentária. (...) Comissão Mista não analisou O mérito. Não conheceu do recurso por não se tratar de pedido de acesso à informação, nos termos da Lei 12.527/2011.

Tal caso é deveras interessante justamente pela longa justificativa recursal do pedido como acesso à informação, sendo que a resposta foi encaixada de forma Confirmativa no entendimento da CGU, sem mesmo uma subscrição típica encontrada até o presente momento, como se a razão do recurso fosse ignorada, já que a resposta da CMRI foi limitada a dizer que o pedido não é uma informação, sem atacar os itens ou mesmo dizer que a CGU está correta. Tal caso entra na mesma discussão anteriormente colocada: pouco deve importar, legalmente falando, a motivação do peticionante e sim a existência da informação. Se a informação solicitada vai instruir uma reclamação é uma discussão que não interessa para o gestor da informação, em termos de Interesse Público, e sim se ela existe ou não. Se ela existe e será utilizada para uma reclamação, essa discussão é que foge do escopo da LAI.

Outro caso interessante é o 0089/2018²⁹⁸: no caso apresentado, o Ruído aparece nos pormenores do questionamento e o recurso para a CMRI tenta sanar a natureza do questionamento, sendo que a resposta é uma confirmação pura das decisões anteriores, sem entrar no mérito da tentativa de sanar o Ruído. Parece que pouco importa a tentativa de superar o Ruído e a mediação das instâncias iniciais para compreender a demanda dentro do contexto apresentado pela peticionante. Isso não quer dizer que todos os casos apresentam esse nível de ineficácia na tentativa de constituir a informação, mas sim que os pressupostos para a constituição intersubjetiva da informação podem ou não influenciar a decisão da CMRI mas, acima de tudo, não é possível auferir em que situações isso acontece, apenas pela leitura do relatório. Nesse aspecto, a Confirmação surge como uma forma de viés

²⁹⁸ A cidadã pergunta: 1) qual o prazo para que o INSS faça uma pesquisa externa? 2) qual o prazo para que a ouvidoria do INSS responda a uma reclamação? (...) O órgão informa que a LAI não ampara consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências. Quanto ao primeiro questionamento, o órgão informa que o prazo para realização da pesquisa externa está previsto na Resolução Nº 120/INSS/PRES, de 29/11/2010, no Art. 4º e envia a norma em documento anexo. Quanto ao segundo questionamento, o órgão orienta o registro de pedido na própria ouvidoria (<https://portal.inss.gov.br/ouvidoria/>), visto que o SIC do INSS não possui competência para responder sobre prazos da ouvidoria. (...) No parecer da CGU, esta identifica que o questionamento n.1 foi respondido pelo INSS, não havendo negativa de acesso quanto a esta pergunta. Em relação à pergunta 2, a própria CGU responde o questionamento da cidadã, mencionando a Instrução Normativa N. 1 da OGU de 05/11/2014, que estabelece o prazo de 20 dias, prorrogáveis por 10 dias, para que uma ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo Federal respondam a uma manifestação. (...) A cidadã recorre afirmando que fez a solicitação para obter informações sobre o prazo que a ouvidoria do INSS tem para concluir uma resposta, sobre uma reclamação feita pelo cidadão e também o prazo para concluir uma pesquisa externa. A recorrente relata que foi passado o prazo para a conclusão de uma pesquisa externa, mas quanto à reclamação, o que entendeu é que não há prazo, para que esta seja respondida. (...) Face o exposto, conclui-se pelo não conhecimento do recurso, uma vez que não houve a negativa de acesso às informações requeridas.

desprendida de uma heurística racional, mantendo apenas a aparência de previsibilidade sem a devida construção dos fundamentos que ensejam a decisão, dada a dificuldade de compreender em quais casos os conceitos são válidos e como aplica-los, como foi evidenciado diversas vezes.

Em termos de Ruído, esse tipo de resposta denota o Viés da Confirmação como uma ferramenta de inclusão dos fatos na tipologia apresentada, sem a devida cognição. Assim, é possível dizer qual é a decisão, mas não é possível extrair uma razão capaz de ligar os fatos ao decidido, já que os argumentos são desenvolvidos de forma abstrata sem uma ligação direta com a narrativa e sim com o pedido, como se inexistisse uma progressão da discussão durante o procedimento.

5.3 O lugar das categorias apresentadas na discussão dos dados

Após a análise dos dados convém retirar algumas percepções sobre o fenômeno observado e analisado e retornar aos processos de construção das categorias para compreender o papel da teoria. Esse ponto, como delimitado no começo do capítulo, é importante para compreender o papel da intersubjetividade e realizar a pesquisa dentro da metodologia apresentada. Essa discussão é importante pois na DFP existe a separação entre o preconceito prévio sobre o assunto e a compreensão dos fenômenos auferidos para um eventual retorno. Esse retorno, que será tanto para a teoria utilizada como para a construção das categorias será apresentado agora.

5.3.1 Informar é formar

As seis categorias apresentadas foram observadas na seleção de dados apresentados e ainda que a construção apresentada paute cada ideia como pura, elas se apresentam como consequências lógicas dentro de uma narrativa construída para fundamentar as decisões. Assim, a falta de Confiabilidade parece preceder a ausência de Coparticipação e, não obstante, quanto menor a presença de análises que remetem ao recurso do peticionante, maior a presença dos vieses destacados. Em uma cognição sumária, parece que quanto maior a dissonância entre o que é discutido e o que é decidido, e isso denota o Ruído, maior é a presença de viés. De fato, analisando os processos que reverteram as decisões, é possível notar que eles discutem o pedido e tentam fazer diligências para mediar as informações requisitadas. Este processo também é encontrado quando ocorre perda de objeto por posterior

entrega da informação, ainda que não seja possível analisar tais casos justamente pela falta de documentação na maioria.

A discussão sobre o papel do Ruído na formação da informação passou pela identificação do Ruído nas categorias e a interação entre eles, que será sistematizada nesse capítulo em forma de notas observacionais sobre o fenômeno recortado e analisado, para a conclusão da teoria desenvolvida sobre a tese e a verificação do problema e das hipóteses apresentadas. Essas questões, quando observadas pela ótica da pesquisa preliminar, reforçam a ideia inicial de que a existência de uma legislação de acesso à informação deve ser condizente com os problemas típicos dos procedimentos de acesso, para aproximar a tipificação das relações sociais que ensejaram os processos de formação do tipo, reforçando a eficácia do acesso à informação.

Importante lição sobre o caráter iterativo das relações informacionais pode ser extraída de Pérez Luño²⁹⁹, sobre a retroalimentação da democracia baseada em *inputs* e o *feedback* das ações como reações do próprio mecanismo que movimentam os processos democráticos. Adentrando a questão, um sistema precisa reagir em resposta aos agentes conectados, para não cair em uma alienação entrópica sem a possibilidade de mudança. Nesse caso, resta a questão – em que condições e em qual grau a receptividade do sistema democrático deve iterar dentro dos procedimentos administrativos para efetivar o próprio objetivo do procedimento? Se por um lado o autor pondera que as Novas Tecnologias operam por respostas rápidas dentro de *feedbacks* que muitas vezes são em tempo real, a democracia como um sistema de pesos e medidas opera em outra velocidade, já que lida dentro do império da lei. E assim, a problemática percebida nos processos informacionais se desenha, dentro do contorno da crítica – mesmo quando ocorre o sucesso da relação informacional para um determinado caso, a razão daquela decisão deve ser universalizada pois é assim que a regra da equidade é prescrita nas democracias.

Mais do que apenas garantir a razão das decisões, é preciso garantir a própria condição de acesso aos processos, criando as bases para que o processo informacional possa superar o Ruído sobre a própria interface do procedimento, para que o cidadão possa navegar pela interface digital do procedimento informativo da

²⁹⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Teledemocracia, Cibercidadania y Derechos Humanos. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 4 nº 2, 2014.

melhor forma possível, reduzindo o nível de desconfiança pela opacidade indireta, oriunda da incompreensão dos requisitos formais e informacionais da demanda. Assim, a constituição de uma paideia³⁰⁰ como suporte fático e cognitivo para o exercício da vida política comum, não apenas criando padrões mínimos para garantir que todos tenham o acesso aos mecanismos de exercício da cidadania mas garantindo a efetividade dos acessos, independente do grau de perícia dos envolvidos.

Assim, lança-se preliminarmente as bases do entendimento prévio da pesquisa, depois de consultados os dados e uma revisita tanto aos procedimentos de pesquisa introdutórios que ajudaram a lapidar o questionamento inicial e os referenciais teóricos que permitiram a construção da metodologia aplicável nessas observações para validar as hipóteses iniciais e formar uma base para a conclusão da tese no último capítulo.

5.3.2 Ausência de confiabilidade, expectativa e coparticipação como restrição ontológica pelo viés

Como levantado na apresentação dos dados, um número significativo de decisões possui o mesmo texto na análise, para casos diferentes. Esses textos, na maioria das vezes, remetem a concordar com a decisão da CGU, seja dizendo que tanto o peticionante quanto a CGU foram analisados, mas a CMRI subscreve a decisão da CGU, seja dizendo que ela apenas subscreve a CGU. Ainda que o resultado seja o mesmo, é evidente que passam informações diferentes. Em nenhum dos casos existe uma discriminação dos pontos analisados, sendo uma informação genérica e padronizada, mas, sobretudo no segundo caso, inexistente a indicação de que os argumentos do peticionante foram considerados.

Considerando que esse recorte corresponde a quase um terço de todos os dados auferidos, é um dos pontos mais notáveis da análise. A quantidade de recursos que foram simplesmente tipificados com esses dois conjuntos de razões, abrangendo os mais variados contextos, indica um forte Ruído, já que a não analisar o contexto, como desenvolvidos no segundo capítulo, abafa o Ruído e impede a informação.

³⁰⁰ LIMBERGER, Temis. Cibertransparência informação pública em rede: A virtualidade e suas repercussões na realidade. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016.

Mesmo no caso das negativas, é importante constituir a justificativa de tal forma que é possível, seja pelo peticionante ou pelos terceiros que estão analisando o procedimento, compreender a tipificação de casos diferentes na mesma categoria.

Convém retornar para a ideia apresentada por Stivers no que diz respeito a facilidade de compreender o outro oriunda das interações face-a-face e a problemática da digitalização dos processos, que acaba por apagar as interações típicas da Burocracia de Nível de Rua na figura do burocrata que, de fato, é responsivo e escuta os problemas, superando aquele processo de tipificação que desconsidera as particularidades³⁰¹. Assim, uma conclusão sobre o observado é, justamente, essa condição que se perdeu nas interações digitais. É visível o concluído por Saltzein³⁰² sobre a importância de uma atitude responsiva aos problemas apresentados, tentando compreender o que foi solicitado e interpretar o procedimento dentro do contexto construído de forma subjetiva.

Em suma, retornando para a discussão sobre o Ruído e a personalidade, parece que os relatórios mais próximos do pedido inicial comportam uma discussão maior e respostas mais complexas em alguns destes casos, atacando os argumentos peticionados. Ainda que seja possível encontrar discussões sobre os pontos e não colocações abstratas por parte da CGU, parece que a presença delas indica provimento ou provimento parcial dos pedidos. Não é nenhuma surpresa, para o escopo da tese, que a presença de discussões diminui o Ruído e, independente da reversão ou não da decisão negativa³⁰³, ajuda a pacificar aquela questão como a devida resposta do peticionamento e não uma decisão abstrata sobre pedidos de informação. Ainda que virtualmente, esse aspecto da distância social remete a teoria da Burocracia de Nível de Rua apresentada no capítulo três, já que é possível notar que a mediação pela proximidade surte um efeito de sanar as dúvidas e construir a demanda de forma intersubjetiva, neutralizando o possível do Ruído e gerando, se não a resolução positiva da demanda, pelo menos uma resposta personalizada para o caso.

³⁰¹ STIVERS, Camille. *The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration*. Public Administration Review, Willey, 1994.

³⁰² SALTZEIN, Gracie Hall. *Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Current Research*. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 2, Issue 1, January 1992.

³⁰³ Um ponto interessante que foge do escopo da presente tese é a análise dos ofícios que garantiram a entrega da informação após os recursos, para tentar compreender o impacto positivo dessas práticas.

Indo no sentido contrário, quanto menor a discussão e a referência aos pedidos iniciais, menor é a razão oferecida pela CMRI. De fato, mesmo quando a resolução da CGU oferece razões sobre os pontos específicos do pedido, quanto menor é o grau de referência ao peticionamento (em detrimento da resposta ao peticionamento) menor é o grau de referência realizado pela CMRI, o que indica não apenas o Ruído, mas um apagamento pelos vieses apresentados. Esse incrementalismo³⁰⁴ previamente estudado se apresenta como uma das características dos procedimentos informacionais bem sucedidos.

É possível dizer que o caminho da informação passa pela intersubjetividade e é por através dela que é possível diminuir o Ruído, seja pela dinâmica dos recursos e relatórios que iteram na informação construída e partilhada, seja pelas diligências adicionais para sanar falhas de comunicação (outra expressão que denota Ruído). Ainda que não seja uma garantia, a construção intersubjetiva desse caminho fornece subsídios para uma resposta informativa, no sentido proposto pela presente tese, que é gerar uma mudança comportamental nos peticionantes.

Esse processo informacional é abafado pelos vieses, seja pela confirmação abstrata das respostas anterior, o enquadramento de questões diferentes na mesma justificativa sem a devida justificativa e a disponibilidade das narrativas construídas de forma separada sem a devida junção dos argumentos apresentados por todas as partes. Esses três vieses alimentam-se das falhas interacionais que ocorrem no processo, principalmente quando o pedido atendido não está em concordância com o selecionado, principalmente se ocorre inovação no pedido justamente pela elucidação dos pontos. Ainda que seja facultado para o órgão atender ao pedido inovado, é importante lembrar que o pedido inicial, justamente por não ter esse componente “face à face”, como referenciado por Stivers³⁰⁵ ao construir o modelo de burocracia mais personalizada. De fato, vale retornar para a ideia de responsividade trabalhada por Saltzstein³⁰⁶ ao explicar essa dinâmica. Ainda que não seja possível “ouvir” o papel, é possível dar espaço para que o peticionante explique a demanda, sem o selo automático de inovação recursal, já que é facultado. Nesse aspecto convém

³⁰⁴ LINDBLOM, Charles E. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* Vol. 19, No. 2, 1959

³⁰⁵ STIVERS, Camille. *The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration*. Public Administration Review. Willey, 1994.

³⁰⁶ SALTZTEIN, Gracie Hall. *Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Current Research*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 2, Issue 1, January 1992.

retornar para o ponto levantado por Ohlweiler³⁰⁷ e que, de certa forma, agrupa todas as três primeiras categorias, que é a Disposição para resolver o problema: não basta a existência da lei ou da permissão legal para resolver os problemas, como a Súmula 2 que não obsta o atendimento da inovação, é preciso incentivar a resolução desses problemas dentro das ferramentas jurídicas disponíveis.

Até mesmo a indicação de transformar a inovação em um novo pedido de informação³⁰⁸, ou a indicação da Ouvidoria quando ocorre uma denúncia, pode ter um efeito transformador no ruído gerado, já que não é razoável presumir que todas as pessoas sabem a diferença entre o SIC e a Ouvidoria. Navegar na burocracia também é uma aprendizagem e a indicação dos meios que a correta resolução da demanda acrescenta informação e, teoricamente, ajuda a educar o cidadão para a correta utilização dos mecanismos disponíveis para o devido controle da Administração Pública.

Nesse contexto, o Viés aparece como uma resposta simples e abstrata sobre problemas complexos, uma forma de correspondência baseada na aparência e no Cotidiano, uma tipificação irreflexiva da atividade proposta, que é a referência constante aos processos construídos pela narrativa apresentada até o momento, como bem teorizou Harper³⁰⁹. Essa construção de uma compreensão prévida dos fenômenos e a necessidade de reforçar a narrativa para constituir uma intersubjetividade limitada os agentes dentro da burocracia foi constatada em diversos momentos, ainda que ela não seja tão descentralizada como esperado, como foi possível aferir nos momentos em que a CGU e a CMRI apagaram as narrativas construídas pelo agente de entrada dos procedimentos,

³⁰⁷ OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões hermenêuticas sobre a transparência na administração pública e a Lei nº 12.527/2011 in Acesso à Informação como direito fundamental e dever Estatal, SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antonio Montilla; RUARO, Regina Linden (coord.). Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016.

³⁰⁸ Uma outra questão levantada, mas não explorada por fugir do escopo da legislação é a questão do abuso de direito. Retirando alguns casos notórios, como um certo peticionante que realizou mais de 140 consultas para o BB em 2016 e ajuda a explicar o número anormal de pedidos para o BB nessa época, conforme o gráfico apresentado, não está claro quais são os critérios para classificar vários pedidos sobre um mesmo assunto – ou assuntos correlacionados – como um pedido de informação. Ainda que seja possível apelar para um “bom senso”, no sentido coloquial da palavra, é importante – justamente para evitar o ruído – a construção de uma jurisprudência – uma história narrativa das decisões – para limitar o escopo dessa ferramenta denegatória.

³⁰⁹ HARPER, Marteen. Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain in FORESTER, John; FISCHER, Frank. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press, 199

visando uniformizar a narrativa partindo de cima. Assim, os achados empíricos ofertados por Vis³¹⁰ estão condizentes com os dados analisados na presente tese e a presença dos três vieses determinados parece explicar, sem afastar a presença de outras formas de viés e, acima de tudo, a sequência lógica desses afeitos, que se entrelaçam sem apresentar uma forma pura.

Com base nos dados curados e analisados, resta razoável concluir que a construção da própria demanda é parte integrante do processo informacional quando o Ruído está apresentado e que a existência dos mecanismos legais tende a ser interpretado em consonância com o interesse público secundário, enviesado nas categorias propostas. Em suma, quando o recurso chega na CMRI raramente ele é discutido nas suas implicações e particularidades e sim ocorre uma tipificação independente do contexto e das circunstâncias apresentadas. Indo no sentido contrário a maioria das procedências, de fato, são remissões ao processo informacional, com as devidas anotações e razões aplicadas ao contexto apresentado, com razões bem construídas e devidamente referenciadas.

5.3.3 A presença de uma teodicéia secular como fundamento dos vieses

Observando o recorte de arquivos analisados é possível traçar a ideia desenvolvida de Teodiceia Secular como fundamento dos vieses por diversos motivos.

O primeiro é a presença de decisões de não conhecimento pela declaração de inexistência da informação solicitada sem a devida diligência para compreender se a informação solicitada e a negada possuem correspondência, isto é, o grau de Ruído que separa a demanda da resposta. Nesse prisma, é possível observar que diversos casos apresentam uma dissonância entre o que é questionado e o que é respondido, sendo que é possível separar em três grupos.

No primeiro grupo, é possível notar que inexistente tentativa de diligência para esclarecer os fatos nem tentativa do peticionante de explicar. O Ruído existe sem tentativa de superação, sendo apenas um fato que vicia a possibilidade de informação e resolução satisfatória da demanda.

³¹⁰ VIS, Barbara. Heuristics and Political Elite's Judgment and Decision-Making. Political Studies Association, vol. 17 nº 1, 2020.

No segundo grupo podemos observar um caso específico de Confirmação que utiliza a abstração para encaixar o caso sem observar as discussões relevantes que ocorreram, sejam diligências ou inovações, ocorrendo apenas uma confirmação pura e direta que subscreve o entendimento da CGU sem entrar no mérito da narrativa procedimental que foi construída. É possível dizer que essa confirmação é alimentada pela falha da particularização do caso, o que adentra o reino da tipificação burocrática que é incapaz de suprir a Confiabilidade do procedimento. Assim, o caso é analisado parcialmente pois a CMRI parte da CGU, mas sem observância, pelo menos documentada, do que ocorreu anteriormente, limitando a intersubjetividade apenas para a esfera burocrática mais próxima.

Agravando a situação, no terceiro grupo o peticionante tenta sanar o Ruído, mas as razões recursais para a CMRI não são consideradas, pelo menos no que diz a redação das razões, quando muito uma menção de que elas foram consideradas, mas não foram suficientes, sem dizer por qual motivo elas não procedem. Como explicado anteriormente, mencionar que as razões foram analisadas apresenta algum grau de satisfação da Expectativa, mas uma parte significativa dos procedimentos analisados carece até mesmo deste fator.

Assim, a Teodiceia Secular aparece como um apagamento da intersubjetividade tipificada, como se as categorias de tipificação fossem suficientes em si, como uma realidade objetiva capturada pela Expectativa normativa dos procedimentos de acesso à informação. Em suma, a CMRI analisada os pedidos partindo da análise da CGU. Ainda que exista razões normativas, fartamente referenciadas, para limitar o procedimento o que a CGU decidiu, existe tanto um espaço discricionário para analisar o contexto e a narrativa produzida como também a questão da própria particularização dos procedimentos, que não é vedada pelo procedimento administrativo. É essa a indiferença que Herzfeld³¹¹ tenta caracterizar na sua obra e está condizente com os dados levantados e apurados. A Teodiceia Secular não é, de fato, uma dado tido como certo e sim uma postura defensiva frente aos questionamento dos princípios e finalidades do procedimento. O burocrata indiferente, por assim dizer, não pratica esse apagamento como um fim e sim como um meio de manter o *status quo*.

³¹¹ HERZFELD, Michael. The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. The University of Chicago Press, 1992.

Ainda que seja possível dizer que em alguns casos a inexistência de razões recursais enseje uma resposta abstrata pelo menos nos casos em que o peticionante tenta explicar o ponto divergente da decisão da CGU, é razoável esperar uma resposta para os recursos e não um genérico “razão insuficiente”. Ignorar a tentativa de diminuir o Ruído é ignorar a dimensão contextual da comunicação e que a existência de uma informação sobre um dado não é pautada na objetividade e sim na intersubjetividade, considerando os pontos levantados pela tese até o presente momento, sobretudo pela natureza contextual da informação como uma mudança comportamental pelo recebimento de uma modificação no contexto prévio. Em suma, se a CMRI não enfrenta os pontos levantados pelo peticionante, em detrimento de uma apreensão objetiva da tipificação dos fatos, retornando uma resposta padronizada baseada em uma parte da história narrativa apresentada, resta questionar se o recurso, em si, teve algum impacto informacional direto, excetuando – talvez – a ideia, para quem peticionou, que qualquer razão (ou até mesmo a ausência) surtiria o mesmo efeito. Se existe uma diferença entrópica nula que se pode auferir sobre a existência de razões, ou até mesmo a inexistência, é plausível dizer que o efeito informativo desse tipo de decisão é zero, restando apenas o Ruído não sanado. Retornando para o pensamento proposto por Brown, essa “soma zero” de sentidos se dá justamente pela reificação do procedimento e a completa alienação dos agentes, que passama ser apenas a tipologia idealizada³¹².

Tendo esses pormenores desenvolvidos, parece razoável dizer que a questão da Teodiceia Secular apresentada serve como fundo interativo nesses casos, já que é possível observar essa barreira burocrática que conduz a uma troca entre os órgãos, baseada em um viés Confirmativo, no qual a CMRI atesta a validade da decisão da CGU como fundamento para a improcedência do recurso, e não a validade ou não das razões apresentadas, mantendo o mesmo nível de Ruído.

O mesmo pode ser observado pelos outros vieses, confirmando uma expectativa – a falha de comunicação inicial enviesa o próprio procedimento, já que a construção iterativa que deveria servir para compreender o recurso acaba se perdendo nas argumentações. Quanto maior a presença de um ou mais vieses na resposta, parece ser menor a relevância do pedido inicial, sendo que o texto e as

³¹² BROWN, Richard Harvey. Bureaucracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations. *Administrative Science Quarterly* vol. 23 nº 3, 1978.

palavras vão desaparecendo, virando expressões tipificadas. Eventualmente um pedido de informação sobre um documento vira uma discussão sobre a incidência de uma súmula sobre inovação, escondendo o fato de que o pedido inicial exigiu diligências para a compreensão dos fatos, restando apenas a confirmação, última, de que um novo pedido deve ser feito³¹³. Essas discussões que deveria servir para particularizar a demanda e encontrar a melhor resposta possível (seja a devida prestação informacional, seja uma resposta negativa adequada enfrentando os pontos levantados) acabam sendo apagadas pela presença de uma ligação direta e exclusiva entre as razões (ou ausência de razões discriminadas) da CMRI em relação ao parecer da CGU.

Seja pelo Enquadramento, Confirmação ou Disponibilidade as razões acabam, em muitos casos, desprendidas das narrativas, sendo apenas uma peça semântica que sustenta a infalibilidade da administração pública, que sempre entrega a melhor resposta, goza de uma fé pública sempre correta e, acima de tudo, como nos casos envolvendo o artigo 13, representa o Interesse Público Primário pelo Secundário, já que desarrazoado, desproporcional e genérico passam como palavras intercambiáveis para expressar uma suposta ausência de recursos, que ocasionalmente cai pela diligência de uma autoridade superior – mas, raramente pelo que foi possível observar, pela insistência do peticionante. Nesse aspecto, é sempre a própria administração que corrige o Estado de Coisas da administração, sendo o peticionante um expectador. Isso leva a situações em que ocorre perda de objeto mas não é possível auferir se o Ruído foi sanado, já que nem sempre a indicação dos protocolos das diligências ocorre, pois muitas vezes existe apenas a menção de que o peticionante recebeu a informação por outros meios ou que ocorreu uma diligência que sanou o problema. É nesse aspecto que é possível visualizar a racionalidade condicionada³¹⁴, que serviu de suporte para compreender o fenômeno em sua utilidade: o procedimento, sendo o ponto central que une os agentes, passa a

³¹³ É importante notar, como referenciado, que algumas decisões invocam o princípio administrativo da economia processual para acabar com os procedimentos por perda de objeto. Foge do escopo dessa tese questionar se o princípio poderia ser utilizado em prol do peticionante em alguns casos – principalmente quando ocorreu uma diligência inicial para sanar o Ruído – e evitar o uso indiscriminado da Súmula 2 para indicar que ocorreu inovação logo o pedido não será conhecido.

³¹⁴ SIMON. Herbert A. *Administrative Behavior: A Study on Decision-Making Process in Administrative Organizations*. The Free Press. New York, 1997.

condicionar a sua própria integridade como razão de ser da intersubjetividade instaurada.

Nesse aspecto, a passagem de algo “desproporcional” ou “que exige trabalhos extras” para a informação desejada carece de uma razão. Ainda que a prestação informacional tenha ocorrido – por intervenção muitas vezes indireta e informal de uma instância superior – pouco se faz para sanar os motivos que levam a essas respostas, ou até mesmo o que define as expressões, sendo que ocasionalmente a decisão da CGU cita uma e a CMRI referencia a decisão da CGU citando outra.

É possível dizer que a inexistência de um cuidado ao criar os fundamentos para a racionalidade das decisões da CMRI está diretamente ligada a um despreendimento das razões do peticionante, seja pelo pedido inicial ou pelas interações subsequentes, sendo que é difícil compreender, contextualmente, certas decisões pelo grau genérico. Trazendo a ideia de Teodiceia Secular para esse ponto, é possível concluir que o importante é manter a integridade dos procedimentos em detrimento dos autores, o que se apresenta como um ponto recorrente quando os vieses fundamentam as decisões. Como anteriormente desenvolvido, a Teodiceia Secular é uma forma de construir uma integridade narrativa burocrática, enfatizando a unidade e despersonalização objetiva da burocracia, o exato oposto do desenvolvido por Stivers e que se revela nos dados apresentados como evidente: ao sacrificar a personalização (devida) dos procedimentos, perde-se a contextualização dos Depósitos Simbólicos que divergem dos Depósitos Simbólicos oficiais do Estado. Um pedido de informação marcado como reclamação deixa de ser analisado, independente dos argumentos e até mesmo das razões, já que esse é o entendimento burocrático primariamente construído e que serve de fundamento para o resto da discussão.

Concluindo o ponto, é possível observar que os vieses acabam servindo como uma forma de reconstruir e direcionar a narrativa burocrática para uma objetivação dos procedimentos burocráticos em detrimento da Expectativa, Confiabilidade e Coparticipação dos peticionantes. Ainda que não seja possível afirmar o motivo dessa opção, parece razoável compreender o fenômeno dentro da questão da Teodiceia Secular, já que ela fornece esse universo contextual para a construção de uma resposta formal para procedimentos formais, ainda que eles sejam processos iterativos intersubjetivos, o que leva a discussão para o próximo ponto, o peso do formalismo nas decisões da CMRI.

A Teodiceia Secular, como explicado durante o capítulo quatro, é uma forma de compreender a constituição de uma razão supra, implícita, capaz de unir o todo e fornecer uma deontologia própria e apartada dos agentes dentro da estrutura. Assim, os erros dos agentes não interferem na premissa da estrutura. Observando os dados apresentados, é possível observar essa dinâmica partindo dos diversos eventos dentro das narrativas procedimentais que não apresentam uma continuidade – quando não são diretamente contradições, como nos diversos casos de variação abrupta da tipologia do art. 13 da LAI, culminando na resolução da demanda como se as contradições fossem resolvidas com a apresentação de resposta³¹⁵. Assim, a indiferença típica que constitui a Teodiceia Secular aparece como uma forma de neutralidade transcendente que une todas as partes dentro das tipologias aplicadas, levando ao ponto posterior, que é a constituição de uma narrativa indiferente aos processos particulares de cada demanda, alimentada pela constituição de uma resposta sana todos os problemas inerentes aos processos individuais, subvertendo o interesse público primário pelo secundário³¹⁶.

5.3.4 A narrativa apagada pelo formalismo

Seguindo a problemática apontada pelo item anterior, é conveniente destacar que a ausência de uma razão apurada sobre as tipificações, seja pela procedência ou improcedência, não isenta a formalidade com a pretensão de uma objetificação das Coisas Tidas Como Certas. O Cotidiano da atividade recursal analisada apresenta uma formalidade que foi claramente construída pelas interações: é possível notar que a formalização do relatório sofreu alteração com o passar dos anos até alcançar um formato que é majoritário nas decisões. Ainda que não seja possível determinar o motivo para que essa presença não seja universalmente padronizada, é possível observar que ela é presente na maioria dos documentos e mesmo quando alguns itens não são apresentados em concordância com a história documental procedimental, é evidente que existe um cuidado nessa padronização. Do ponto de vista da metodologia é notável que, em que pese os problemas apresentados na

³¹⁵ A existência de contradições que se resolvem com a proposição de uma saída, criando uma situação na qual as partes ultrapassam em sentido o todo, não é exclusiva da Teodiceia Secular, sendo de fato uma parte importante da dialética. A diferença é que no caso da Teodiceia Secular inexistente uma explicação transcendental da razão, sendo que a finalidade justifica e suprime os erros das partes, diferente da dialética que formalmente está preocupada com a continuidade racional das premissas.

³¹⁶ BARNETT, Michael. *The International Humanitary Order*. Routledge published. London, 2010

introdução, durante a observação qualitativa foi possível observar que nem todos os documentos sofreram o processo de upload formal, sendo que alguns estão no formato *pdf* imagem (*scanned pdf*), o que dificulta a manipulação dos arquivos. Ainda que a aparência de formalidade esteja presente em todos os pormenores do processo, é possível identificar certas quebras nos detalhes e que se apresentam como parte da narrativa.

Deixando de lado as formalidades específicas já analisadas, é possível notar que as dinâmicas de diligências não, corriqueiramente, documentadas, sendo difícil determinar quais são os critérios para a superação dos ruídos pelas diligências, excetuando a cognição de que a presença delas é favorável para o desenrolar informal dos procedimentos por perda de objeto fundamentada por “outros meios”.

Ademais, é possível observar uma imposição sistemática nos detalhes para o reforço da diferenciação entre o papel do SIC e da Ouvidoria. É notável que em muitos casos ocorre apenas a indicação de que não é um pedido de informação sem a menção de qual é o caminho indicado para a resolução dos problemas. Quando ocorre a indicação ela pode aparecer tanto como um encaminhamento pelo demandado, uma diligência ou até mesmo uma instrução – que pode ocorrer até mesmo pela CMRI. De fato, quando ocorre procedência parcial e uma parte do pedido é identificado como competência da Ouvidoria, a indicação aparece nas razões da CMRI.

Então temos de um lado uma aparência formal que vai dos detalhes de escrita, configuração do relatório, imposição da normatividade (como já construído, nem sempre com um rigor metodológico – quer na história narrativa quer na discussão entre as entidades) e, de outro, um sucesso atrelado justamente pela exceção, que aprova diligências, que promove a comunicação entre os participantes, que faz referência aos fundamentos dos peticionantes e promove a superação do Ruído. Mesmo quando não é possível auferir os fundamentos das decisões procedentes, ainda sim é possível notar que a referência, ausente nas improcedências, ocorre com o objetivo de sanar a interferência da comunicação e como uma tentativa de aproximar o peticionante do procedimento.

Retornando para a pesquisa de Dudley e Xie³¹⁷, esse apagamento da narrativa parece servir para conter as dissonâncias entre os Depósitos de Conhecimentos

³¹⁷ DUDLEY, Susan E; XIE, Zhoudan. Nudging the Nudger: Toward a Choice Architecture for regulators. *Journal of Regulation & Governance* vol. 16 ed. 1. Washington, 2022.

presentes e substituir a narrativa pelo formalismo. Em um primeiro momentos temos a convergência de todas as narrativas para o procedimento para uniformizar os parâmetros e subsequentemente a confusão e posterior anulação da narrativa ficando apenas o formalismo, na resposta abstrata que pouco se preocupa com as particularidades do caso – tidas como irracionais, em tantas decisões que simplesmente rememete a ideia de que aquele pedido, na verdade, não é um pedido e basta essa explicação, como se fosse evidente a inexistência de pedido.

É possível observar que o formalismo ocorre com maior presença quanto menor é a presença do peticionante nas discussões dentro do relatório. De certa forma é possível retornar para a discussão do primeiro capítulo, sobre a discrepância entre uma boa legislação e a efetividade do acesso à informação. Parece que o caso brasileiro efetivamente se coloca nesse ponto. Ainda que não seja possível assegurar que os casos analisados possuem contextos parecidos com o caso brasileiro, é notável que a aparência de formalidade dos procedimentos, do relatório aos graus de competência reforçados, promove a legislação como uma estrutura de acesso aos meios informacionais públicos, mas é no esforço que ocorre entre a formalidade que o Ruído é superado, essa mesma informalidade – mas formalmente aceita – que é possível observar nos relatos desenvolvidos sobre os países com o maior índice na Transparência Internacional.

De certa forma é possível concluir que, de fato, a presença de uma legislação forte não garante o cumprimento dessa legislação, como é possível auferir pela Súmula 2 e, indiretamente, pela 6. No primeiro caso a inovação depende da entidade aceitar a inovação, e muitas vezes ela ocorre durante a superação do Ruído, quando o peticionante, ao entender que o pedido não foi feito corretamente ou que a entidade não entendeu a natureza do pedido, tenta reformular – o que, legalmente, envolve um novo pedido. É possível argumentar que a economia processual muitas vezes invocada deveria promover uma orientação para sempre tentar aproveitar o pedido, mas foi constatado que não é a regra e não é possível dizer que isso é objetivamente incentivado.

No caso da Súmula 6, temos a questão da declaração satisfativa de inexistência da informação. Na prática, ela já foi revertida por diligências posteriores então é possível argumentar que, seja pelo Ruído ou outros fatores, nem sempre a declaração é efetivamente baseada no entendimento e nas possibilidades de fato da demanda. Assim, ainda que a formalidade oriente para o encerramento do

procedimento pela declaração de inexistência da informação, a verdade é que essa postura acaba com a tentativa de superar o Ruído, e que diversas vezes logrou êxito.

Quando adentra-se a natureza do Cotidiano, a máscara social do formalismo entra em choque com a ideia de uma Teodiceia Secular, criando o atrito entre a necessidade burocrática de cumprir o procedimento e a incapacidade fática, por diversos motivos, de efetivamente realizar a prestação informacional. Esse atrito parece surtir efeitos negativos na discussão que ocorre dentro do procedimento, já que a Administração Pública, ainda que seja apenas uma, é constituída por diversos órgãos e diversas capacidades operativas. Revisitando Hilbert³¹⁸, a existência de diversas narrativas e Depósitos Conceituais evidencia a imperfeição humana dentro de um funcionalismo – e esse funcionalismo deve ser funcional. Discussões fora da abstração que condiciona o tipo acabam ferindo essa ideia, reforçada pelo cotidiano e pela certeza de que, em última análise, o procedimento existe para servir as partes e pacificar uma questão controversa, acima das particularidades.

Se por um lado a normatividade coloca limites e barreiras na atividade, por outro algumas entidades conseguem entregar além desses limites (mesmo que não seja possível dizer, pelo menos no escopo da presente tese, se existe algum padrão nessas intervenções) enquanto outras utilizam as ferramentas conforme a possibilidade. Em que pese as limitações fáticas dos recursos e possibilidades que cada parte da burocracia estatal precisa lidar e pode oferecer, a construção de uma informação pública pautada na intersubjetividade exige a promoção de uma cultura da transparência, que não ofereça o formalismo como primeira opção de barreira, ainda que eventualmente o formalismo, quer seja pelas súmulas ou pela imposição do artigo 13, inciso III, como impeditivo para a construção da informação solicitada, aparece como fato comprovadamente limitante, para retornar ao ponto defendido por Ohlweiler³¹⁹. Não basta apenas a presença da lei e da estrutura normativa se desampanhada da disposição para efetivamente mente reforçar o sentido da lei, que é a promoção do acesso à informação.

³¹⁸ 246 HILBERT, Richard A. Bureaucracy as Believe, Rationalization as Repair: Max Weber in a PostFunctionalist Age. Sociological Theory vol. 5 n. 1. American Sociological Association, 198

³¹⁹ OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões hermenêuticas sobre a transparência na administração pública e a Lei nº 12.527/2011 in Acesso à Informação como direito fundamental e dever Estatal, SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, J

Nesse prisma, o formalismo pautado nos impedimentos e restrições, ainda que pautadas na possibilidade discricionária permitida pela lei, deve – para o efetivo cumprimento da Máxima Divulgação e superação do Ruído – não ser a primeira opção, como porta de entrada dos pedidos e recursos apresentados. Esse apagamento, que torna evidente a questão constituída desde o início dessa discussão sobre a falta sistemática de Expectativas, Confiabilidade e Coparticipação como sintoma do agravamento do Ruído, aparece não somente como um sintoma do viés mas como uma condição do próprio sistema que permite o enviesamento dos procedimentos, já que ao apagar as particularidades não somente das petições como, também, dos participantes, a tipificação ocorre de forma alienada, escondendo as reais possibilidades que alguns participantes podem oferecer, seja uma razão recursal mais apurada, seja a capacidade de compilar os dados fornecidos sem o comprometimento das funções típicas. Esse apagamento esconde a discussão da promoção da cultura da transparência, já que ela não enfatiza como é possível melhorar os procedimentos com os recursos limitados – ou a própria discussão sobre quais são os recursos necessários para a devida prestação informacional – restando apenas a aparência do formalismo com uma efetividade que depende de vários fatores que nem sempre estão claros, tornando o procedimento algo incerto, ao contrário do formalismo que aparece como uma constante de proteção dessa incerteza, de forma paradoxal.

5.3.5 Um pedido generalizado negado de forma genérica

Continuando a sequência lógica de discussão para a eventual conclusão, o processo de alienação das partes do procedimento, que agrava o Ruído e interfere na Máxima Divulgação, passa pelo que foi possível constatar como uma paradoxal generalidade que se apresenta como uma dupla negativa: no primeiro plano, pela força do Ruído, as petições são prontamente generalizadas e tipificadas conforme os vieses, sobretudo a Disponibilidade alimentada pela falta de Confiabilidade, recebendo respostas padronizadas. Esse ponto, que já foi explorado nesse capítulo, é agravado quando a resposta parte do artigo 13, sobretudo incisos I e II, gerando uma situação no qual pedidos são abstraídos para posteriormente serem acusados de generalidades irrazoáveis, recebendo como resposta uma tipificação genérica.

As ocorrências são desparticularizadas e generalizadas conforme a narrativa institucional pautada na normatização pertinente, sendo que os pedidos rapidamente

adquirem os rótulos usuais de negação como não ser um pedido, ser um pedido genérico, não ser um pedido razoável, não ocorrência de negativa de acesso a informação, ser uma reclamação e tantos outros rótulos que servem para agrupar os mais diferentes pedidos. Ainda que não seja irracional, negativo ou irrazoável a classificação de pedidos conforme tipos, como bem construído durante o segundo capítulo e parte integrante do próprio repertório teórico usado na presente tese, é importante ter sempre o cuidado para retornar do Tipo para os casos.

Esse processo deveria ocorrer partindo da narrativa intersubjetiva construída e servir como uma forma de quebrar o aspecto burocrático alienante que ensejou os estudos sobre a Burocracia de Rua, que serviram para a construção das três primeiras categorias. Assim como previsto, não raramente ocorre uma quebra entre a razão construída e as razões da decisão, remetendo ao Tipo identificado – ou muitas vezes reconstruído partindo de outras abstrações – transformando o peticionante em uma construção teórica baseada em outras previsões teóricas sobre o comportamento esperado dos agentes, ignorando não apenas a possibilidade de Ruído, mas até mesmo os indícios claros, como explicações ou questionamentos nos recursos. Como já referenciado, as remissões são incidentais, quando muito, apenas relacionando a existência de razões (até mesmo quando elas inexistem no recurso anterior) e uma análise, que não é instruída na maior parte dos arquivos.

Assim, tem-se de um lado esse processo de redução do Outro ao que pode ser encaixado no universo simbólico, uma racionalização alienada dos processos – com o agravante de que essa apreensão dos sentidos ocorre partindo o próprio texto que serve de interface, selecionando as partes convenientes para a tipificação e, do outro lado, temos a resposta genérica que não retorna do Tipo para o Cotidiano partilhado, servindo apenas como uma referência ao que é Tipo como Certo pela CMRI. Essa condição, que também é profundamente marcada pelos vieses, acaba correndo as possíveis superações do Ruído que ocorreram até o presente momento, já que mesmo considerando as diligências, inovações que foram recebidas e eventuais explicações que não foram consideradas reclamações, ainda pode ocorrer a inobservância desses fatores em detrimento de uma classificação que pouco remete ao já produzido até aquele momento procedimental.

Retornando para a teoria desenvolvida no capítulo três, a tentativa de reduzir o Outro desencadeia uma relação de estranhamento, que pode ser observada principalmente na ocorrência de discussões que inovam no pedido ou criam

reclamações sobre os procedimentos. Essa forma especial de Ruído, que pode ser considerada – diferente do Ruído padrão – como intencional, parece subscrever a ideia geral de que o fluxo interrompido de tipificação dos peticionantes e posterior retorno ao caso concreto está na raiz do problema da dificuldade de reestruturação da relação após a seleção do tipo, representado aqui como o processo de classificar a demanda como pertencente ao escopo da LAI e quais as garantias pertencentes ao caso. Esse processo, amplamente demonstrado durante a apresentação dos dados, não raramente acaba virando uma forma alienada de redução das relações construídas e convém lembrar que os recursos procedentes possuem uma margem maior de referência ao processo construído, logo é razoável concluir que a generalização, na dupla natureza demonstrada – generalizar ao tipificar e responder de forma geral a tipificação generalizada – quando ocorre, afeta diretamente o processo informacional.

Esse problema está exemplificado nas respostas que se limitam a dizer “pelas razões supra”, “este pedido foge do escopo da LAI” e que referenciam as razões da CGU e do Peticionante sem atacar os pontos. Estes eventos, em soma, correspondem a dois terços de todas as demandas analisadas, e abrangem todos os vieses. Como já construído até o presente momento, quanto maior o grau de viés encontrado menor é a Disposição, representada pelas três primeiras categorias, de efetividade da Máxima Divulgação e superação do Ruído.

Considerando a construção teórica que qualifica a Disposição como realização da prestação informacional e a problemática apontada da Cultura Organizacional pela transparência, convém retornar para a referência teórica proposta por Loidolt³²⁰, que a realização da pluralidade ocorre, na sua forma mais básica, no entendimento. Entender o Outro é permitir que ele se realize na pluralidade. Um recurso, por sua natureza, é justamente um pedido de revisão – no sentido estrito na revisão do procedimento, porém no sentido amplo na própria revisão da narrativa que culminou na razão que fundamentou a decisão atacada.

Lograr essa natureza intersubjetiva, plural e pública do discurso que culmina na decisão e substituir este procedimento de enfrentamento dos pontos levantados é um apagamento não apenas do Outro como, de fato, Outro mas da própria realização

³²⁰ LOIDOLT, Sophie. *Phenomenology of Plurality: Hannah Arendt on Political Intersubjectivity*. Routledge, 2018.

da intersubjetividade, como uma alegoria da realização da informação como uma via de realização social e modificação dos estados comportamentais. Se a intersubjetividade política é a construção de um entendimento racional sobre os fatos da vida política e o exercício da Vida Ativa na sua condição de Ação³²¹, é razoável concluir que não ter espaço de Ação no procedimento e ter a razão apagada no processo decisório é uma forma de apagamento político. Retornando para o entendimento de Bento³²² sobre o acesso à informação como pressuposto da democracia, não ter a capacidade de explicar por qual motivo um determinado dado é uma informação é uma forma direta de ataque a democracia. Ainda que tal caso não tenha sido observado, é possível dizer que uma forma indireta de ameaça é quando a explicação é recebida, mas ignorada, existindo o acesso apenas como formalidade sem o devido entendimento dessa natureza intersubjetiva da Ação como realização da vida política na figura do diálogo, construído pelas partes.

Assim, esse “pedido generalizado de forma genérica”, acaba sendo o caminho lógico para o próximo item, que expressa a problemática observada, de acordo com as teorias levantadas até o presente momento, que é a ocorrência não só de fundamentos que pouco dizem sobre o procedimento, mas sim de uma descontextualização dos contextos que emergiram na troca intersubjetiva, com um fechamento dos sentidos de forma alienada.

5.3.6 O olhar fenomenológico na estrutura do procedimento

Chegando ao final da parte expositiva da discussão, é conveniente apresentar o que, por motivos categóricos, será descrito como um “fundamento apartado”, isto é, quando a razão da decisão não referencia a história narrativa do procedimento. Esse ponto já foi referenciado algumas vezes durante a apresentação e discussão dos dados, mas aqui ele fechará ontologicamente a construção realizada até agora pois em sua natureza mais direta e objetiva, ela é a forma de Alienação que separa o pedido da resposta.

Assim, esse fenômeno foi amplamente observado nas categorias descritas até o presente momento, quer na modalidade genérica e mais objetiva, que nas formas mais indiretas, como quando a CMRI referencia apenas algumas partes da narrativa

³²¹ ARENDT, Hannah. A Condição Humana. 11ª.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

³²² BENTO, Leonardo Valles. Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

e deixa de lado outras, sem qualificar o real motivo dessa exclusão ou não. Para compreender o fenômeno passando pelos dados apresentados, é preciso explicar que esse fenômeno segue as duas regras gerais observadas até o presente momento: quanto maior o grau de Viés apresentado, menor a Disposição encontrada e não existe relação entre o grau de Ruído e a Disposição para superá-lo. Em suma, não parece existir uma relação entre a maior ou menor explicação do pedido e das razões e a Disposição para a CMRI analisar essas razões.

Configura-se uma situação na qual parece que inexistente uma previsibilidade na prestação recursal informacional, já que explicando ou não, não é possível entender se isso ajudará ou não na demanda. De fato, a não explicação dos pedidos pode causar improcedência pelo artigo 13 (e a tentativa de explicar durante o recurso raramente logra êxito) mas a explicação detalhada desde a petição não parece ter um efeito positivo. A ocorrência de diligências ou a análise detalhada dos pontos dos pedidos não parece ter ligação com a presença ou ausência de detalhes. Quando muito, a separação dos pedidos por números ou letras parece ajudar no retorno pontual que remete aos pontos discriminados, sendo essa a única diferença que foi possível analisar.

Convém um retorno ao próprio processo fenomenológico para compreender essa faceta da atividade analisada. Como explicado durante a metodologia na introdução, são cinco facetas típicas da análise fenomenológica que orientam a percepção dos fatos, aqui documentos, e permitem a compreensão dos fenômenos.

A extração dos sentidos do ponto de vista do DFP ocorreu de forma coesa e as análises expressaram os fenômenos com o desvio típico esperado do nível fenomenológico, pela própria natureza subjetiva desse tipo de problema. Centenas de processos foram agrupados em alguns poucas temáticas, denotando um olhar interpretativo procedimental que faz parte da experiência já observada na pesquisa primária. Guardadas as devidas modificações já discutidas, parece que a experiência brasileira segue as experiências dos índices GRI no que diz respeito a existência de uma lei que não é interpretada com o interesse de fornecer o acesso mais amplo possível. Isso não quer dizer que seja um ato consciente e sim que os gestores não possuem critérios compartilhados de promoção da melhor interpretação condizente com a Máxima Divulgação e tudo indica que o Ruído faz parte desse processo, de forma negativa, em uma tendência a ignorá-lo para efetuar uma forma imprópria de economia processual.

Sem desrespeitar a contextualidade do procedimento brasileiro, o formalismo típico das burocracias racionais dentro do contexto weberiano parece produzir problemas parecidos, ainda que demonstrem roupagens diversas conforme o ambiente cultural em que são propagados. Por intermédio da pesquisa é possível verificar que o caso brasileiro apresenta critérios que demonstram um certo informalismo capaz de resolver os problemas típicos encontrados nesse grau de virtualização dos procedimentos democráticos, ainda que de forma inconstante, o que possibilita mostrar que – ainda que informal – a disposição para interpretar da melhor maneira possível o acesso à informação, compreendendo o pedido do peticionante, é uma forma eficaz, ainda que nem sempre presente.

Ainda que o Ruído presente dentro da burocracia seja menor e limitado em escopo, não obstante é um Ruído superado pelos mesmos mecanismos, com a vantagem de que é imune ao problema da Súmula 2, isto é, não ocorre inovação recursal pela retificação do entendimento sobre o problema, garantindo que é um mecanismo mais informal (logo, pelo menos teoricamente, não controlável) de ajuste procedimental. Ainda que não seja uma garantia de que o Ruído com o peticionante será afetado, parece que a presença de Ruído dentro da burocracia afeta diretamente a capacidade de compreensão das demandas ou, na pior das hipóteses, a Alienação entre a CMRI e as instâncias iniciais compromete a possibilidade de encontrar as respostas adequadas para o pedido.

Todos esses pontos juntos formam uma ligação entre a primeira pesquisa e a segunda, já que os problemas compreendidos no primeiro momento são relevantes para o segundo, sendo que é possível compreender a questão partindo dos casos particularizados e visualizando o Brasil como uma das instâncias do problema. Nesse aspecto, é possível compreender a disparidade entre os índices como um problema de disponibilidade dos agentes na interpretação e contextualização dos problemas, do ponto de vista fenomenológico, já que os intérpretes, apartados da realidade dos peticionantes, acabam por recorrer ao familiar, fruto do Cotidiano, em sua busca pela satisfação daquela demanda.

Sem prejuízo de outras questões, parece um caso típico de Interesse Público Secundário em detrimento do Primário, o que é obscurecido pelo vieses dos atores. A presença ocasional de diligências sanatórias apenas agrava a questão, já que cria um ambiente de insegurança jurídica, pois inexiste uma prescrição específica para o acesso à informação dentro desse escopo, criando

uma situação de benesse, já que é impossível determinar as condições de acesso aos procedimentos sanatórios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a discussão realizada no capítulo anterior em consonância com as categorias de pesquisa criadas pela teoria e revisitadas durante a análise dos dados, a presente tese agora encaminha-se para o momento final de construção da crítica fenomenológica, com o objetivo de amarrar os três momentos - a constituição do problema, a busca pelas categorias e a análise dos dados levantados – e oferecer uma resposta, iterativa, para o problema levantado.

Resta agora, para encerrar a tese, visitar as hipóteses iniciais e prepará-las como a resolução do problema de pesquisa. As duas hipóteses foram amplamente discutidas, como pressupostos e como observações durante a análise dos dados, e o resultado parece claro partindo do recorte analisado.

Constatada a presença do Ruído e as formas de resolução que foram encontradas durante os procedimentos parece que a hipótese primária, de que a LAI não recepiona a ideia de Ruído, está confirmada. De fato, as soluções para o Ruído mais efetivas ocorrem de forma indireta, por meio de diligências adicionais, que não estão expressamente discriminadas como forma de suporte para a devida prestação informacional.

De fato, o problema da inovação (Súmula 2) se colocada diretamente como uma barreira, ficando apenas ao encargo da cultura organizacional a Disposição para resolução dos problemas constatada a divergência de entendimentos sobre o pedido. Em outras palavras, inexistente suporte para a construção intersubjetiva da informação pública, restando apenas o critério subjetivo da Responsividade dos agentes. Em outras palavras, resta falsa a hipótese de que a LAI recepiona o ruído, já que inexistente mecanismo formal dentro do escopo da LAI e da história jurisprudencial da CMRI para promover a cultura da Responsividade e a superação dos Ruídos para a promoção da Máxima Divulgação.

Assim, resta comprovada pela análise dos fatos a hipótese II, a LAI não é inclusiva para o problema do Ruído, inexistente mecanismos formais para a promoção da Responsividade, não existe uma ligação direta entre explicar a demanda e receber uma resposta sobre os pontos levantados, a história jurisprudencial construída e codificada pela CMRI não apresenta mecanismos objetivos para a promoção da cultura organizacional pautada na Máxima Divulgação e as soluções mais efetivas são, de fato, informais – ainda que exista previsão legal para as diligências, inexistente recomendação ou reforço das instâncias superiores para a efetividade e promoção

destas práticas. Ademais, os artigos da LAI e do RLAI que barram o acesso à informação são amplamente utilizados sem critérios apurados e constituídos pelos fundamentos posteriores, sendo difícil definir em que condições certos critérios, como clareza dos pedidos ou irrazoabilidade dos mesmos, são utilizáveis, o que fere diretamente a Máxima Divulgação e a promoção da superação do Ruído, já que sem a previsão do que comumente é improcedente é difícil redigir um recurso supostamente eficaz.

Este breve resumo das hipóteses contou com um apanhado geral de tudo que já foi discutido e apontou o suporte teórico e fático que fundamenta a comprovação da hipótese. Retornando para a pesquisa primária, como já foi introduzido neste capítulo, a existência de uma lei de acesso à informação concisa e formalmente válida não garante o devido acesso à informação. A LAI, com todas as vantagens formais e inovações, ainda não possui mecanismos suficientes para a promoção de uma cultura pautada na superação do Ruído, sendo que algumas das possíveis soluções estão pautadas no seu espectro negativo, sendo uma barreira para este problema.

Essa constatação serve como base para as considerações finais, fechando a proposta inicial e lançando as bases para uma crítica fenomenológica da informação pública, como um pressuposto para a superação do Ruído e concretização da Máxima Divulgação dentro da LAI, como enunciado pelo título da tese, elemento esse que constituiu a narrativa apresentada na presente pesquisa, visando a criação dos subsídios para a compreensão do problema como um fenômeno derivado da discrepância entre a tipificação das relações informacionais e a prática corrente dos processos de recurso e revalidação das decisões de acesso à informação no cenário jurídico brasileiro.

Assegurada a validação da hipótese II, resta o retorno para o problema de pesquisa, que visa compreender o papel do Ruído dentro da interpretação e efetividade do acesso à informação pública no Brasil. Depois de todas as análises preliminares que identificaram o problema do formalismo no ordenamento jurídico internacional, a construção teórica que apontou o problema da Disposição, já lançando a base teórica para antecipar que sem mecanismos de promoção da Cultura Organizacional o formalismo servirá como barreira, culminando com a análise dos dados apresentados e a representação das categorias construídas, a conclusão sobre o Problema parece clara: o conceito de informação da LAI não considera o ruído, não apresenta mecanismos de promoção da Disposição e não prioriza a Máxima

Divulgação mais do que um mandamento que raramente aparece nas razões. De fato, como diversas vezes evidenciado com os dados da pesquisa, os mecanismos da LAI são expressos de forma dissonante, nem sempre significando a mesma coisa.

Sendo assim, resta retornar com uma crítica: se a LAI não presume o Ruído qual é, efetivamente, o papel do Ruído dentro da LAI? Indiretamente é possível constituir o problema justamente pelo impacto do Ruído no acesso à informação pela própria omissão da existência dessa questão superável.

Retornando para a questão da (co)participação na construção da informação, aquela dimensão do pertencimento, que passa por diversos recortes teóricos apresentados, começando pela construção da razão partilhada e culminando na informação como formação e reestruturação do comportamento, parece que a inexistência de mecanismos de superação do Ruído dentro da LAI induz a criação de mecanismos informais para a resolução, sendo o notável as diligências que parecem suprir essa necessidade explicativa. Ainda que não seja possível determinar que é o caráter informal que fundamenta o sucesso dessas práticas, parece que é razoável dizer que elas deveriam contar com um suporte explícito dentro da LAI para a efetivação, principalmente no que diz respeito a questão da inovação.

No entendimento dessa tese parece oportuno diferenciar a mera inovação como resposta do pedido e a diferenciação motivada pela discordância categórica, pela própria ideia de economia processual, já que não parece muito econômico exigir novo procedimento pois a informação requisitada não estava no formato exigido, ou – pegando diretamente um dos exemplos citados – se um banco de dados é explicativo ou descritivo.

Em que pese os avanços notórios da LAI, alguns aspectos que exigem a observação da prática, em analogia ao ato de tipificar e depois retornar para o caso concreto e compreender os efeitos da tipificação, merecem atenção, como os dados apresentados demonstram. Esse retorno se dá, basicamente, pela compreensão de que o sistema construído não parece funcionar como previsto, mas que as soluções oriundas da prática merecem uma atenção especial e eventual consolidação. Ainda que a informalidade possa ter vantagens na prática, ela favorece alguns contextos informacionais e alguns tipos de peticionantes mais proativos.

Para os outros casos, dos mais diversos contextos informacionais, é preciso pensar em garantias pautadas no formalismo para que o acesso à informação não seja um mecanismo que somente será plenamente exercido por aqueles que possuem

conhecimento de como funcionam os mecanismos de acesso a dados, o acesso à informação é um mecanismo essencial para a defesa da democracia e não parece razoável limitá-lo aos processos informais ou, em outras palavras, deixar a efetividade do processo pautado apenas na boa-vontade do burocrata – ainda que, pelos dados apresentados, no presente momento a situação recursal parece ser garantida pela boa-vontade que, infelizmente, não é majoritária, caracterizada pela questão da Responsividade. Em outras palavras, a Responsividade, Cultura Organizacional da Transparência e outros fatores subjetivos precisam de um incentivo para a efetividade dos dispositivos, mas, igualmente, a existência dos dispositivos formais é uma necessidade, pelos próprios fundamentos que regem a burocracia.

Mesmo na questão preparatória apresentada, é possível ver uma imprecisão e certa dificuldade na compilação dos dados, sendo necessária a padronização, recursos adicionais para o tratamento de *pdfs* em formato de imagem e um teste de integridade entre o banco de dados das peças e o relatório das peças existentes. Ao realizar esse procedimento de limpeza dos dados ficou evidente que a problemática do acesso à informação começa, justamente, na própria consolidação dos dados ofertados e essa dificuldade ficou evidente em diversas requisições, ainda mais quando elas foram instruídas por tentativas prévias de acesso aos dados e impedimentos baseados no artigo 13. A construção de um melhor protocolo de dados, ainda que não seja a proposta da presente tese, certamente conta nas dificuldades apresentadas, até mesmo no nível metodológico, isso considerando um universo relativamente pequeno de dados.

Ainda que o problema de pesquisa tenha sido resolvido usando os dados, resta construir uma proposta, que foi lançada no título: a construção da crítica fenomenológica do conceito de informação pública com o objetivo de superar esses problemas pontuais encontrados nesse recorte informacional analisado, que será objeto do epílogo da tese. Essa proposta fechará de forma ontológica a ausência formal do Ruído constatada, servindo de breve recapitulação de alguns pontos levantados em consonância com os achados empíricos, partindo da confirmação da hipótese e da discussão do problema de pesquisa. Assim, as considerações finais sobre a tese avançam agora para o momento de retorno ao ponto inicial da escrita, que é o título da tese e uma proposta de crítica fenomenológica, retornando para a questão da constituição do objeto de pesquisa – agora com os acréscimos derivados da pesquisa, validação das hipóteses e o confronto com o problema de pesquisa.

Caracterizar a crítica apresentada é compreender o problema como uma questão fenomenológica, pautada por uma crítica baseada pelo fenômeno – agora devidamente estudado, discriminado e constituído dentro das categorias construídas, tendo como horizonte a criação de parâmetros para analisar a interação entre a tipologia e as práticas que tentam reaproximar e efetivar o objetivo, que é a realização na já definida dupla função da prestação informacional.

Assim, vencida a questão inicial do problema e das hipóteses, que é uma consequência lógica da apresentação e discussão dos problemas, já que as categorias foram criadas, de fato, partindo dos pontos citados, agora é o momento do fechamento da narrativa proposta de forma orgânica pela pesquisa que embasou a tese, com o objetivo de compreender as implicações do problema de pesquisa quando confrontado com as práticas observadas durante a pesquisa, como uma própria crítica sobre a crítica – o necessário retorno da tipologia aos pormenores que sustentam essa premissa, já que o tipo, sendo uma aproximação das relações que foram racionalizadas, deve sempre retornar para a mediação, tanto exposta nessa tese, para a sua validação e concretização como uma relação compreensível e racional entre os agentes de uma determinada estrutura que se orientam pelas características apresentadas.

O problema fenomenológico da ausência do Ruído é a própria negativa do outro e dos diversos Depósitos de Conhecimento que permeiam as interações intersubjetivas dos agentes dentro das estruturas. Sendo o papel efetivo do Ruído a constatação das falhas no processo comunicacional do acesso à informação, no que tange a constituição de uma correspondência entre o que é solicitado e o que é respondido, a solução passa, essencialmente, por evidenciar o Ruído e a falha na superação em suas consequências, trazendo os três pontos iniciais das categorias - a expectativa de que o procedimento tem por objetivo achar uma resposta, a confiabilidade de que o procedimento será justo e a cooparticipação na construção do entendimento comum sobre o objeto solicitado e as possíveis respostas. Esse procedimento, que visa diminuir o Ruído e cumprir a dupla natureza informativa do processo de acesso à informação, como acesso ao desejado e compreensão dos mecanismos de acesso, parece ser, ainda que de forma tipológica, a resposta para o problema, partindo dos dados

Para concluir a presente tese é preciso compreender o problema de pesquisa e observá-lo com o conhecimento adquirido durante a discussão dos dados. Uma crítica fenomenológica do acesso à informação pública precisa de três elementos como base: ela deve ser uma crítica, partindo do ponto de vista fenomenológico e deve enfrentar a questão do acesso à informação pública. Após a pesquisa, passando pela dialética entre a teoria e os dados empíricos, parece ser razoável lançar as conclusões e considerações finais no epílogo da presente tese.

A crítica é evidenciada pela constante discussão entre a diferença tipológica, explícita ou implícita, entre as respostas baseadas na lei e a construção intersubjetiva do objeto da petição. Oras, se o objetivo da lei é a prestação informacional ou, na sua dupla natureza, a compreensão dos motivos de vedação do acesso, toda interpretação deve apresentar relação com esse objetivo e o papel da crítica é, justamente, apontar a inobservância – devidamente comprovada – desse pressuposto.

A fenomenologia aparece, principalmente no seu aspecto social tendo como base os referenciais apresentados, a compreensão do objeto como ele aparece para os agentes, partindo dos referenciais teóricos e das Coisas Tidas como Certas no Cotidiano. No caso da pesquisa, a experiência jurídica dos agentes que interpretam a lei e precisam revalidar essa interpretação a cada demanda, superando os vieses para construir uma resposta adequada e condizente com o pedido, mediando o Tipo e a experiência corrente, algo que deixou a desejar dentro do escopo analisado.

Finalmente o que foi constituído como um duplo papel da prestação informacional foi cunhado, na medida em que os dados foram analisados e pensados partindo da teoria, como uma condição de validação da prestação informacional: para a devida realização do direito a informação pública deve ser ofertadas ou, na impossibilidade legal, uma resposta capaz de explicar por qual motivo ela não pode ser ofertada. Essa resposta deve ser suportada pela lei mas, igualmente, deve ser condicionada ao fato, sendo imprópria a negativa abstrada por ser uma negativa da própria Máxima Divulgação.

O começo desta jornada trouxe a questão do ponto de vista, enfatizando sobre como o universal desfoca as particularidades, noção esta que foi desenvolvida usando a teoria seja na sua conceituação seja na constituição de problemas derivados e constatada na prática, sem perder o horizonte pretendido, orientado pela delimitação

do problema e da noção de que toda a trajetória tinha por objetivo responder o questionamento demarcado pela metodologia.

Convém trazer essa dimensão entre o particular e o geral justamente como condição epistêmica para entender o problema e realizar uma crítica fenomenológica dos achados teóricos e empíricos, para realizar o título da obra e encerrar a presente pesquisa. Assim, a tipificação pretendida passou pela caracterização do problema dentro do horizonte legal pretendido – a LAI – e a visualização se esse problema é um caso específico da realidade brasileira ou é possível observá-lo em outros lugares. De fato, foi possível observar a problemática em outros lugares e extrair informações sobre particularidades que, ainda que a manifestação seja única para os contextos sociais apresentados, a premissa pode ser utilizada para uma tipificação do problema, que se apresentou como a necessidade de eficácia do que está prescrito na lei, independente da qualidade legal dos diplomas pesquisados. Mais do que isso, considerando o índice TI, foi possível até concluir que para o peticionante, a existência de uma legislação abaixo dos padrões formais mas aplicável nos casos do Cotidiano era melhor do que a tentativa de uma legislação ineficaz porém construída usando as melhores técnicas disponíveis. Uma pergunta que não foi explorada pois foge do escopo é a existência de legislações eficazes e construídas com as demais técnicas. Como enunciado no primeiro capítulo, o caso Indiano pode ser considerado um bom ponto de partida para futura pesquisa, já que a construção do acesso à informação parte da compreensão inerente do Ruído informacional e a promoção de uma educação para a informação – tanto nos administradores quanto nos peticionantes.

Essas conclusões preliminares, agora retornadas com a experiência adquirida da pesquisa empírica, fomentam as seguintes considerações.

A lei sempre foi o horizonte epistêmico da presente tese e é conveniente retornar para ela ao começar o fechamento da presente obra. A LAI define informação como um dado, processado ou não, para fins de transmissão ou produção de conhecimento. Tal conceito não foge, ainda que use palavras diferentes, das teorias apresentadas – informação é, de fato, um recorte dos dados que visa alterar o comportamento (no nível cognitivo) do autor, pois a função da informação é produzir diferença entre o que o sinal entregue e os dados produzidos. O que a legislação não trás é essa inovação fenomenológica, de forma implícita, mas é possível extrair desse contexto a premissa básica da tese: não se produz Ruído sem entendimento, e entendimento está no cerne da produção e transmissão de conhecimento.

Essa ligação, que esteve presente nas mais de duzentas páginas da tese, agora volta ao seu princípio para instruir e concluir o escopo dessa pesquisa: em que condições é possível dizer que, de fato, ocorreu informação – isto é, produção e transmissão de conhecimento? Ou, traduzindo para os termos utilizados – em que condições é possível dizer que o peticionante efetivamente alterou o seu conhecimento sobre os fatos consultados? Essa premissa, que possui dois níveis de entendimento – alterações sobre o objeto e sobre os procedimentos de acesso ao objeto – foram instruídos, teorizados e definidos nos dois primeiros capítulos, seja com um olhar crítico sobre a eficácia dos princípios que regem o acesso à informação internacional, seja o olhar crítico da própria premissa que rege o conceito de informação pública, está no cerne da dupla natureza da prestação informacional, como já enfatizado.

Mais do que informar, a informação deve ser pública – e por pública resta válido resgatar a ideia de intersubjetividade, de razão pública e da própria cidadania como exercício de direitos e deveres, o que inclui ouvir e ser ouvido – além de ter acesso à informação para fiscalizar o governo e entender o funcionamento das instituições. Essa questão foi amplamente desenvolvida utilizando uma pesquisa empírica preliminar para compreender o impacto das formas de medir uma boa legislação de acesso à informação para ter um ponto empírico para o início da crítica fenomenológica – definindo e contornando o fenômeno pesquisado, a existência da lei dentro do procedimento burocrático informacional e a dialética entre o peticionante e o peticionado.

Os três primeiros capítulos não só edificaram os alicerces para a pesquisa principal da tese como ajudaram a definir o fenômeno que estava sendo observado em sua complexidade, utilizando conhecimentos da Ciência da Informação, Filosofia, Sociologia, Políticas Públicas e outras ciências sociais, alternando teoria e prática para apresentar o escopo e o enquadramento do objetivo da tese.

Sem perder de vista a própria ideia de crítica, nesses primeiros contornos lançados sobre o objetivo, foi idealizada a própria crítica metodológica que com a proposição de uma pesquisa preliminar para realmente questionar: esse problema é, de fato, um problema? E, se ele é realmente um problema, o que foi idealizado no projeto de pesquisa é, efetivamente, o que deve passar pelo crivo metodológico para responder o questionamento? Essas perguntas iniciais lançaram as bases para a construção das categorias de análise, com a intenção de fazer uma dupla crítica

fenomenológica – como a lei aparece no fenômeno descrito e como o autor da obra, como pesquisador, constrói o objeto de pesquisa.

Assim, desde a primeira escolha dos índices, o foco sempre foi a crítica fenomenológica da lei. A questão do que a lei define como informação, quais foram os critérios assim como uma tentativa fenomenológica para a compreensão das mudanças. Em um esforço sobre a questão, no primeiro capítulo, a questão jurídica pode ser concretizada com o questionamento: “essa lei é eficaz?”, sendo que a mesma pergunta pode ser aplicada ao caso brasileiro, com a resposta: sim, mas ainda pode melhorar. E é esse o papel da crítica apresentada até o momento: propor uma melhora, baseada nos fatos, para o conceito que foi apreendido tanto do tipo quanto das tipologias construídas em cada iteração entre os peticionantes, instâncias iniciais e julgamentos ofertados pela CMRI, assim como as práticas que foram construídas para conduzir os rumos procedimentais em uma verdadeira razão prática, ainda que suficiente nos termos construídos até agora – ou seja, que está preocupada com a satisfação formal dos quesitos. Tendo isso em vista, a primeira consideração final da crítica é que a Disposição importa.

Ainda que óbvio, uma crítica fenomenológica não deve pegar como garantido o que as coisas, de forma irreflexiva, como o Cotidiano promove. Ainda que possa parecer óbvio que a disposição é, essencialmente, a condição de estar disposto resta ainda – de forma científica – descrever o que é estar disposto dentro do contexto informacional público.

Fácil seria descrever que estar disposto é simplesmente fornecer a informação pública desejada e assim realizar a Máxima Divulgação, mas, considerando o contexto legal da obra, o caminho para responder essa pergunta necessariamente precisa seguir as linhas limitantes da lei, e essa palavra não está aqui colocada de forma negativa. Limitar aqui aparece justamente como uma questão racional, de que a lei – sendo igual para todos – precisa considerar o todo ao resolver os casos e a função da lei, nesse aspecto, é descrever as condições que permitem o acesso ao direito. Ainda que seja possível (e desejável) resolver os casos sempre considerando as particularidades, a própria lei fornece – igualmente – os mecanismos possíveis para tal feito.

Sem entrar na discussão riquíssima sobre os atos discricionários, mas deixando claro a existência do viés como impeditivo para a boa discricionariedade dos atos administrativos. Ainda que a questão não esteja explícita no capítulo quatro, ela

foi tangenciada diversas vezes, questão essa que ensejaria uma tese sobre o assunto, a presente pesquisa limitou-se a pegar os fenômenos apresentados e tentar compreender se eles estão devidamente adequados como procedimentos e, acima de tudo, se eles possuem um caráter informacional – sem nunca esquecer a dupla natureza informacional que foi apresentada na pesquisa e que faz parte da crítica fenomenológica em sua amplitude.

A Disposição foi dividida em três características, com a função de orientar os parâmetros de interação entre o peticionante e o peticionado, assumindo uma previsibilidade da lei e do próprio procedimento como recurso. Mas, enquanto essa divisão ocorreu no plano tipológico, ela provou ser apenas artificial, já que o comprometimento dos estágios iniciais da Disposição maculou, por final, o resto do processo inicial. Assim, a falha ao suprir a Expectativa raramente aparece apartada da questão da Confiabilidade e a ausência delas normalmente indica a ausência de Coparticipação.

Sendo um recurso existe a Expectativa de que a decisão versará sobre o que foi discutido (o que nem sempre – para não dizer mais que metade das vezes – ocorreu) e que existirá alguma previsibilidade nas decisões, a famosa jurisprudência que por motivos metodológicos foi definida como a narrativa procedimental. A expectativa apareceu como um posicionamento não de alguém novo nos procedimentos recursais, mas sim de alguém que já passou por uma parte significativa do procedimento e agora quer uma decisão final sobre o assunto.

Essa Expectativa logo dá entrada para uma Confiabilidade. De certa forma é razoável supor que alguém recorrendo não só está esperando a revisão e posterior decisão sobre o problema e sim que essa decisão seja coerente e pautada nos procedimentos legais, o que inclui a questão da particularidade de cada problema. Assim, é esperado que não somente a decisão verse sobre os procedimentos que ocorreram até agora – ela precisa versar sobre o pedido e suas interações. Ainda que o Ruído a questão transcendente, é aqui que ele se torna óbvio – a decisão deve, efetivamente, ser conectada ao que foi decidido até agora e não uma construção genética sobre os fatos, salvo quando a lei assim permitir (e nos limites permitidos).

E a forma mais simples de se fazer entender é, de fato, explicando o caso. Coparticipação denota essa promoção do entendimento, a leitura das razões dos peticionantes e a devida resposta – que nem sempre pode ser a informação desejada, mas que seja, pelo menos, uma explicação convincente da negativa. E aqui é

oportuno reiterar o que foi dito: segredo e inacessibilidade da informação não é algo negativo em si, desde que pautado por motivos razoáveis. E essa razoabilidade é tanto legal quando discursiva, nas razões que encaixam a negativa nos casos previstas na lei. Assim, construir a informação de forma Coparticipativa é tanto dar voz para o peticionante quanto explicar, partindo dos argumentos apresentados, as limitações do acesso à informação. Foge do escopo da pesquisa dizer qual seria o sistema ideal, com uma correta separação entre o que pode ser segredo e o que deve ser embarcado pela Máxima Divulgação porém, dito isso, se existe legalmente uma previsão de acesso faz parte da crítica fenomenológica jurídica a indicação de que o acesso existe e deve ser respeitado.

Construir uma legislação aparentemente forte não garante a eficácia do acesso à informação e isso parece evidente desde os primeiros momentos da pesquisa preparatória e tal premissa restou confirmada na pesquisa principal em diversos níveis.

Analisando o fenômeno em um primeiro momento, é possível dizer que tanto as negativas quanto as acessibilidades previstas na lei, dentro da população analisadas, são lançadas sem um apreço pelos fundamentos ou, na melhor das hipóteses, generalizações. Nesse aspecto é possível verificar que até nos momentos positivos não é possível afirmar quando as diligências para tentar sanar o acesso à informação são passíveis ou em que situações as inovações são válidas de análise para continuar o processo. Mesmo quando o pedido é desqualificado ocasionalmente o meio adequado para a resolução é proposto, algumas vezes até mesmo com o reencaminhamento da demanda – em outras, apenas uma negativa genérica.

Do ponto de vista do peticionante, pouco agrega saber que o pedido foi negado se inexistente um fundamento ou uma explicação sobre os motivos mais profunda do que “não é uma informação” ou “li as razões, mas não concordo” e, infelizmente, um número significativo de respostas foram enquadradas nesse contexto. No horizonte dessas negativas, como pressuposto dos vieses, aparece a Teodiceia Secular como realização do Cotidiano da atividade burocrática. Os erros dos funcionários, estes funcionando dentro de um sistema transcendente, não são os erros do próprio sistema.

A razão de existir do sistema – servir ao público – resta suficiente em si, como um mecanismo de defesa preemptivo que encerra as discussões em um duplo sentido – ao trazer todas as discussões para o fundo abstrato e impessoal da burocracia, em

detrimento dos pontos de vista particulares, a generalização obscurece as nuances construídas durante a interação que ensejou o recurso. Mais do que isso, iguala todos os membros da burocracia, ainda que de forma aparente, tornando difícil compreender as dificuldades específicas de cada entidade demandada. A suficiência das condições cognitivas que permeiam os julgamos, como a recorrência ao que foi julgado sem explicar os motivos, contrastam com a apreensão unilateral dos sentidos que ocorre em outros casos, como modificar os fundamentos sem explicar por qual motivo é um e não outro, algo corriqueiro na aplicação do artigo 13.

E nesse prisma, tudo ocorre e termina bem – até quando não sabemos por qual motivo a entidade decidiu entregar o pedido fora do prazo (com ou sem diligências) pois os erros de cada entidade ou funcionário não comprometem a transcendência da burocracia. Como a ironia da arte já decretou no passado, tudo está bem quando acaba bem - o percurso se perde no final, que engloba as possibilidades, ofuscando o caminho pelas generalizações. Assim a Teodiceia Secular decreta, pelos vieses – tudo ocorreu bem pois foi devidamente enquadrado nas expectativas, sem explicar os enquadramentos, as expectativas e como elas se alinham ao caso concreto.

Ainda que seja possível denotar que essa visão é pessimista, a crítica não deve ser vazia e generalista – para não incorrer no mesmo traço que é criticado. A ausência de fundamentação em muitas decisões não é um traço sempre negativo, saindo um pouco do direito e entrando na questão sociológica. De fato, ocasionalmente ela oferece saídas sem comprometer a entendimentos futuros a lei, como uma forma de gambiarra jurídica, no qual o caso concreto é a base da solução, porém sem o comprometimento de que casos futuros parecidos receberão o mesmo tratamento, como é o caso das diligências. Mas, mesmo que seja possível compreender o ponto de partida da prática, ainda é necessário agravar que essa solução é, essencialmente, benéfica para a administração pública, subscrevendo a ideia de um Interesse Público Secundário e criando a situação, já discutida, de um direito que não é universalizável pois depende do ato de vontade do beneficiador.

É possível cogitar os motivos para tal comportamento, considerando a análise qualitativa dos documentos não parece ser uma modificação baseada exclusivamente nos julgadores, já que ela não está restrita temporalmente, sendo observável de 2012 até 2019. A melhor explicação possível é que provavelmente o fundamento parte, em certo grau, de informações que não constam no relatório apresentado, o que pelo menos em algum grau resta provado pois nos casos das diligências nem sempre o

conteúdo delas é referenciado, sendo apenas uma nota de que ocorreu e as razões, que não estão presentes, fazem parte da cognição apresentada.

Isso entra diretamente na questão dos vieses e como eles ajudam a sustentar essa narrativa burocrática: seja o Enquadramento, a Confirmação ou a Disponibilidade eles se apresentam como tentativas de compreender o papel da burocracia como pacificação dos sentidos, uma forma de transcendência assimétrica no qual o Interesse Público está acima dos particulares logo existe uma presunção de que ele está certo.

As questões são Enquadradas conforme a narrativa consolidada, Disponíveis conforme o que a administração pode fazer e Confirmados conforme o esquema apresentado do Cotidiano que fundamente a própria atividade burocrática.

A narrativa de uma transcendência se confunde com a justificativa de existência dela, como é possível observar pelos dados levantados. Essa premissa apaga as particularidades dos casos, encaixando tudo na grande narrativa de que a burocracia, mesmo quando errada, é suficiente em si – ainda que essa suficiência possa ser responsável pelo apagamento das próprias particularidades das diversas entidades da administração pública.

Retornando para uma ideia construída, os silêncios sobre os Ruídos, particularidades e contextos acabam reforçando a narrativa que apaga as outras, pela generalização e a abertura e fechamento dos sentidos sem a explicação dos fundamentos, em uma forma de heurística subentendida que não é informativa para quem está lendo, no duplo sentido do processo informacional – a busca pela informação e a busca pela revisão do entendimento construído até o momento do recurso. A Máxima Divulgação fica comprometida pela própria condição de acesso aos dados, que por vezes aparece como algo pautado nas condições fáticas percebidas pelos autores sem a discussão se essas condições são válidas ou não.

Ainda que do ponto de vista jurídico a presunção de que uma entidade dizendo que inexistente a informação é verdadeira até que o contrário seja provado, e o mesmo é válido para negativas pelo artigo 13 e outros, a verdade é que em alguns casos diligências ocorrem para verificar a veracidade e a discussão sobre as condições de verificação raramente entram nas razões decisórias recursais, criando uma história narrativa que ocasionalmente oferece a Disposição observada na questão do Ruído mas não se compromete, enviesando a prestação informacional conforme as condições que não estão impostas no texto da decisão.

Como exemplificado, mais do que apenas dizer que as decisões mostram um certo viés, é possível dizer que elas são enviesadas para o lado do petionante, em menor grau, e isso é igualmente problemático, sendo que a melhor solução seria, oficialmente, integrar as melhores práticas na história narrativa decisória para compreender como expandir cada vez mais a Máxima Divulgação.

Assim, a Teodiceia Secular, como a Teodiceia original, é um recurso que visa compreender a existência de falhas em um sistema que serve para superar os problemas inerentes de um sistema complexo. Diferente do problema da Teodiceia original, aqui a proposta é manter coeso um sistema complexo que tem por objetivo juntar múltiplos depósitos conceituais de diversos cotidianos diferentes e entregar uma resposta razoável sobre uma determinada problemática, sendo que na realidade o próprio sistema é composto de diversos parâmetros que nem sempre estão harmônicos. Para reduzir a complexidade das interações a Teodiceia Secular começa por reduzir o próprio ruído inerente, preenchendo sentidos com abstrações e reduzindo as possibilidades informacionais ao que pode ser entregue pelo sistema. Nessa questão, a primeira redução do Outro que ocorre na Teodiceia Secular é a própria burocracia, que passa a ser uma, independente da própria assimetria entre as diversas entidades correspondentes.

Essa redução, necessária para a conformidade da lógica satisfativa, cria a possibilidade para terminar todas as questões procedimentais da melhor forma possível, prescrita na lei, pelo menos na aparência, criando um mecanismo poderoso de justificativa pelo viés que apaga os Outros da relação em detrimento da resposta ofertada, ainda que não seja a melhor possível para os presentes. Tudo termina bem quando termina bem, ainda que ninguém seja devidamente informado no processo.

Retornando para o título da discussão do capítulo anterior, é importante concluir e deixar esse ponto muito claro: informação é um tipo de informação, por diversos motivos. A construção da transparência ativa é uma forma de direcionar o cidadão para a informação que o Estado julga necessária. Construir um conceito de informação pública é dizer o que é do interesse do cidadão. Construir os mecanismos de acesso e limitação da informação é dizer em que condições o segredo pode existir. Resumidamente, constituir a informação como um objeto social acessível por grupo determinável é construir a própria relação entre o Estado e o Cidadão, com o peso de todas as limitações.

Encontrar o onipresente problema do Ruído nas discussões sobre a construção do conceito de informação derivado da própria condição da informação como uma prestação realizada pelo gestor da informação e confirmada dentro de uma discussão procedimental. Como referenciado durante a obra, ao assumir essa dupla natureza da informação pública – a informação em si e o procedimento que define o que é a informação, como os limites, condições de acesso e condições de constituição do dado em informação, essa segunda natureza é uma constante já que nem sempre a informação solicitada é possível, pelas inúmeras condições prescritas na lei, mas – no sentido contrário – é sempre possível, necessário e devido a devida informação sobre as condições em que esse acesso é possível ou negado.

Retornando para a teoria vale resgatar dois pontos que ajudarão no fechamento da tese: a lógica procedimental burocrática é satisfativa (Racionalidade Condicionada) e esse é o fundamento elencado para perceber os vieses. Em suma, encaixar, enquadrar e confirmar são condições de satisfação do procedimento recursivo informacional pois elas satisfazem as diretrizes diretas e indiretas. No caso das diretrizes diretas, a conexão entre o caso concreto e o prescrito na lei, pelo menos na aparência. Quando olhamos para as diretrizes indiretas, as próprias regras internas que surgem com a prática.

Porém, ao analisar o fluxo decisório tanto entre as decisões como nos procedimentos internos que conectam as várias instâncias no recurso, é possível notar que além da aparência, muitas vezes essa satisfação ocorre sacrificando as particularidades dos casos apresentados, ou ignorando as dissonâncias inerentes ao processo de superação do Ruído, já que o Ruído presume entropia informacional e se ocorre mudança, existe a necessidade de constante readaptação das interpretações. Retornando para a ideia construída no terceiro capítulo da tese, a lógica satisfativa deve sempre receber o seguinte questionamento: satisfação para quem? Satisfação de qual Interesse Público? O Interesse Público Primário é a Máxima Divulgação, e no escopo da presente obra, isso só acontece na superação do Ruído pela realização de, no mínimo, uma das naturezas do procedimento recursal informacional, que é a Disposição e nesse aspecto já é possível começar a traçar o objetivo da presente conclusão: um conceito de Informação Pública Fenomenológica passa pela realização do Interesse Público Primário na figura da Máxima Divulgação e isso ocorre quando o procedimento recursal é, de fato, um momento iterativo no qual

o peticionante pode explicar o pedido e recebe uma resposta sobre o pedido explicado.

Essa questão é importante pois ela é uma *forma de meta-accountability*, já que o procedimento de acesso à informação fornece informações sobre as condições de acesso ao procedimento, tornando claro de que forma a informação é constituída como um objeto concreto naquela relação. Como dito anteriormente, mais do que fornecer a informação, é preciso dizer em quais condições isso ocorre e não ocorre, sempre considerando o horizonte fenomenológico da informação como pública e sempre como regra – não fornecer a informação deve ser sempre um evento justificado legalmente, e essa justificação deve ser sempre motivada.

Tal evento, infelizmente, nem sempre foi percebido. De fato, inúmeros casos apresentados contam com generalizações que pouco informam sobre as razões e motivações da decisão, além das iterações. Ainda que seja possível desqualificar as discussões que inovam ou acabam seguindo o rumo de atribuições do SIC, no escopo dessa obra entende-se que para a devida informação das condições de acesso à informação e para o fornecimento da informação pública, é necessário sempre fornecer a informação solicitada, mesmo que eventualmente a discussão dentro do procedimento venha a agregar outras funcionalidades, como reclamações e denúncias.

A compreensão dos aspectos inerentes do procedimento, ainda que não seja possível padronizar o nível que cada peticionante apresentará, faz parte da Disposição como categoria de análise, já que – como o próprio nome induz – é preciso estar disposto a concretizar a prestação informacional e isso congrega a ideia de que mesmo quando não é possível realizá-la, os motivos são justificados de forma condizente com a narrativa construída para aquele caso.

Informar é formar a relação iterativa entre o peticionante e o gestor da informação, definir os limites, promover a Máxima Divulgação e, com isso, superar o Ruído entre o que é questionado e o que é respondido. Conforme essa premissa fica clara, a própria dupla natureza da informação pública é apresentada como uma forma de *meta-accountability*.

Muitas vezes o trabalho do cientista é encontrar fundamentos empíricos para o senso comum. Que a informação pública deve ser pública isso parece óbvio, mas ainda resta o questionamento: em um cenário no qual o Segredo existe como restrição

aos processos da Máxima Divulgação, o que constitui o limite entre o que pode e deve ser publicado?

A maior parte das negativas não estão na questão do segredo e sim na desqualificação do pedido como informação. A maior parte dos segredos estão contidos na restrição de informações de ordem econômica e as que envolvem documentos classificados, já que o procedimento para desclassificar documentos não entra no escopo da LAI. Mesmo assim, é um dado curioso que a maior restrição ao processo de Máxima Divulgação é, de fato, desqualificar o pedido como um pedido de informação. Assim, o Segredo aparece como uma restrição indireta, no sentido de que ele não é formalmente um Segredo pautado na construção pela razão pública e sim uma construção de passagem, que enfrenta a situação indiretamente, com uma heurística que não faz sentido para os observadores, que não possuem a compreensão dos bastidores do processo.

Oras, um dos pilares da Máxima Divulgação é que a informação negada só pode ser negada se devidamente justificada. Como já expressei anteriormente, justificativas abstratas não informam. Pegando dois casos distintos, dizer que uma base de dados não é um banco de dados ou que um voto não é uma informação logo os dois pedidos estão fora do escopo da LAI não quer dizer muito. Não é uma informação objetiva e sim uma construção e como toda construção jurídica, ela deve ser subsidiada por uma ligação racional e explícita entre o que a lei prescreve e o que o caso evidencia. Assim, apenas decretar que determina conduta é abrangida pela lei sem dizer por o motivo é negativo até quando serve para garantir direitos e especialmente problemático quando estamos falando sobre cerceamento de direitos.

Indo de encontro ao que já foi colocado no ponto anterior, público no escopo da informação pública remete aos interesses do público primário e não ao interesse secundário das instituições em resolver os casos com a maior economia processual possível (ou seria mais fácil simplesmente negar pedidos) então, remetendo a ideia fenomenológica da razão pública e da necessária conexão entre a razão construída e os argumentos que emergem do meio, para afastar as aparências enganosas e promover o entendimento entre as partes. A construção da realização política, mais uma vez, passa pelo entendimento e pela expressão. Não realiza quem não pode se expressar e quem não quer se expressar quando deve (no caso da administração pública, dever imposto pela lei), comprometendo a ideia de uma informação pública.

Nesse aspecto, já é possível iterar com a ideia de uma informação pública fenomenológica essa relação entre o peticionante o peticionado que é baseada na Disposição e constrói um entendimento comum baseado nas relações apresentadas. A informação não é somente sobre o que é informado (e, nesse caso, devemos pensar que não é tanto sobre fornecer a informação pretendida) e sim sobre modificar o comportamento da parte receptora, o que se configura na dupla natureza informativa que foi desenvolvida durante essa tese.

Considerando todas esses pontos, já é possível lançar mão da contribuição dessa tese para a construção de um conceito fenomenológico de informação pública tendo como base o que foi construído até o presente momento, incluindo as categorias de análise que servirão como ponto de suporte (Disposição) e crítica (Viés), partindo da teoria informacional apresentada e tendo como fundo a teoria matemática, sem esquecer os diversos ensinamentos sobre a natureza pública da construção da razão que impede o acesso à informação, dentro do prescrito pela Máxima Informação.

O último ponto antes da construção pretendida pela tese, nessa conclusão, é a existência do Outro. Teoricamente, foi desenvolvido durante o percurso inicial da presente tese a ideia de que o Outro deseja expressar-se e isso gera as condições para que a intersubjetividade, dentro da questão política, seja realizada. Essa realização apresenta duas facetas.

Do ponto de vista jurídico a realização se dá pelo controle dos atos governamentais. É preciso informação para entender e compreender o que o governo faz e em que condições. Entre a Transparência e a Opacidade, a informação pode aparecer de diversas formas. A presença de Ruído não impede a existência da informação e sim qualifica a informação como útil ou não. Para ilustrar essa problemática, basta lançar mão de uma velha piada sobre o assunto: se uma pessoa em um balão questiona a localidade atual, responder que ela está em um balão é uma resposta precisa, mas pouco informativa na maior parte dos casos factíveis. Essa piada serve como analogia para a Opacidade: ao focar no óbvio e no que não é interessante, a Transparência corre o risco de virar uma Opacidade, no qual percebemos as imagens, mas perdemos o verdadeiro foco, que é a possibilidade de compreender os atos derivados que ensejam as perguntas.

A questão da opacidade parece realmente relevante dentro da pesquisa, sobretudo na ideia de que o acesso à informação possui uma dupla natureza e a quebra da opacidade é justamente a realização dessa segunda natureza indireta do

acesso informacional – a compreensão dos fatores relevantes para o acesso à informação dentro da interpretação do acesso à informação como um direito baseado na correta interpretação da lei dentro da Máxima Divulgação. Em outras palavras, como o acesso é a regra, na negativa é sempre necessário demonstrar por qual motivo aquela informação não é acessível e não parece condizente com o estado atual do Direito apenas afirmar, sem razões, que aquela informação não é uma informação, logo não está acessível.

Esse ponto é importante justamente pela questão analisada durante a primeira pesquisa e compreendida durante a pesquisa principal, já que um número preocupante de respostas enquadram de forma genérica e como foi discutido, parece que isso impacta diretamente na realização da demanda informacional, já que a reversão da negativa exige discussão sobre o assunto mas se a negativa prévia chega de forma genérica na CMRI, o curso corriqueiro da ação é a discussão genérica, apartada do caso inicial, o que desfavorece o peticionante e gera uma Opacidade sobre o processo.

Do ponto de vista jurídico não bastam informações de baixa qualidade, isto é, que produzem mudanças comportamentais pífias e que pouco agregam para o objetivo de compreender o que se passa nos procedimentos requisitados. Como dito nos pontos anteriores, uma negativa bem construída de acesso à informação é uma prestação bem-sucedida, já que ela instrui o peticionante sobre os reais limites, pautados na lei, do acesso à informação.

Do ponto de vista sociológico e institucional, é possível compreender a existência daquela efetividade do Burocrata de Rua, na tentativa de explicar o caso e tentar fazer com que a demanda não seja desparticularizada. Essa questão foi amplamente observada nos dados e a conclusão extraída é que quanto mais a Disposição desaparece, maior a incidência de Vieses. Ainda que seja uma conclusão que foi antecipada antes mesmo da primeira pesquisa, ainda vale compreender que essa sumarização do Outro não atingiu apenas o peticionante: em menor grau até mesmo as instâncias iniciais foram abstraídas, quando necessário. Ao que indica, para a proteção da unidade da administração pública e do controle da narrativa informacional, a própria narrativa foi apagada em diversos casos, sobressaindo a decisão final em vários casos, com ou sem lastro nas discussões anteriores. Essa unidade, diretamente ligada ao conceito de Teodiceia que será devidamente explorada adiante, acaba materializando a premissa que acompanhou a introdução

da tese e a frase selecionada: quando as lentes se distanciam tanto dos pontos observados, tudo fica ofuscado e os contornos perdem a visibilidade. A universalização e tipificação das relações quando maximizadas ao ponto do distanciamento que apaga, acabam por deixar de concretizar a própria função de classificar as coisas, já que as coisas perdem o contorno e cada vez mais é difícil dizer onde começa e termina uma das unidades observadas. O outro, ainda que existe, deixa de ser observado e todos os outros viram um anônimo Outro, definido pela relação hipotética com a tipologia apresentada.

A conclusão da presente pesquisa passa pela ideia de que o apagamento do Outro pela redução das particularidades durante o processo de constituição da informação está no cerne do Ruído, já que a tipificação dos procedimentos enseja a redução da entropia informacional, juntando os parecidos e tratando casos parecidos como se igual fossem. Esse processo, ainda que seja pautado por uma racionalidade satisfativa e economicista.

Pensando em termos de racionalidade como proposta por Weber, e considerando os ensinamentos sobre a Racionalidade Condicional, parece que a condição de satisfação da racionalidade matemática dentro de um ambiente de viés é, justamente, esconder a valoração (contemplação dos resultados) como fundamento implícito da racionalidade matemática (melhor resposta objetiva para uma pergunta). Em outras palavras, dentro do escopo da pesquisa, é razoável dizer que esse processo se dá declarando que o caso é parecido com os outros logo será julgado como os outros, reduzindo as partes que encaixam sem dizer por qual motivo as partes que não encaixam foram omitidas. Ainda que seja possível recortar os dados para constituir a informação, esse processo, para ser racional, deve ser sempre explicado e justificado.

Essa economia processual, para além dos princípios, serve como uma lógica voltada para o menor esforço, de declarar que um pedido de informação com reclamações não é um pedido de informações, ou que a discussão sobre os pressupostos de um pedido não possui caráter informático. No limite, que determinado pedido não é um pedido de informações sem maiores preocupações com o fundamento, como se a explicação fosse evidente em si, quando tal feito não ocorre em detrimento do simples ato de ignorar a explicação dos peticionantes sobre as particularidades do caso.

Como discutido no capítulo três, essas preocupações que surgiram desde o início da informatização dos procedimentos burocráticos se apresenta como uma forma de restringir o acesso, tanto de forma direta – já que barra qualquer discussão após o pedido inicial, gerando a impossibilidade de um pedido instrutório que ocorreria durante o atendimento presencial, como uma fase de “saneamento” do pedido, no qual as particularidades são revistas e o Ruído é confrontando – em outras palavras, no qual o pedido é explicado e o gestor da informação pode questionar o que o peticionante realmente quis dizer com isso – quanto indireta, já que – como demonstrado – na ausência de previsão legislativa sobre o saneamento do pedido, como comprovado no decorrer das diligências, ela ocorre sem a devida justificativa, ao sabor do gestor que recebeu o pedido.

Aqui a expressão saneamento não se confunde com a questão da fase de saneamento dos processos no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que guarde relação filosófica e institucional com a premissa, sendo uma tentativa inicial de entender o que o peticionante realmente quer dentro das possibilidades reais de fornecimento da informação. Em tese essa realidade não seria necessária se a instância superior tivesse uma abertura maior para diligências como observado, no entendimento da presente pesquisa.

Essa forma de construção é prejudicial pois ela rompe com um dos alicerces da democracia atual, que é a isonomia de tratamento – alguns recebem a dádiva do saneamento, outros não e não parece existir, no relatório, uma razão para essa ocorrência, gerando um Ruído na própria constituição do acesso à informação. Um processo informacional que nasce eivado pelo Ruído sem o devido saneamento precisa da Disposição ou invariavelmente está fadado ao fracasso, como processo informacional e essa é mais uma previsão fácil de antever e mesmo assim, analisar os casos e verificar como ocorre, elucida parte do problema. Parafraseando a célebre passagem literária: todos os processos informacionais pautados pela superação do Ruído são parecidos ao passo que os processos que começam eivados pelo Ruído fracassam de formas diferentes, convergindo para resultados agrupados conforme o interesse secundário.

Configura-se a última parte que permitirá a construção da proposta do título: um conceito fenomenológico de informação pública, que é a ideia de que o Outro deve ser trazido em suas particularidades para o processo e constituído dentro do suporte

narrativo apresentado, e não apenas reduzido ao tipo pretendido sem apreço por uma razão fundamentada.

A crítica fenomenológica da informação pública, como apresentada até agora, parte da dupla natureza do procedimento informacional: de um lado, o peticionante deseja a informação requerida nas condições requeridas e do outro lado, o Interesse Público Primário, pautado pela promoção da razão pública, deseja que a informação seja ofertada ou, na impossibilidade, que a justificativa seja razoável e pautada pela lei.

Tendo essa premissa como horizonte interpretativo, seria fácil repetir o que foi dito e afirmar que a informação pública, para ser pública, deve informar o peticionante (na dupla finalidade exposta) em consonância com o interesse público primário (e não apenas o interesse institucional guiado por uma teodiceia secular). Dito isso, é preciso avançar na crítica e extrair dos fenômenos a explicação para uma possível solução do problema já que, como bem explorado no primeiro capítulo, a existência de uma legislação boa não garante um acesso à informação igualmente bom.

Nesse ponto, uma das soluções extraídas da pesquisa é o papel das diligências para sanar o Ruído e promover a Máxima Divulgação. Elas não só ocorrem como estão relacionadas ao sucesso, ainda que parcial, da empreitada informacional: seja pela presença da informação fornecida ou pela construção da negativa partindo do caso, as Diligências executadas nas instâncias são um fator decisivo, no entendimento da tese, para a construção da superação do Ruído. Ainda que exista a previsão inexistente um procedimento específico para a LAI para assegurar que essa premissa será utilizada para promover a Máxima Divulgação. Não bastaria a expressa prescrição para tal caso, já que ela é uma questão de Disposição então a crítica fenomenológica deve contornar essa previsão com a prescrição de que as diligências informacionais devem fazer parte dos critérios culturais informacionais, ou seja, adentrarem as características comportamentais positivas e incentiváveis nos gestores informacionais, sobretudo na dimensão da busca pela compreensão do problema e na comunicação das respostas conforme os depósitos conceituais dos participantes. A diligência não é apenas uma forma de compreender o que se passa, mas sim em que condições aquele problema existe.

Mais do que um questionamento, a diligência informacional durante os procedimentos serve como uma verdadeira medida saneadora, para compreender a real natureza do que está sendo peticionado e da informação ou ausência de

informação disposta. Nos casos em que ela ocorreu, ainda é importante sempre a discriminação formal do despacho para compor a razão pública dos fatos e a compreensão das condições de saneamento do proposto. Assim, a existência do dispositivo necessita de uma disposição para a eficácia do dispositivo e não uma razão privada dos gestores informacionais para abrir mão ou não da iniciativa. A razão, para ser pública, deve existir no público como uma esfera racional de diálogo entre as partes, de forma intersubjetiva, na compreensão das esferas sociais de mediação dos termos e meios apresentados. Em outras palavras, como exposto durante a apresentação dos dados, é preciso construir termos comuns para a compressão dos fatos e isso só se dá na abertura do diálogo para compreender o Outro.

Além da questão da diligência, a existência da inovação deve ser revista já que se por um lado ela deve ser evitada por todas as questões legais relevantes por outro existe uma dimensão saneadora no processo de inovação, que deve ser questionada se é ou não a inovação legal que é facultativa ao gestor da informação. Assim, uma coisa é questionar a existência de um banco ou base de dados e discutir qual dos dois está presente na estrutura de dados de uma entidade: tal discussão é saneadora e necessária para construir o acesso à informação, já que a informação é, de facto, assimétrica: nem sempre o peticionante sabe a forma, localidade ou características específicas do que está sendo demandado. Essa questão deve ser vista de forma diferente da mera troca ou acréscimo de pedidos dentro do procedimento. Sem essa dimensão expandida da relação informacional, o Ruído ganha espaço como uma barreira negativa.

A prestação informacional se dá na concreta entrega de alguma das faces da informação – seja a informação em si, seja a construção racional da negação da informação. Como bem desenvolvido durante os capítulos iniciais, muito se perdeu como avanço das tecnologias que oferecem agilidade em troca da interação presencial entre os atores, e isso gera – no mínimo – um problema de comunicação quando os atores não partilham do mesmo Depósito de Conhecimento, e pode gerar outros problemas que contaminam a própria relação procedimental, como exemplificado pela pesquisa.

Assim, o resgate dessa dimensão perdida do dialogo vivo entre as partes, ainda que não possa ser resgatado na interação virtual que rege o acesso à informação no Brasil, pode ser aliviado com a não anulação do Outro e a compreensão de que os

Depósitos de Conhecimento são diferentes e é preciso sanar o Ruído ouvindo e criando a narrativa procedimental com iteratividade, fazendo com que todos os participantes adicionem e reduzindo a entropia informacional de forma orgânica, horizontal, e não como uma forma de encaixar tipologias prévias em experiências futuras.

A informação pública, para ser informação e pública, deve ser pautada no esforço para superar o ruído e sempre justificar a negativa de acesso, de forma legal e racional, com uma construção baseada no caso que está sendo analisado e com respeito ao que foi produzido até o momento naquela discussão. Acima de tudo, essa resposta deve ser informativa e não apenas uma mera subscrição ao que foi decidido antes. Como concluso pela hipótese inicial, o Brasil não possui uma legislação preocupada com o Ruído e isso pode ser observado pelas soluções e escolhas dos gestores de informações, mas é possível observar algumas práticas positivas e, partindo delas, construir diretrizes comportamentais para superar o Ruído e o Viés decisório.

Caminhando para o encerramento da proposta, resta sintetizar a crítica em algumas palavras finais, como fechamento da questão e abertura para novos rumos, trazendo as dimensões do problema construídas até agora.

A informação pública deve ser informativa para todos, e é dever do gestor da informação não reduzir o Outro aos tipos adequados para aquela informação, sendo que a indisponibilidade deve ser declarada para cada caso de forma restrita, partindo as particularidades daquele caso e garantido que na inobservância disso, o recurso deverá garantir o acesso. Assim como a democracia deve existir para todos e não apenas para alguns que possuem acesso aos mecanismos, a informação pública, como ferramenta para a compreensão do papel estatal na vida social e forma de controle dos atos deve ser para todos, mesmo quando é mais fácil simplesmente definir quem são os todos e deixar que os não contemplados em sua adequação.

Ademais, a informação deve ser para todos logo sempre que em algum momento soluções aparecerem – como no caso das diligências – é imperativo para a gestão da informação e para a história dos recursos a criação de dispositivos para democratizar essas soluções e garantir que casos futuros terão o mesmo tratamento. Compreender o acesso é tão importante, para a coletividade, quanto efetivamente receber a informação, dentro do contexto de atos controlados de forma democrática pela coletividade. Compreender essa dupla função do processo informacional é

compreender que a *accountability* não é apenas um fim e sim um meio, um processo racional e legal de compreensão do papel do Estado como gestor da informação pública.

Por fim, a construção do acesso – ou da justificativa para o indeferimento do acesso – é um esforço coletivo e iterativo entre as partes, o que define o seu caráter democrático. Sendo o Ruído parte integrante dos processos comunicativos, é importante sempre tentar saná-lo não como uma regra fixa – já que isso poderia significar a construção do Ruído como uma categoria e incrementar todos os problemas que já foram construídos até agora – e sim como uma diretriz comportamental para a construção de um acesso informacional público, pautado pela razão pública e democrática, no qual a Máxima Divulgação é a regra e toda restrição é justificada de forma racional e democrática, dentro do império da lei. Assim, no espírito da presente tese, não bastaria apenas definir na lei o que é o Ruído e construir uma via administrativa formal para a superação desse problema, já que a própria lei já define o que é informação e essa construção não impede a discussão dos limites técnicos e semânticos da questão – sem entrar na discussão incidental se o conceito é eficaz até mesmo no plano teórico, já que a separação entre dado e informação permite compreender que toda informação é informação de um dado e que a informação, para realmente informar, deve interpretar aquele dado de tal forma que o receptor compreenderá a mudança no estado de sinais percebidos. Uma verdadeira LAI que é sensível ao problema do Ruído é uma LAI que foca na construção de uma cultura de transparência como uma solução construída compreendendo as demandas e tornando o processo de acesso ou negativa das informações o mais transparente possível.

Assim, a presente tese encerra retornando para o posicionamento inicial apresentado na introdução: se informar realmente é formar, e a proposta da tese foi construída partindo desse ponto, a formação da construção do acesso à informação como pressuposto da *accountability* necessária para os processos democráticos é aquela formação que está efetivamente preocupada em compreender a demanda e apresentar, de forma racionalmente intersubjetiva tanto a oferta da informação como a negativa, englobando de forma dialética o pedido e a lei, trazendo o melhor desfecho possível para os casos apresentados. A superação do Ruído é a consequência desses atos, em consonância com a construção de um entendimento comum sobre o assunto como realização do procedimento informacional. Como explicitado, não é necessário

superar completamente o Ruído, já que a entropia informacional gera um custo impeditivo para igualar a informação ofertada e a percebida para um público abstrato determinável mas é importante gerar condições gerais de contextualização de cada caso e isso passa pela disposição dos agentes em realizar a melhor interpretação possível do pedido dentro da jurisprudência.

REFERÊNCIAS

- AFEGANISTÃO, República Islâmica do. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: www.rti-rating.org/wpcontent/uploads/2018/09/Afghan.RTI.Decree.May2018.pdf. Acesso em: 06 ago. 2019.
- AKUTSU, Luiz. Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa. Editora Baratuna. São Paulo, 2009.
- ALESSI, Renato. Sistema Istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano. Editora Dott. A. Giuffrè. Milão, 1958.
- APPELGREN, Ester; SALAVERRÍA, Ramón. The Promise of the Transparency Culture: A comparative study of access to public data in Spanish and Swedish newsrooms. Volume 12, Issue 8: The Future of Journalism. Guest Edited by Cynthia Carter, Stephen Cushion, and Iñaki Garcia-Blanco, 2018.
- ARENDT, Hannah. A Condição Humana. 11ª.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- ARENDT, Hannah. Crises na República. Editora Perspectiva. São Paulo, 2017.
- ARENDT, Hannah. Entre o passado e o Futuro. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.
- ARTIGO 19. The Public's Right to Know Principles on Freedom of Information Legislation, 1999.
- ATIKSON, Michael M. Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the status quo. Policy and Society, Vol. 30, N 1, February 2011.
- BALLA, Steven J, GORMLEY, William T. Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance. Sage Press, Londres, 2018.
- BARNETT, Michael. The International Humanitary Order. Routledge published. London, 2010.
- BENTO, Leonardo Valles. Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito brasileiro. Editora Juruá. Curitiba, 2015.
- BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade. Rio de Janeiro, 36ª edição. Editora Vozes, 1973.
- BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo. Editora Paz & Terra. São Paulo e Rio de Janeiro, 2015.
- BORODITISKY, Lera; THIBODEAU, Paul H. Metaphores we think with: The Role of metaphor in reasoning. Revista Plos One vol. 6 nº 2, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Lei n 12.527 de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Lei n 12.527 de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Súmula 1 da Comissão Mista de Revalidação de Informações. Disponível em: <https://www.gov.br/acao/informacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-1-2015>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Súmula 2 da Comissão Mista de Revalidação de Informações. Disponível em: <https://www.gov.br/acao/informacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-2-2015>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Súmula 6 da Comissão Mista de Revalidação de Informações. Disponível em: <https://www.gov.br/acao/informacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-5-2015>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Súmula 8 da Comissão Mista de Revalidação de Informações. Disponível em: <https://www.gov.br/acao/informacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-8-2018>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BROWN, Richard Harvey. Bureaucracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations. *Administrative Science Quarterly* vol. 23 nº 3, 1978.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de, CADEMARTORI, Daniela M. L. de. O Poder do Segredo e o Segredo do Poder: Uma análise histórico-conceitual dos limites e possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia. *Novos Estudos Jurídicos*. Univali, 2011. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3416>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CARLOS, Euzeneia; Oliveira, Osmany Porto de; ROMÃO, Wagner de Melo. *Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Editora Argos. Chapecó, 2014.

CASAR, Maria Amparo. Anatomía de la Corrupción. Instituto México para la Competitividad, 2015. Disponível em: imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

CHAN, Janet B. L. Governing police practice: limits of the new accountability. *British Journal of Sociology* vol. 50 nº 2, 1999

CHMIELECKI, Andrzej. What is information? *The Paideia Archive*, vol 19, 1998.

CIORAN, Emil. *A short story of Decay*. Penguin Book. Londres, 2018.

COSAC, Astrid Sarmiento. Democracia Deliberativa: As Dificuldades Do Exercício E Da Participação Feminina. *Revista Teoria e Cultura* vol. 5, nº 5. Janeiro de 2010.

CRUZ, Guilherme. A criticism of the use of ideal types in studies on institutional logics. *Revista Organização e Sociedade*. Vol. 23, N° 79. Salvador, 2016.

DAHLVIK, Julia, POHN-WEIDINGER, Axel. Access to administrative justice and the role of outreach measures: empirical findings on the Austrian Ombudsman Board. *International Journal of Law in Context* 17, 473–493. Viena, 2021.

DAHRENDORF, Ralf in STEENBERG, Bart Van. *Citizenship and Beyond*. London: Sage Publications, 1994.

DANCHIN, Étienne; GIRALDEAL, Luc-Alain; VALONE, Thomas J; WAGNER, Richard W. Public Information: From Nosy Neighbors to Cultural Evolution. *Revista Science* vol. 203, Julho de 2004.

DIMITROV, Roumen. *Strategic Silence Public Relations and Indirect Communication*. Routledge Publisher. London, 2018.

DINAMARCA, Reino da. The Danish Access to Public Administrative Act, 1985. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Denmark.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

DINDIC, Milos; LAZAREVIC, Milena. Lack of Government Transparency in Serbia: Low Accountability Domestically and Poor Response to EU Conditionality. European Policy Center, 2018 Disponível em: cep.org.rs/wp-content/uploads/2019/01/weber_policy_brief_m_m-.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

DOWNS, Samuel David. *Levinas, Meaning and Philosophy of Social Science: From Ethical Metaphysics to Ontology and Epistemology*. Tese defendida em Brigham Young University, 2010. *Journal of Information Technology & Politics* vol. 11, issue 3, 2014.

DUDLEY, Susan E; XIE, Zhoudan. Nudging the Nudger: Toward a Choice Architecture for regulators. *Journal of Regulation & Governance* vol. 16 ed. 1. Washington, 2022.

ERLINGSSON, Go. On legitimacy and the human side of public administration. *Journal of Information Technology & Politics* 11 vol. 3, 2014.

FERREIRA, Maiqui Cardoso. *A construção do interesse público no acesso à informação nas agências reguladoras: análise das decisões denegatórias da Controladoria Geral da União*. Dissertação de mestrado, Unisalle Canoas, PPG de Direito, 2018.

FINLÂNDIA, República da. Disponível em www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Finland.pdf.

FISHER, Jolene; HOPP, Tobber. Does the Framing of Transparency Impact Trust? Differences Between Self-Benefit and Other-Benefit Message Frames. *International Journal of Strategic Communication* Vol 14, N 3 , 2020.

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby; PALMER-RUBIN, Brian. Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? *Gest. políticas pública* vol..20 no.1 Ciudad de México, 2011.

FREITAS, Juarez. Regulação administrativa e os principais vieses. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 16, nº 63. Belo Horizonte, 2016.

FUENZALINDA, Javier; RYZIN, Greg G. Van; OLSEN, Asmus Leth. Are managers susceptible to framing effects? An experimental study of professional judgment of performance metrics. *International Public Management Journal* Vol 24, N 3, 2021.

FUKUYAMA, Francis. The Imperative of Stat-Building. *Journal of Democracy*, April. 2004.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e Método: Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica. Editora Vozes. São Paulo, 1999.

GEHLEN, Arnold. Antropología Filosófica. Del encuentro y descubrimiento del hombre por sí mismo. Ediciones Paidós. Barcelona, 1993.

GIERKE, Otto Von. Community in Historical Perspective. Translated by Mary Fischer. Cambridge International Press. New York, 2002.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION. Disponível em www.rti-rating.org acesso em 06/08/2019.

GREGORY, Robert. Assessing 'Good Governance' and Corruption in New Zealand: 'Scientific' Measurement, Political Discourse, and Historical Narrative. Institute for Governance and Policy Studies, 2013. Disponível em: www.victoria.ac.nz/__data/assets/pdf_file/0009/1286280/WP13-03-Assessing-good-governance.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

GROENENWALD, Thomas. A Phenomenological Research Design Illustrated. *International Journal of Qualitative Methods*, 2004.

HABERMAS, Jung. Ciencia y Técnica como Ideología. Tradução Manuel Jiménez Redondo. Editora Tecnos, 1986.

HABERMAS, Jung. The Theory of Communication Action Vol. 2 Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason. Translated by Thomas McCarthy. Beacon Press. Boston, 1985.

HAPER, Marteen. Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain in FORESTER, John; FISCHER, Frank. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press, 1993.

HAVE, Paul Ten. The Notion of Member is the Heart of the Matter: On the Role of Membership Knowledge in Ethnomethodological Inquiry. *Forum Qualitative*, Vol. 3, nº 3. Setembro de 2002.

HEGEL, G. W. F. Fenomenologia do Espírito. Traduzido por Paulo Menezes. Editora Vozes. São Paulo, 2003.

HEGEL, G. W. F. Philosophy of Right. Traduzido por S. W. Dyde. Editora Batoche Books. Kitchener, 2001.

HERZFELD, Michael. The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. The University of Chicago Press, 1992.

HILBERT, Richard A. Bureaucracy as Believe, Rationalization as Repair: Max Weber in a Post-Functionalist Age. Sociological Theory vol. 5 n. 1. American Sociological Association, 1987.

HOFSTED, Geert; HOFSTED, GERT JAN; MINKOV, MICHAEL. Culture and Organizations, Software of the Mind: Intercultural Cooperation and its Importance for Survival. Mcgrill Hill Press, 2010.

HOLMAN, Jordan R. Silent Majorities: The Brief History of a Curious Term, 1920-1980 . Tese apresentada na Universidade do Mississippi em 2019.

HUSSERL, Edmund. On the Concept of Number Psychological analysis. Philosophia Mathematica, 1977.

_____. Investigações Lógicas I: Prolegomenos à lógica pura. Editora GEN. São Paulo, 2014.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Índice de Alfabetismo Funcional. Coordenadores do Estudo LIMA, Ana; CASTELLI, Roberto Jr. Disponível em alfabetismofuncional.org.br/wpcontent/uploads/2020/03/lnaf2018_Relato%CC%81rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf acesso em 18/12/2022, 2018.

JONES, Bryan D. Bounded Rationality. Annual Review of Political Science Vol 2:297-321. Seattle, 1999.

JONG, Martin de; STOTER, Suzan. Institutional Transplantation and the Rule of Law: how this interdisciplinary method can enhance the legitimacy of international organizations. Erasmus Law Review Vol. 2, Issue 03. Rotterdam, 2008.

KASYMOVA, Jyldyz; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; PIOSTROWSKI, SUZANNE J. Do Open Data Initiatives Promote and Sustain Transparency? A Comparative Analysis of Open Budget Portals in Developing Countries. The American Review of Public Administration vol. 46 ed. 2, 2016.

KAUFMANN, Wesley; IMGRAMS, Alex; JACOBS, Daan. Rationale and process transparency do not reduce perceived red tape: evidence from a survey experiment. International Review of Administrative Sciences Vol. 88, N 4, 2022.

KHAN, Gohar Feroz; MOON, Junghoon; SWAR, Bobby; ZO, Hangjung; RHO, Jae Jeung. E-government service use intentions in Afghanistan: technology adoption and the digital divide in a war-torn country. . Information Development, vol. 28, issue 4. Sage Publications, 2012.

KRUNKE, Helle. Freedom of Information and Open Government in Denmark: Progress or Deterioration? Revista IMODEV, 2015. Disponível em ojs.imodev.org/index.php/RIGO/article/view/9/70

KWEIT, Mary G., KWEIT, Robert W. (2007). Participation, perception of participation, and citizen support. American Politics Research, vol. 35, issue 3, 2007.

LA-ROSA, Leonardo. SANDOVAL-MARTÍN, Teresa. The Transparency Law's insufficiency for Data Journalism's practices in Spain. *Revista Latina de Comunicación Social* # 071 – Pages 1.208 to 1.229, 2016.

LASCOURMES, Pierre; LE Galés, Patrick. A Ação Pública Abordada Pelos Seus Instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*. Volume 9, N° 18, 2012. Disponível em www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331 acesso em 13/08/2020.

LAVILLE, Christian. DIONNE, Jean. *A Construção do Saber. Metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2008.

LEAL, Mônia Clarissa Hening. Dworkin x Habermas, uma Discussão acerca da Legitimidade da Jurisdição Constitucional entre Substancialismo e Procedimentalismo: Novas Perspectivas. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Ano 4, N° 17. Belo Horizonte, 2004.

LEAMER, Edward E. *Macroeconomic Patterns and Stories*. Editora Springer, 2009.

LEIBNIZ, G.W. *Theodicy Essays on the Goodness of God, the Freedom of Man and the Origin of Evil*. Open Court publisher, 1998.

LEVINAS, Emmanuel. *Totalidade e Infinito*. Edições 70. Portugal, 1980.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais: a experiência dos municípios gaúchos. *Revista Quaestio Juris*. Vol.8 n. 6. Rio de Janeiro, 2015.

LIMBERGER, Temis. Cibertransparência informação pública em rede: A virtualidade e suas repercussões na realidade. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. *Revista Direito Administrativo & Constitucional*, ano 16 nº 65. Belo Horizonte, 2016.

LIMBERGER, Têmis. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI): um diálogo (im)possível? As influências do direito europeu. *Revista Direito Administrativo*, v. 281, nº 1, Rio de Janeiro, 2022.

LINDBLOM, Charles E. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* Vol. 19, No. 2, 1959.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de Nível de Rua*. Tradução de Athur Eduardo Moura de Cunha. Editora ENAP, 2019.

LIPSKY, Michael. *Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy*. University of Wisconsin. Wisconsin, 1968.

LOIDOLT, Sophie. *Phenomenology of Plurality: Hannah Arendt on Political Intersubjectivity*. Routledge, 2018.

LUKÁCS, Georg. História e Consciência de Classe. Tradução de Rodnei Nascimento. Editora Martins Fontes. São Paulo, 2003.

MANN, Carlos Guevara. Charismatic leadership and democracy in the Caribbean Basin: the constitutional legacies of Arnulfo Arias and Luis Muñoz Marín. *Leadership and the Humanities*, Vol. 3 No. 2, 2015.

MATEUS, Samuel. Communicative Silences in Political Communication” In CORREIA JC, GRANDIM A, MORAIS R, (eds.), *Pathologies and dysfunctions of democracy in the media context*, Covilhã, Labcom, 2020

MATTIMORE, Ruth., HAYDEN, Michael. T., Murphy, Brid., BALLANTINE, Joan. Approaches to Analysis of Qualitative Research Data: A Reflection on the Manual and Technological Approaches. *Accounting, Finance & Governance Review*, 27, 2021.

MATTSON, Mark P. Superior Pattern processing in the essence of the envolved human brain. *Revista Front Neurosci* vol. 8, 2014.

MAYER, OTTO. DEUTSCHES VERWALTUNGSRECHT. Vol. 1 e 2, edição Dunker und Humblot. Berlin, 2004.

MESKAUSKIENE, Vaida; ÖÖRNI, Anssi; SELL, Anna .Transparency Driven Public Sector Innovation: Smart Waterways and Maritime Traffic in Finland. European, Mediterranean, and Middle Eastern Conference on Information Systems, 2018.

MÉXICO, República do. General Law on Transparency and Access to Public Information. Disponível em www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Mexico.pdf

MOON, Richard. The Constitutional Protection of Freedom of Expression. University of Toronto Press, 2000.

MUSTONNEN, Juha. Anders Chydenius and the Origins of World’s First Freedom of Information Act. Anders Chydenius foundation. Kokkola, 2006.

NATIONAL FREEDOM OF INFORMATION COALIZATION. Portal to Compliance: A Qualitative Analysis of Online Public Record Request Services in Major U.S. Cities, 2019. Disponível em <https://www.nfoic.org/wp-content/uploads/pages/2019-09/NFOIC%20Portal%20to%20Compliance.pdf> acesso em 26/12/2022.

NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. Dicionário Crítico de Política Cultural. Cultura e Imaginário. Editora Iluminuras. São Paulo, 1997.

NETTO, Joaquim Teixeira Coelho. Semiótica, Informação e Comunicação. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

NEVES, António Castanheira. Metodologia Jurídica: Questões Fundamentais. Coimbra Editora, 1993.

NOORGAARD, Asbjorn Sonne. Human behavior inside and outside bureaucracy: Lessons from psychology. *Journal of Behavioral Public Administration* Vol 1, N 1, 2020.

NOVA ZELÂNDIA, República da. Official Information Act 1982. Disponível em www.rti-rating.org/wp-content/uploads/New-Zealand.pdf acesso em 06/08/2019.

NOVA ZELÂNDIA, República da. Ombudsmen Act 1975. Disponível em legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/223.0/DLM431123.html acesso em 06/08/2019

O'DONNEL, Guilherme. Accountability Horizontal e novas Poliarquias. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, Nº 44. São Paulo, 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003 acesso em 15/11/2022.

OEA, ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. OFFICE OF THE SPECIAL RAPPORTEUR FOR FREEDOM OF EXPRESION INTERAMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS ORGANIZATION OF AMERICAN STATES REPORT, 2009. Disponível em https://www.oas.org/dil/access_to_information_iachr_guidelines.pdf acesso em 02/12/2022.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões herméticas sobre a transparência na administração pública e a Lei nº 12.527/2011 in Acesso à Informação como direito fundamental e dever Estatal, SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antonio Montilla; RUARO, Regina Linden (coord.). Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016.

O'NEIL, Onora. Trust and Transparency. Reith Lectures 2002: A Question of Trust. BBC. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/lecture4.shtml> acesso em 10/10/2017

ONU, Organização das Nações Unidas. AFGHANISTAN'S FIGHT AGAINST CORRUPTION From Strategies to Implementation, 2018. Disponível em unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_from_strategies_to_implementation-14_may_2018.pdf acesso em 06/08/2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. Calling of a international conference on freedom of information, 1946. Disponível em documents-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement acesso em 06/08/2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. Corruption in Serbia: BRIBERY AS EXPERIENCED BY THE POPULATION, 2011. Disponível em www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Serbia_corruption_report_web.pdf acesso em 06/08/2019.

ORTEGA Y GASSET, José. O que é filosofia? Vide Editorial. São Paulo, 2016.

PATIL, Maline M; HIREMATH, Basavaraj N. A Systematic Study of Data Wrangling. I.J. Information Technology and Computer Science vol. 10, ed. 1, pgs. 32-39. MECS, 2018. Disponível em <https://www.mecspress.org/ijitcs/ijitcs-v10-n1/IJITCS-V10-N1-4.pdf>.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Teledemocracia, Ciberciudadania y Derechos Humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 4 nº 2, 2014.

PETERS, Uwe. What Is the Function of Confirmation Bias? *Erkenntnis* vol. 87, 2022.

PINHEIRO, Maria Macedo Kerr. O processo de construção de políticas de informação in *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões* MOURA, Maria Aparecida (org). Editora UFMG, Belo Horizonte, 2014.

PINTO, Paulo Roberto Margutti. *Iniciação ao Silêncio: Análise do Tractus de Wittgenstein*. Coleção Filosofia, edições Loyola. São Paulo, 1998.

POOLE, Ed Gareth. How Institutional Culture Trumps Tier Effects: Evidence from Government Responsiveness to FOI Requests. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2019.

RAMUNSEN-TORVIK, Laura J. Recognizing the importance of COVID-19 data wrangling. *J Clin Invest.* vol 132, ed. 19. Outubro de 2022 Oct 3.

ROBINSON, Stephen Cory. Trust, transparency, and openness: How inclusion of cultural values shapes Nordic national public policy strategies for artificial intelligence (AI). *Technology in Society* Volume 63, 2020

ROSS, Alf. On the Concepts "State" and "State Organs" in Constitutional Law. Stockholm for Scandinavian Law. *Scandinavian Study in Law*, Vol. V, 1961. Disponível em <http://www.scandinavianlaw.se/index.php/display> acesso em 28/11/2016.

RUBIN, Edward L. Phenomenology, Colonialism and the Administrative State. *Legal Studies Research Paper Series*, 95. Tennessee, 2018;

SÁ, Marina Alves de; SILVA, Patrícia Gonçalves da; ARAÚJO, João Gabriel Nascimento de; SOEIRO, Tiago de Moura. Dificuldades de usuários para acessar informações de portais de transparência de estados brasileiros. *Revista Gestão e Organizações* v. 03, nº 02, Jun/Dez de 2018.

SADALA M. L. A., de ADORNO R. C. F. Phenomenology as a method to investigate the experiences lived: A perspective from Husserl and Merleau-Ponty's thought. *Journal of Advanced Nursing*, 2001.

SALTZTEIN, Gracie Hall. Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Current Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 2, Issue 1, January 1992.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proteção de dados pessoais como direito fundamento na constituição federal brasileira de 1988: Contributo para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada. *Direitos Fundamentais & Justiça* | Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 179-218, jan./jun. 2020

SAUJAN, Iqbal, The Right to Information Act and its Implementation in Sri Lanka: An Empirical Analysis, 2022. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4159376> acesso em 23/07/2023.

SCHAUER, Frederick. Transparency in Three Dimensions. Illinois Press, 2011. Disponível em illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf acesso em 05/04/2019.

SEN, Amartya. A ideia de justiça. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERVIA, República da. Law on Free Access to Information of Public Importance. Disponível em www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Serbia.pdf acesso em 06/08/2019.

SHAH A.K, OPENHEIMER D.M- Heuristics Made Easy: An Effort-Reduction Framework. Psychological Bulletin vol. 134 n. 2. 2008

SHANNON, Claude Ewood. A Mathematical Theory of Communication. The Bell System Technical Journal, Vol. 27, p. 379-423, July, 1948. SHANNON, Claude Ewood; WEAVER, Warren. The Mathematical Theory of Communication. Illinois: The University of Illinois Press, 1964.

SHANNON, Claude Ewood; WEAVER, Warren. The Mathematical Theory of Communication. Illinois: The University of Illinois Press, 1964.

SHERMER, Michael. Why people believe weird things: pseudoscience, superstition and other confusions of our time. Editora Owl Books, 2002.

SIMON. Herbert A. Administrative Behavior: A Study on Decision-Making Process in Administrative Organizations. The Free Press. New York, 1997.

SINGAPURA, República da. Constituição Federal de 1965. Disponível em <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963?ProvIds=pr148F-&ViewType=Within&Phrase=auditor&WiAI=1> acesso em 23/07/2023. wwwwww

SOBRAL, Filipe; TAVARES, Gustavo M; WRIGHT, Bradley M. Commitment to public values, Charismatic Leadership attributions and Employee Turnover in Street-Level Bureaucracies. Journal of Public Administration Research and Theroy, 2021.

SOTERO, Rosa Maria Bergamo. Busca por informações em saúde dirigidas à UNIFESP por meio do serviço “fale conosco”: um estudo exploratório. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) – Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2015.

STIVERS, Camille. Rule by Nobody: Bureaucratic Neutrality as Secular Theodicy. Revista Administrative Theory and Praxis, vol. 33 nº 4, 2015.

STIVERS, Camille. The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration. Public Administration Review, . Willey, 1994.

STIVERS, Camille. The Ontology of Public Space: Grounding Governance in Social Reality. *American Behavioral Scientist*, vol. 52, issue 7. Sage, 2009.

STRECK, Lenio. *Hermenêutica Jurídica em Crise: Uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 1999.

_____. *Dicionário de Hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito - 2. ed.* - Belo Horizonte : Coleção Lenio Streck de Dicionários Jurídicos ; Lelramento ; Casa do Direito, 2020

SUÉCIA, Reina da. Freedom of the Press Act, 1766. Disponível em www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-freedom-of-the-press-act-2015.pdf acesso em 06/08/2019.

SUSTEIN, Carl. DHAMI, Sanjit. *Bounded Rationality. Heuristics, Judgment and Public Policy*. Publicações MIT. Londres, 2022.

SUSTEIN, Carl; KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier. *Noise: A Flaw in Human Judgment*. Editora William Collins. Londres, 2021.

TOPLAK, Maggie E. *Cognitive Sophistication and the Development of Judgment and Decision-Making*. Editora Academic Press, 2021.

TRANSPARENTIA INTERNACIONAL. Disponível em www.transparency.org/ acesso em 06/08/2019.

TURNER, Victor. *O Processo Ritual*. Tradução de Nancy Campo de Castro. Editora Vozes. São Paulo, 1978.

VAGANAY, Arnaud. Outcome reporting bias in government – sponsored policy evaluation: A qualitative content analysis of 13 studies. *Revista Plos One* vol. 11 nº 9, 2016.

VERCELLIS, Carlos. *Business Intelligence: Data Mining and Optimization for Decision Making*. Editora Wiley, 2009.

VIS, Barbara. *Heuristics and Political Elite's Judgment and Decision-Making*. *Political Studies Association*, vol. 17 nº 1, 2020.

VUKASOVIC, Marija. Indicators on the Level of Media Freedom and Journalist's Freedom safety 2018. Disponível em safejournalists.net/wp-content/uploads/2018/12/Full-report-Indicators-on-the-level-of-media-freedom-and-journalists-safety-Serbia-2018.pdf acesso em 06/08/2019.

WATSON, Rod. *Analysing Practical and Professional Texts: A Naturalistic Approach*. Rothledge Publisher. Nova York, 2009.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade, Volume 2*. Editora UnB, 4º Edição, 3ª Reimpressão. Brasília, 2012.

WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Tradução de Augustin Wermer. Cortez Editora, 4º edição. São Paulo, 2001.

WELSH, Elaine. Dealing with Data: Using NVivo in the Qualitative Data Analysis Process. *Forum Qualitative Social Research*. Vol. 3 No 2 Art. 26, 2002;

WICKAM, Hadley. Tidy Data. *Journal of Statistical Software*, Vol. 59 No 10, 2014.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tractatus Logico-Philosophicus*. Trad. Luiz Henrique Lopes dos Santos. 2ª ed. São Paulo, Edusp, 1994

ZINS, Chaim. Conceptual approaches for defining data, information, and knowledge. *Journal of the American Society for Information Science and Technology* vol. 58 nº 4, 2007.

ZIRKER, Daniel. Success in combating corruption in New Zealand. *Asian Education and Development Studies*, 2017

