

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA MARINHA DO BRASIL: um mapeamento da transparência passiva na instituição

Valquiria de Lima Rodrigues
Elen Cristina Geraldes

RESUMO: A Lei de Acesso à Informação, também conhecida como LAI, foi regulamentada no Brasil em 2012 após um longo período de pressão, sobretudo, da sociedade civil organizada. Por estabelecer publicidade como regra e o sigilo como exceção, a Lei representa uma mudança na lógica da opacidade que costuma prevalecer entre o Estado e o cidadão. A partir de então, houve uma sistematização do direito de acessar informações públicas, com a criação de mecanismos de acesso para o cidadão, além de regras para que o setor público atenda as solicitações recebidas, a chamada transparência passiva. Este artigo tem o objetivo de mapear esse tipo de transparência na Marinha do Brasil, a partir da análise dos dados disponibilizados pelo e-SIC, plataforma situada na internet que registra e monitora os pedidos de informação dos cidadãos ao Poder Executivo Federal. Tal sistema eletrônico foi criado para atender os requisitos da LAI e comporta uma série de dados sobre os pedidos de informação e a forma como foram atendidos ou não. A pesquisa realizada compreende o período de maio de 2012 a outubro de 2018, ou seja, abrange os primeiros seis anos e cinco meses de implantação da norma. Além da pesquisa documental, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da Marinha, cujo objetivo é entender como os processos relacionados a LAI são tratados internamente. Os principais aspectos observados na pesquisa indicam que o número de solicitações aumentou durante os quatro primeiros anos, quando então começou uma redução no número de pedidos de informação. Observou-se também que a maioria dos demandantes da instituição são homens, com nível superior e moradores da região Sudeste. O levantamento mostrou ainda que os principais motivos apontados pelos cidadãos para justificar a interposição de recursos são o recebimento de informações incompletas ou que não correspondem ao que foi solicitado, o que pode indicar limitação de entendimento por parte dos cidadãos ou uma postura refratária da instituição quanto à liberação de informações. Como a estrutura criada para atender os requisitos da LAI foi inserida dentro do organograma da Assessoria de Comunicação, depreende-se que há potencial para permitir que a cultura de acesso à informação seja melhor trabalhada dentro da cultura militar.

Valquiria de Lima Rodrigues

valquirialima.mb@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/1195532679652579>

Mestranda em Comunicação na Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão da Comunicação nas Organizações pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) e em Gestão de Imagem pela Faculdade Unyleya. Graduada em Comunicação Social - Jornalismo pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (2010).

Elen Cristina Geraldes

elenger@ig.com.br

<http://lattes.cnpq.br/9494858512482573>

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), Jornalista e mestra em Comunicação pela Universidade de São Paulo. Professora Adjunto IV da Faculdade de Comunicação da UnB.

Submetido em: 08/02/2019

Publicado em: 01/07/2019

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Acesso à Informação. Marinha do Brasil. Transparência Passiva.

1 INTRODUÇÃO

Em maio de 2018, a Lei nº 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), completou seis anos de regulamentação no Brasil. A importância dessa legislação é inegável, pois a partir dela o direito do cidadão de acessar informações públicas passou a ser sistematizado. Ao estabelecer a publicidade como regra e o sigilo como exceção, a LAI representa uma mudança na lógica que costuma imperar nas relações entre o Estado e o cidadão, por isso é considerada um marco na história do direito e nas relações sociais.

A relevância da norma é ainda mais evidente quando se verifica a histórica cultura da opacidade de informações na administração pública brasileira. Verifica-se ao longo de séculos o predomínio do sigilo, do descaso com os direitos do cidadão, herança de uma formação social marcada pelo patrimonialismo e por uma cultura colonial que dificulta a participação cidadã, negando ou dificultando um direito que está estabelecido na Constituição: o direito de ter acesso às informações públicas produzidas ou em poder do Estado.

Com a promulgação da LAI ocorrida em novembro de 2011, os órgãos públicos em todas as esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – foram obrigados não apenas a disponibilizar informações mediante solicitação (transparência passiva), mas também de maneira proativa e espontânea (transparência ativa), divulgando informações de interesse público em suas páginas eletrônicas.

Por estimular a transparência e a participação cidadã nos temas de interesse público, a Lei de Acesso à Informação também pode ser considerada uma ponte que conduz a outros direitos, porém, para que essa potencialidade transpareça na prática, é necessária a superação de obstáculos que dificultam o cumprimento da legislação e que impedem o avanço da norma, entre eles, destaca-se a estruturação dos órgãos públicos. Considera-se relevante, pois, verificar as implicações da LAI nas estruturas e procedimentos da administração pública, bem como a forma com que essa relação influencia no atendimento dos pedidos de informação.

O objetivo deste artigo é contribuir para esta perspectiva, ao tentar mapear a transparência passiva na Marinha do Brasil. Desde a implementação da lei até outubro deste ano, a instituição recebeu 2644 pedidos de informação, o que equivale a uma média de 34 pedidos por mês. Este trabalho pretende lançar luz sobre esses pedidos e tentar responder a alguns questionamentos, dentre eles, qual o perfil dos demandantes, quais os assuntos que prevalecem nos pedidos de informação e quais os motivos que levam os cidadãos a entrarem com recursos.

Após considerações sobre os procedimentos metodológicos, o artigo apresenta um breve histórico sobre o direito à informação no Brasil. Na sequência, são elencadas informações sobre a presença da LAI na Marinha, como estrutura, procedimentos, dificuldades. Em seguida, constam informações gerais sobre os pedidos de informação recebidos na instituição e, por fim, são analisados os dados referentes aos recursos interpostos nas quatro instâncias.

2 METODOLOGIA

Este artigo é orientado por dois procedimentos metodológicos: o primeiro deles é a pesquisa documental, técnica de abordagem que "permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da Comunicação" (LAKATOS; MARCONI, 2017, p. 111). O levantamento tem como base os dados disponibilizados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), plataforma que registra os pedidos de informação recebidos pelos órgãos do Poder Executivo Federal. É por meio desta plataforma que o cidadão pode enviar e receber informações e a Controladoria-Geral da União (CGU) monitora aspectos do atendimento pelos órgãos públicos como a questão do prazo, por exemplo.

O segundo procedimento é a entrevista semiestruturada realizada com o responsável pela LAI na Marinha. A entrevista ocorreu de duas formas: por e-mail, quando o objetivo era obter informações acerca da Lei na instituição e por telefone, quando houve a necessidade de esclarecer dúvidas sobre os dados coletados no e-SIC.

3 DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

A Constituição de 1988 deu destaque ao direito à informação. No artigo 216, a Carta Magna preconiza o dever do Estado de gerir a documentação pública e franquear a consulta a todos que dela necessitem. Em seu artigo 37, consta a determinação de alguns princípios que devem nortear os atos da administração pública, entre eles, a publicidade. E mais relevante ainda, no artigo 5, a Constituição estabelece que

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular, ou de interesse coletivo, ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Dentre as normativas aprovadas após a Constituição e que possuem temática relacionada, destaca-se a Lei 8.159 de 1991 que dispõe sobre a política nacional de arquivos. A regulamentação dessa legislação só ocorreu em 1997 e a produção do texto do Decreto teve a participação de vários setores, entre eles, integrantes da sociedade civil e

representantes das Forças Armadas. Parte desse Regulamento foi revogado em 2002, o que provocou protestos de entidades defensoras dos direitos do cidadão. Três anos depois, o governo promulgou a Lei 11.111 de 2005, retomando os prazos de sigilo estipulados pelo Decreto de 1991.

Foi nesse intervalo entre 2002 e 2005 que nasceu a Lei de Acesso à Informação. Em 2003, o projeto foi apresentado na Câmara dos Deputados e o envio ao Senado ocorreu sete anos depois. Já a aprovação do texto aconteceu em 18 de novembro de 2011 (SILVA, 2014). A legislação foi sancionada pela então presidente da República, Dilma Rousseff, em 16 de maio do ano seguinte, sistematizando as regras de transparência ativa e passiva na administração pública.

A transparência ativa é aquela na qual os órgãos públicos são obrigados a divulgar informações de natureza diversa, de forma proativa e voluntária. A transparência passiva, por sua vez, diz respeito ao atendimento das solicitações realizadas pelos cidadãos. Para que o processamento de tais demandas fosse viabilizado, vários instrumentos e mecanismos foram estabelecidos, entre eles, a criação do Serviço de Informação ao cidadão (SIC), a definição de mecanismos de solicitação e envio, a determinação de prazos regulamentares e regras para interposição de recursos. A norma representa, portanto, um marco na história do direito à informação ao auxiliar na consolidação da democracia, estimulando a cultura da publicidade nos atos públicos e os mecanismos de controle social (BRASIL, 2012).

O primeiro país a adotar uma legislação sobre o direito à informação há mais de duzentos anos foi a Suécia, no ano de 1776. Desde então, diversos organismos internacionais passaram a defendê-lo e vários outros países reconheceram esse direito. Com a LAI, o Brasil se tornou o 90º país a regulamentar o direito à informação. Na América Latina, a Colômbia foi a primeira nação a adotar uma legislação sobre o tema, em 1888 (BRASIL, 2011, p. 9).

Em estudo elaborado para a Unesco, Mendel (2009) mostra que em 2009 cerca de 70 países possuíam leis de acesso. Os atuais avanços tecnológicos e algumas transições para regimes democráticos favoreceram esse cenário. Um marco externo que merece ser citado é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas, em 1948. Com um contexto de renascimento do respeito à pessoa e da defesa da igualdade entre homens e mulheres no período pós Segunda Guerra, a declaração reafirmou "a livre comunicação das ideias e opiniões, abrindo a porta para a difusão da informação por parte dos indivíduos e grupos em sua primeira formulação mais precisa (...)" (CORDEIRO; GOMES; LIMA, 2014, p. 57).

Além de todo o cenário internacional favorável à adoção de uma Lei de Acesso à Informação, houve no Brasil pressão externa de instituições financeiras e tratados internacionais a partir de 1990. Já as pressões internas, surgiram na década seguinte, relacionadas a movimentos da sociedade civil que auxiliaram na adoção da LAI. (CORDEIRO; GOMES; LIMA, 2014). Ao resgatar a trajetória da lei brasileira, Paulino *et al.* (2012) destaca a participação do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. A organização, composta por várias entidades da sociedade civil, foi criada em 2003 com o intuito de auxiliar na regulamentação brasileira de direito à informação por meio da participação nos debates e na pressão aos órgãos públicos.

4 A LEI DE ACESSO NA MARINHA

A Marinha do Brasil é uma instituição militar, cuja cultura organizacional é considerada formal, alicerçada em princípios rígidos de hierarquia e disciplina e por isso tem o desafio de adequar tais características às exigências estabelecidas pela LAI, como prazos céleres, e fluidez de informações. A gerência do relacionamento da instituição com a sociedade é de responsabilidade do Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM), que está sediado na capital federal. É nesse órgão que está situada a Unidade de Monitoramento e Gestão (UMG) do SIC, responsável pelo cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva, previstos na LAI. A UMG é um departamento composto por duas divisões: divisão de transparência ativa e divisão de transparência e apoio jurídico.

Além dessa unidade de monitoramento, há também as Unidades de Atendimento ao Público, localizadas nos Comandos de Distritos Navais nas cidades do Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), Natal (RN), Belém (PA), Rio Grande (RS), Ladário (MS), Brasília (DF), São Paulo (SP) e Manaus (AM). Assim como a unidade de monitoramento, as unidades de atendimento funcionam inseridas nas estruturas de comunicação dos Comandos Regionais. As exceções estão no Rio de Janeiro, onde a unidade é gerenciada pelo setor administrativo e em Natal, onde é gerenciada pela Ouvidoria. Em todas as unidades de atendimento há, pelo menos, dois militares responsáveis pela LAI e um computador à disposição do cidadão para registrar pedidos de informação.

De forma geral, o trâmite das solicitações dentro da Marinha ocorre da seguinte forma: primeiro a demanda é recebida pela unidade de monitoramento via e-SIC. Os responsáveis verificam, então, questões como identificação, competência e admissibilidade do pedido. Depois a demanda é encaminhada ao setor da instituição responsável pela informação. Esse envio é feito por meio de um sistema de informação interno. O setor responsável tem até dez dias para responder a unidade de

monitoramento. Ao receber as informações, a unidade verifica se a informação prestada atende à solicitação formulada pelo cidadão. Em caso de esclarecimentos adicionais, ajustes ou complemento da informação, retorna-se a demanda ao setor responsável, com o prazo de até três dias para adequação. A unidade de monitoramento, então, encaminha resposta ao cidadão por meio do e-SIC.

As instâncias recursais dentro da instituição são o Comandante do Estado-Maior da Armada (primeira instância) e o Comandante da Marinha (segunda instância). Caso o cidadão não receba as informações ou não fique satisfeito com o material recebido, pode ainda entrar com recurso na terceira instância que é a Controladoria Geral da União, e na quarta instância recursal, que corresponde a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), composta por integrantes de vários ministérios.

No início da implementação da Lei, a Marinha teve dificuldades de adequação. As mais significativas relatadas na entrevista com o responsável pelo SIC estavam relacionadas à estrutura, pois, não havia modelos a serem adotados e os prazos de implementação eram curtos. Criou-se, então, uma estrutura para a Lei de Acesso à Informação no CCSM. Quatro militares foram designados para operar as questões relacionadas à lei. Atualmente, a instituição enfrenta dificuldades relacionadas à cultura organizacional decorrentes da hierarquia que impacta no tempo de atendimento. Também há uma difícil compreensão dos fundamentos da legislação, além de dificuldades operacionais quando se trata de documentos ainda não digitalizados.

No início da implantação do SIC, as categorias profissionais que mais enviavam demandas solicitando informações à Marinha eram ufólogos e jornalistas, seguidos de advogados e estudantes. Atualmente, a categoria que mais demanda são servidores públicos federais, como será detalhado adiante.

Durante os seis anos de implementação da norma, houve poucas mudanças na estrutura e nos procedimentos criados. Uma delas, foi a implementação de uma norma interna que orienta os militares a dar preferência ao uso de canais internos de atendimento e não ao sistema e-SIC, o que, segundo a instituição, evita entraves administrativos para as organizações militares.

5 PEDIDOS DE INFORMAÇÃO NA MARINHA

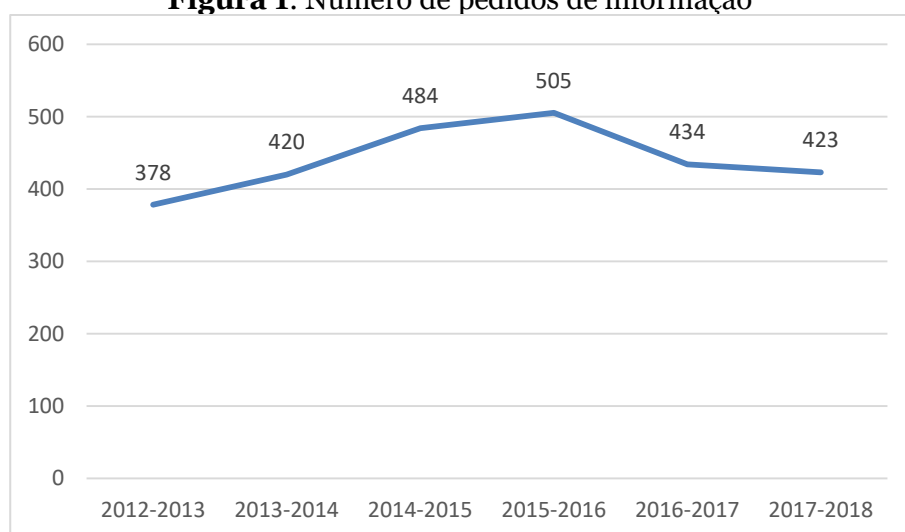
Para melhor analisar os dados da transparência passiva na Marinha coletados no e-SIC, o tempo de regulamentação da lei neste estudo foi dividido em seis períodos de 13 meses cada: o primeiro vai de maio de 2012 a maio de 2013; o segundo

compreende junho de 2013 a junho de 2014; o terceiro, de julho de 2014 a julho de 2015; o quarto vai de agosto de 2015 a agosto de 2016; o quinto compreende o período de setembro de 2016 a setembro de 2017 e o último, de outubro de 2017 a outubro de 2018.

Apesar de algumas categorias estabelecidas na plataforma serem consideradas genéricas como aquelas que classificam o assunto, por exemplo, tais categorias serão mantidas. Cabe ressaltar também que a classificação do assunto é feita pelo servidor público quando recebe o pedido, ou seja, o caráter de subjetividade está presente nesse ato de classificação. De acordo com o responsável pelo SIC na Marinha, há casos em que há divergências sobre a classificação do pedido quanto ao assunto. Além disso, não há regras da CGU que estabeleçam ou orientem como os assuntos devem ser enquadrados.

De maio de 2012 a outubro de 2018, a Marinha recebeu 2644 solicitações de acesso à informação. Dessas, 11 estão em processo de tramitação dentro da instituição. Em todos os pedidos somados há 5415 perguntas. A figura 1 mostra que o número de pedidos aumentou até 2016 e, a partir de então, a quantidade de demandas começou a cair. O acesso à plataforma e-SIC para coleta desses dados foi realizado nos dias 1º e 2 de novembro de 2018.

Figura 1: Número de pedidos de informação



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do e-SIC.

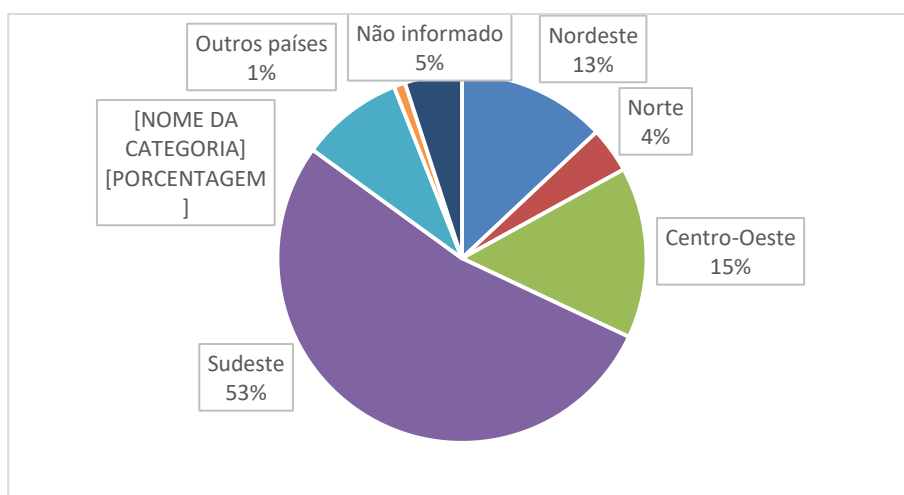
O número de solicitantes totaliza 1520 em todo o período analisado. Desses, 1216 fizeram uma única demanda. O restante fez dois ou mais pedidos. Outro dado que chama atenção é o número máximo de solicitações feitas por um único solicitante que é 85 pedidos de informação.

Desses 1520 demandantes, 1460 (96%) são pessoas físicas e 60 (4%) correspondem a pessoas jurídicas. Em relação ao perfil das pessoas físicas, 68% se declararam homens, 25% se declararam

do sexo feminino e 7% não informaram o gênero. No universo das pessoas jurídicas, a maior porcentagem se identificou como empresa (33%), seguida de organizações não-governamentais com 15%. Há também veículos de comunicação com 3% dos pedidos e instituições de ensino também com 3%, entre outras organizações.

Conforme especificado na figura 2, a maior parte dos solicitantes declarou como localização as regiões Sudeste e Centro-Oeste que, juntas, somam 68%. Já a região onde há o menor número de demandantes é a Norte com 4%. Ao contrário das demais regiões que apresentaram demandantes em todas as unidades da federação, na região Norte há dois estados que não apareceram na lista dos domicílios dos cidadãos: Acre e Roraima. As demandas recebidas de outros países representam apenas 1%; e aquelas que não tiveram o local identificado somam 5%.

Figura 2: Localização regional dos solicitantes



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do e-SIC.

Sobre a profissão, 20% se declararam servidores públicos federais, a maior porcentagem entre as categorias indicadas. Infelizmente, não há como indicar, quantos desses servidores são militares da própria instituição que usaram a LAI para obter informações sobre a Marinha. Entretanto, pelas informações colhidas na entrevista com o responsável pelo SIC, já houve quantidade significativa de demandas de militares, o que levou a instituição a publicar uma norma interna orientando os militares a priorizarem os canais internos, conforme citado anteriormente. Se a esse número for somada a quantidade de servidores estaduais (4%) e servidores municipais (3%), chega-se a 27% de servidores utilizando a LAI para obter informações na instituição.

Outra característica significativa em relação ao perfil dos solicitantes é o nível de escolaridade. Como mostra o quadro 1, mais de 65% declararam ter pelo menos o nível superior e menos de 1% declarou não possuir instrução formal.

Quadro 1: Nível de escolaridade dos solicitantes

| | |
|--------------------|-----|
| Mestrado/doutorado | 12% |
| Pós-graduação | 17% |
| Ensino superior | 35% |
| Ensino médio | 22% |
| Ensino fundamental | 3% |
| Sem instrução | 1% |
| Não informado | 10% |

Fonte: Portal e-SIC com adaptações.

Os temas mais frequentes nos pedidos de informação estão enquadrados na categoria "Ciência, Informação e Comunicação", seguida da categoria "Pessoa, família e sociedade". A categoria "Defesa e Segurança" que estaria mais próxima da destinação das Forças Armadas aparece em quinto lugar e a porcentagem dela em relação aos demais pedidos não ultrapassa 5%. O quadro 2 apresenta a quantidade de pedidos e a porcentagem dos cinco assuntos mais demanda dos à instituição nesses seis anos e cinco meses de regulamentação da Lei de Acesso à Informação.

Quadro 2: Tema dos pedidos de informação

| | | |
|-----------------------------------|------|-----|
| Ciência, Informação e Comunicação | 1044 | 39% |
| Pessoa, família e sociedade | 283 | 11% |
| Governo e Política | 183 | 7% |
| Justiça e Legislação | 147 | 6% |
| Defesa e Segurança | 143 | 5% |

Fonte: Portal e-SIC com adaptações.

De acordo com o responsável pela LAI na Marinha, na categoria "Ciência, Informação e Comunicação" estão enquadrados pedidos referentes a arquivamento e fornecimento de documentos históricos, por exemplo. Na categoria "Governo e Política" estão contemplados temas como auditorias, obras em andamento etc.

Quando o assunto dos pedidos é analisado anualmente, a categoria "Ciência, Informação e Comunicação" prevalece em cinco dos seis períodos estudados aqui. A única exceção é o período compreendido entre julho de 2014 e julho de 2015, no qual prevalece a categoria "Governo e Política". Apesar de não haver dados disponíveis no e-SIC que expliquem essa mudança, é interessante observar que tal período compreende a fase final de composição e entrega do relatório da Comissão Nacional da Verdade. A Lei que instituiu a Comissão foi criada junto com a que estabeleceu a LAI. A Comissão tinha por objetivo principal examinar as violações de direitos humanos praticadas entre os anos de 1946 e 1988, período que inclui o regime militar. O relatório final foi divulgado no dia 10 de dezembro de 2014.

Dos 2644 pedidos recebidos pela Marinha, 1583 tiveram o acesso concedido. Pode-se acrescentar a esses os 175 que tiveram acesso concedido parcialmente. Das outras 875

demandas, 389 tiveram o acesso negado, 93 foram classificadas como pergunta duplicada ou repetida, 59 como sendo de não competência da instituição, 156 como não solicitação de informação, 177 como informação inexistente e 1 foi encaminhada à ouvidoria. Esses números somados representam 33% do total de solicitações nas quais o cidadão não obteve acesso efetivo à informação. Importante observar que não estão contabilizadas neste cálculo as 11 demandas que estão em trâmite na instituição.

O e-SIC também apresenta os motivos apontados pela instituição para negar o acesso à informação. Dos 389 pedidos nesta condição, as justificativas mais usadas foram a alegação de que o pedido trata de dados pessoais e também que a solicitação não foi compreendida. No quadro 3 constam todas as justificativas usadas para a negativa de acesso, o número de pedidos enquadrados nela e a porcentagem deles.

Quadro 3: Tipos de pedido com acesso negado

| | | |
|--|-----|-----|
| Dados pessoais | 134 | 34% |
| Informação sigilosa de acordo com lei específica | 23 | 6% |
| Informação sigilosa classificada conforme a LAI | 12 | 3% |
| Processo decisório em curso | 9 | 2% |
| Pedido exige tratamento adicional de dados | 38 | 10% |
| Pedido incompreensível | 69 | 18% |
| Pedido desproporcional ou desarrazoado | 54 | 14% |
| Pedido genérico | 50 | 13% |

Fonte: Portal e-SIC com adaptações.

A LAI estabelece que as instituições devem cumprir o prazo de até vinte dias para responder aos cidadãos, podendo este ser prorrogado por mais dez dias. Pelos dados disponibilizados no e-SIC, a Marinha leva em média 19,59 dias para responder os pedidos, o que sugere o envio de respostas praticamente no último dia do prazo legal, antes de uma possível prorrogação.

A interação da instituição com os cidadãos, via LAI, é realizada sobretudo de forma eletrônica, seja pelo sistema e-SIC (84%), seja por e-mail (13%). Já as demandas recebidas pessoalmente correspondem a apenas 2% do total. O menor número fica então com as correspondências físicas que equivalem a 1% dos pedidos de informação.

6 ANÁLISE DOS RECURSOS INTERPOSTOS

A LAI estabelece cinco fases para a tramitação dos pedidos de informação. Na primeira, o cidadão envia o pedido e o órgão público tem vinte dias, prorrogáveis por mais dez, para conceder a informação. Se o cidadão não receber a resposta ou não ficar satisfeito, pode dar início a segunda fase, ao entrar com recurso junto à autoridade hierarquicamente superior a quem respondeu o pedido (primeira instância). Nesta segunda etapa, a instituição tem até cinco dias para responder. Após recebida a resposta, o cidadão pode recorrer novamente, dando início a

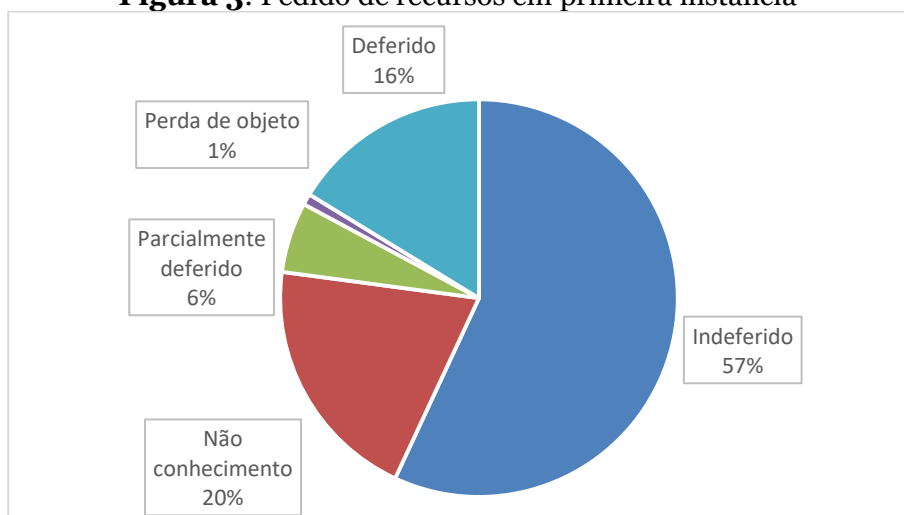
terceira fase. Nela, o recurso é apreciado pela autoridade máxima da instituição que também tem o prazo de cinco dias para deliberar sobre o pedido. A quarta etapa tem início se o cidadão decidir interpor novo recurso, o qual será apreciado pela CGU. A última fase ocorre quando o cidadão não contemplado ou insatisfeito resolve recorrer novamente. Assim, seu pedido será apreciado pela CMRI, última instância na administração federal.

Em relação ao tempo que a CGU tem para responder, não há uma definição na lei, mas em até cinco dias o órgão tem que enviar uma notificação ao usuário, o que não necessariamente corresponde a resposta solicitada, pode ser simplesmente uma informação que o órgão de origem foi consultado ou instado a se pronunciar, por exemplo. Já a CMRI tem o prazo de até três sessões para julgar os recursos. Como a Comissão se reúne apenas uma vez por mês, o cidadão pode ter que esperar até três meses para ter uma decisão sobre o recurso.

Dos 2644 pedidos recebidos pela Marinha ao longo dos seis anos e cinco meses de vigência da LAI, 590 subiram em grau de recurso, sendo 353 levados à primeira instância, 146 à segunda instância, 100 à terceira instância e 19 chegaram até a quarta instância recursal.

Dos 353 recursos de primeira instância, 60 foram deferidos e 189 foram indeferidos. Constam também 20 parcialmente deferidos, 80 classificados na categoria não conhecimento, o que significa que há impropriedades no pedido e 4 como perda de objeto, ou seja, o pedido de informação já teria sido contemplado em algum momento. A figura 3 mostra o resultado sobre os recursos dessa instância em porcentagem.

Figura 3: Pedido de recursos em primeira instância



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do e-SIC.

Os motivos que os cidadãos alegaram para entrar com recurso de primeira instância na Marinha foram, sobretudo, por terem recebido respostas incompletas ou não correspondentes ao que foi perguntado. Juntas, essas categorias somam 213 pedidos, ou seja, 60% dos recursos impetrados nesta instância. Há outros motivos citados, como justificativa insatisfatória para sigilo, ausência de justificativa legal para classificação, informação recebida por meio diferente do solicitado etc.

Dos 146 recursos que foram levados à segunda instância, apenas 6 foram deferidos e 7 foram deferidos parcialmente. O número de recursos indeferidos nesta instância corresponde a 112, os classificados como não conhecimento 20 e perda de objeto apenas 1. Aqui também prevalecem como motivo para a interposição de recursos as motivações referentes à informação incompleta com 52 pedidos e não correspondência com o que foi solicitado com 30 demandas. Cabe salientar que há 32 pedidos que estão classificados na categoria "Outros", ou seja, não é possível identificar no e-SIC do que se trata.

Dos 100 recursos que chegaram a CGU (terceira instância), apenas 5 foram deferidos, 6 foram parcialmente deferidos, 6 indeferidos, 53 foram enquadrados como não conhecimento e 30 foram classificados como perda total ou parcial do objeto. As motivações mais recorrentes para interposição de recurso nesta instância são as mesmas das anteriores: 26 demandantes alegaram que receberam informações incompletas e outros 25 alegaram que as informações recebidas não correspondiam ao que tinham solicitado.

Na quarta instância, nenhum dos 19 recursos relativos à Marinha foi deferido em favor do cidadão: 3 deles foram indeferidos e 16 foram enquadrados na categoria não conhecimento. As alegações do cidadão para interpor recurso nesta última instância também são recebimento de informação incompleta com 11 pedidos e informação não correspondente ao solicitado com 2 demandas. Há 4 pedidos que estão classificados na categoria "Outros", ou seja, não é possível identificar do que se trata.

Como visto, dos 590 pedidos que geraram algum recurso, 60 foram deferidos em primeira instância; 6 foram deferidos em segunda instância; 5, em terceira e nenhum pedido foi deferido na quarta instância recursal. Esses dados indicam que quanto mais alta a instância menos recursos são deferidos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos primeiros instantes da Lei de Acesso à Informação na Marinha do Brasil houve dificuldades na implantação da norma, possivelmente decorrentes do caráter inédito da legislação, pois não havia modelos de estrutura e de procedimentos a serem

seguidos. Passados seis anos e cinco meses da implementação, os obstáculos situam-se no campo da cultura organizacional, como a forte hierarquização que interfere no tempo de processamento dos pedidos, cuja média é de quase vinte dias para envio das respostas.

A análise da transparência passiva revela que a quantidade de solicitações aumentou anualmente nos quatro primeiros anos (2012 a 2016), quando então começou uma redução no número de pedidos. Como visto, a instituição recebe uma média de 34 pedidos por mês. Em relação ao perfil dos demandantes, a maioria se declarou homem, com nível superior e morador da região sudeste, o que pode indicar um dos desafios que se impõe a legislação que é a divulgação da Lei a outros setores da população.

Os assuntos mais recorrentes nos pedidos não estão diretamente relacionados à principal destinação da Marinha. Os temas mais solicitados em cinco dos seis períodos da série analisada enquadram-se na categoria "Ciência, Informação e Comunicação". E em apenas um deles prevalece aqueles relacionados à categoria "Governo e Política". Já a categoria "Defesa e Segurança" aparece em quinto lugar apenas. Como as categorias são genéricas, somente uma análise mais apurada nos pedidos pode indicar quais os temas são recebidos e enquadrados nelas.

Interessante observar também que os dois motivos mais usados pelos cidadãos para justificar a interposição de recursos em todas as instâncias são o recebimento de informações incompletas ou não correspondentes ao que foi solicitado. A análise dessas respostas em estudos subsequentes pode indicar se há limitações de entendimento por parte dos cidadãos ou se existe uma postura refratária da instituição quanto à liberação de informações.

O estudo mostrou também que a estrutura criada para atender os requisitos da Lei de Acesso está ligada à Assessoria de Comunicação da instituição. Entende-se que essa proximidade tem potencial para permitir que a cultura de acesso à informação seja melhor trabalhada internamente, possibilitando o entendimento da norma como um instrumento necessário de diálogo entre o cidadão e o Estado.

THE INFORMATION ACCESS LAW IN THE BRAZILIAN NAVY: a mapping of passive transparency in the institution

ABSTRACT: The Law on Access to Information, also known as LAI, was regulated in Brazil in 2012 after a long period of pressure, especially from organized civil society. By establishing publicity as a rule and secrecy as an exception, the Law represents a change in the logic of opacity that usually prevails between the state and the citizen. From then on, there was a systematization of the right to access public information, with the creation of access mechanisms for the citizen, as well as rules for the public sector to respond to requests received, so-called passive transparency. This article aims to map this type of transparency in the Brazilian Navy, based on the analysis of the data provided by e-SIC, an Internet platform that registers and monitors requests for information from citizens to the Federal Executive Branch. Such an electronic system was created to meet the requirements of LAI and contains a series of data on the requests for information and how they were answered or not. The research carried out covers the period from May 2012 to October 2018, that is, it covers the first six years and five months of implementation of the standard. In addition to this documentary research, we also conducted semi-structured interviews with the responsible for the Citizen Information Service (SIC) of the Navy, whose objective is to understand how LAI-related processes are handled internally. The main aspects observed in the survey indicate that the number of requests increased during the first four years, when a reduction in the number of requests for information began. It was also noted that most of the institution's claimants are men, with seniors and residents of the Southeast. The survey also showed that the main reasons cited by citizens to justify the filing of appeals are the receipt of incomplete information or not corresponding to what was requested, which may indicate limitation of understanding by the citizens or a refractory attitude of the institution regarding the release of information. As the structure created to meet the requirements of LAI was inserted within the organization chart of the Office of Communication, it appears that there is potential to allow the culture of access to information to be better worked within the military culture.

KEYWORDS: Access to Information Law. Brazilian Navy. Passive Transparency.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. **Decreto N° 7.724**, de 16 de maio de 2012.

Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011 [Cartilha].

CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza; LIMA, Marcia H. T. de Figueredo.

Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil.

In: Moura, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do**

acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI; Marina de Andrade.

Metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

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

PAULINO, Fernando de Oliveira; SILVA, Luiz Martins.

Jornalismo, transparência e aplicação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais. In: 10^o

Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo da

Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo

(SBPJor), Curitiba, 2012. Disponível em:

<http://www.sbpjor.org.br/sbpjor/?p=11689>. Acesso em: 30 out. 2018.

SILVA, Shirlene Linny. Transição política e a construção do

direito de acesso aos arquivos da/sobre a repressão. In:

MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do**

acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: UFMG, 2014.