

A importância da Lei de Acesso à Informação no desenvolvimento da cidadania participativa e no controle da *res publica*

Dijeison Tiago Rios Nascimento

Túlio Da Luz Lins Parca

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo o estudo da Lei n. 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, e sua importância para o desenvolvimento e consolidação da participação ativa do cidadão na sociedade brasileira e no controle da coisa pública. Foi realizado um estudo sobre a implantação/utilização da referida lei no âmbito das instituições públicas federais e o perfil do usuário que demanda as informações estatais para atendimento de interesse pessoal ou coletivo.

Palavras-chave: Cidadania. Cidadania participativa. Lei de Acesso à Informação. Inclusão. Accountability.

ABSTRACT

This article aims to study the Law n. 12527/2011, also known as the Access to Information Act, and its importance for the development and consolidation of active citizen participation in Brazilian society and in control of public affairs. It conducted a study on the implementation/usage of the Act within the federal public institutions and the user profile that require state information for service personnel or collective interest.

Keywords: Citizenship. Participatory citizenship. Access to Information Act. Inclusion. Accountability .

INTRODUÇÃO

A consolidação da cidadania participativa é de absoluta importância para que a sociedade possa exigir do Estado um eficaz atendimento aos direitos e garantias insculpidos na Constituição Federal de 1988. Quando o cidadão participa de forma ativa da gestão pública, as ações dos governantes tendem a tornarem-se mais transparentes e com um grau qualificado de legitimidade, o que é bastante relevante para o desenvolvimento e consolidação do estado democrático de direito.

Um dos desafios apresentados no contexto em que vivemos está relacionado ao efetivo uso das ferramentas de participação popular disponibilizadas pelo Estado, sendo que por meio delas é possível que o cidadão tenha condições concretas de participar e de interferir de forma positiva no processo decisório e na formação dos atos de governo.

A conjuntura política nacional deixa evidente a necessidade de ativismo da sociedade civil no contexto das decisões estatais, participação que não pode ficar restrita ao voto em período de eleições, plebiscitos ou referendos, mas que deve avançar para o campo do controle da *res publica* e da definição de políticas destinadas à busca do bem-comum. Ou seja, o atual contexto sócio-político demanda que a cidadania não fique restrita à titularidade de direitos políticos.

Após a entrada em vigência da Lei federal n. 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, o povo brasileiro passou a contar com um importante instrumento facilitador da atuação do cidadão na esfera governamental, pois ela determina que o acesso às informações estatais seja a regra, e o sigilo, a exceção.

Nesse sentido, faz mister o entendimento de Branco e Mendes a respeito da referida lei:

Trata-se de importante marco para a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, por meio de medidas que devem ser executadas de acordo com os princípios básicos da Administração Pública e por diretrizes que zelam e incentivam a ampla transparência. (BRANCO; MENDES, 2014, p. 850).

Ademais, ressalta-se a opinião do especialista em liberdade de informação, Gregoy Michener, que analisa o histórico do acesso às informações, bem como a finalidade de se alcançar um governo republicano e transparente:

As leis de liberdade de informação representam um meio para um fim; que é um governo aberto. Enquanto podemos reclamar a respeito da eficiência das leis de acesso, as informações que os cidadãos precisam estão muito mais disponíveis hoje do que há vinte ou até dez anos, graças, em parte, aos aprimoramentos na gestão de informações digitais. Mas a necessidade de buscar compromissos mais firmes para a abertura também é maior do que nunca. A rápida mudança no sentido da abertura que agora está em ação certamente encontrará novas maneiras de se proteger contra o sigilo injustificado. (MICHENER, 2011, p. 23).

A LAI também traz no seu escopo uma série de dispositivos que buscam facilitar e desburocratizar o acesso às informações públicas, o que tem determinado uma mudança gradual e importante na cultura das organizações públicas e na forma de atendimento às demandas dos cidadãos brasileiros.

Diante do exposto, surge a indagação que serve de elemento basilar para a realização deste breve estudo: busca-se saber em que medida a Lei de Acesso à Informação contribui para o desenvolvimento e consolidação da cidadania participativa no Brasil, e de que forma ela tem contribuído para o aperfeiçoamento do controle da *res publica* por parte dos cidadãos.

Para ser possível obter a resposta adequada ao apontamento realizado em epígrafe, torna-se importante abordar os seguintes temas: 1) o conceito de cidadania; 2) a importância da Lei de Acesso à Informação no contexto da sociedade brasileira; 3) atuação do governo para disciplinar o uso da LAI; 4) o perfil dos cidadãos que têm utilizado esse instrumento com o intuito de obter informações do Estado; e 5) quais os tipos de informações são mais demandadas. Saber o motivo para a solicitação de acesso à informação por parte de cada cidadão poderia ser um dado bastante interessante e rico de significado, mas a LAI proíbe qualquer tipo de motivação ou pedido de justificativa por parte do Estado brasileiro para a disponibilização do acesso.

1) ASPECTOS IMPORTANTES SOBRE O CONCEITO DE CIDADANIA PARTICIPATIVA

A definição de cidadania é considerada dinâmica e está em constante transformação, acompanhando as mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas próprias das sociedades.

De acordo com o entendimento de Mellegari, o desenvolvimento do conceito de cidadania foi realizado de forma gradual e lenta, apontando que no século XVIII surgiram, primeiramente, os direitos civis; seguido pelos direitos políticos no século XIX; e por último, os direitos sociais no século XX.

Com efeito, o homem moderno, com a predileção pelo subjetivismo e preocupado em desenvolver atividades de caráter econômico e da liberdade de agir conforme seus interesses individuais, na busca de vantagens que a liberdade individual lhe confere, abrirá mão da participação atuante como cidadão na res política. Assim a cidadania moderna se configurará mais na proteção das liberdades individuais e no consequente interesse pelo bem comum. De fato, a cidadania moderna, resultado das lutas contra o antigo regime, inspirada sob os ideais de liberdade de todos perante a

lei e impulsionada pelas ideias de liberdade e autonomia dos indivíduos, se traduzirá em uma cidadania de cunho formal, representada pela conquista de direitos individuais e subjetivos, e não na capacidade de participação real na vida política objetivando um bem comum. (MELLEGARI, 2012, p. 100).

José Murilo de Carvalho trata da relação de interdependência entre os direitos do cidadão, visando principalmente o aspecto da participação cidadã e propondo, inclusive, que quando há o desequilíbrio entre os princípios de justiça e solidariedade há um déficit de cidadania.

Tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuísem apenas alguns direitos. Os que não se beneficiam de nenhum dos direitos seriam não cidadãos. (CARVALHO, 2002, p. 9).

De acordo com o ensinamento de Rousseau, a participação do cidadão compõe elemento fundamental da soberania estatal e com base nessa orientação, a Constituição Federal de 1988 prescreve que: “Art. 1º. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A participação cidadã nas questões estatais é considerada um dos princípios fundamentais constantes no texto constitucional. Ela é caracterizada por ser bastante abrangente e não seria razoável que ficasse restrita somente aos aspectos de decisão política. Dessa forma, José Afonso da Silva assim preleciona:

A cidadania está aqui em um sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (Art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. (SILVA, 2014, p.106).

No Brasil, a representatividade da política tem concorrido cada vez mais com a participação ativa do cidadão. Contudo, ainda há premente necessidade de inclusão de parcela considerável da sociedade brasileira no contexto sócio-político nacional. Meirelles Teixeira disserta sobre a temática da seguinte forma:

O povo, como unidade política, nunca pode achar-se presente, em identidade real, nas tarefas governamentais (legislação, administração e judicatura), mas é sempre representado por alguns cidadãos geralmente escolhidos por eleição, ou ainda outras formas de designação (nomeação, sorteio, eleição indireta). (TEIXEIRA, 1997, p. 486).

No decorrer da formação da sociedade brasileira, a cidadania sempre foi concedida pelo Estado e não conquistada de forma aguerrida pelo povo no exercício de sua soberania. A participação político-social muitas vezes foi absolutamente restrita às classes sociais mais altas e dominantes. Oliveira Vianna, em seu estudo sobre as instituições políticas brasileiras, faz uma analogia quanto à diferença da participação do povo massa, classes mais baixas, com a participação política efetiva das classes mais altas, também conhecida como povo-elite. Segundo Vianna (1974, p. 166), “o povo-massa nunca chegou a organizar instituições sociais que pudessem de fato atuar no governo”, isso por conta do próprio regime democrático que não encontra nos costumes do povo-massa nenhuma organização de interesse coletivo.

Outrossim, para Santos (2011, p. 82), “a cidadania pode começar por definições abstratas, cabíveis em qualquer tempo e lugar, mas para ser válida deve poder ser reclamada”.

É nesse contexto de análise e entendimento do conceito de cidadania participativa que se tentará verificar os impactos provocados pela Lei de Acesso à Informação na consolidação da participação popular e no controle social dos atos dos governantes

2) A IMPORTÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

A promulgação Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, foi um marco de inestimável importância para o processo de consolidação da cidadania ativa, sendo fundamental para a efetiva participação do povo brasileiro na tomada de decisões e no controle da coisa pública. O acesso à informação possibilita à sociedade acompanhar e cobrar a disponibilização e implementação dos direitos constitucionais presentes na Carta Magna, não deixando que a publicidade das informações institucionais seja uma decisão discricionária do administrador público. Karina Quintanilha, Raísa Cetra e Anita Reis ensinam que:

As pessoas não podem fazer escolhas reais, em qualquer área de suas vidas, se não estiverem bem informadas. Por isso, o acesso à informação é requisito fundamental para o exercício pleno dos direitos e liberdades do homem e da consolidação da democracia. (QUINTANILHA; CETRA; REIS, 2013, p. 8).

Para Guilherme Canela e Solano Nascimento:

O acesso a informações em poder do Estado não pode ser encarado como boa prática administrativa ou ação progressiva desta ou daquela administração. Ele deve ser compreendido, tanto pelos funcionários e agentes do Estado como pela população em geral, como um direito fundamental do cidadão. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 27).

A Lei n. 12.527 regulamenta o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição da República e coloca o Brasil em uma situação privilegiada no que se refere ao desenvolvimento de regras que possibilitam o acesso às informações estatais. De acordo com o art. 5º da Constituição Federal de 1988:

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse

coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

A Lei de Acesso à Informação é considerada paradigmática no contexto brasileiro, pois define o acesso às informações como a regra a ser seguida pelos gestores públicos e a adoção do sigilo, absoluta exceção.

Com o respaldo da referida lei, o cidadão pode ter acesso às informações produzidas pelos órgãos e instituições que integram os poderes da república (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), no âmbito das três esferas (Federal, Estadual/Distrital e Municipal), cabendo ao poder público atender às demandas por informações a ele apresentadas com base nos princípios constitucionais que regem a atuação do Estado. De acordo com a Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

Quando a prática de disponibilização das informações estatais não está devidamente incorporada ao cotidiano e às rotinas do Estado, a gestão da coisa pública fica prejudicada, pois o cidadão passa a não dispor de todos os meios possíveis para se tornar ativo na sua função social de busca por transparência, e o poder público passa a não se sentir pressionado a realizar suas obrigações.

Com o acesso à informação incorporado à cadeia de valores e de compromisso estatal, o cidadão passa a se enxergar como parte do ciclo decisório e de definição do cenário político/administrativo em que atua, o que beneficia a gestão da coisa pública e propicia o desenvolvimento de um sentimento de cidadania participativa. O art. 37 § 3º da Constituição Federal de 1988 preceitua que:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII. (BRASIL, 1988).

Não obstante, os demandantes devem observar que as solicitações de acesso não podem servir para a prática de abusos contra a administração pública. As requisições devem ser sérias, pois o desvirtuamento dessa ferramenta cidadã pode ocasionar prejuízos graves ao exercício do direito de acesso à informação de outras pessoas e ao Estado brasileiro, tendo em vista os custos diretos e indiretos envolvidos na operação.

A LAI obrigou os órgãos públicos a cumprirem uma série de diretrizes para a disponibilização das informações. Os gestores públicos foram orientados a observar os princípios constitucionais vigentes e a adotar a publicidade como preceito geral a ser seguido, ficando estes com o ônus de justificar a negativa de acesso. A disponibilização das informações públicas passou a não depender mais de motivação e de formalismos burocráticos direcionados ao usuário requisitante.

O regime da LAI determina que as instituições públicas utilizem as diversas formas de tecnologia da informação e comunicação para que seja oferecido ao usuário acesso aos dados e informações públicas de forma rápida, transparente e em linguagem clara e objetiva. Nesse sentido, a tecnologia tem sido fundamental para o exercício da cidadania, pois diminui a distância entre o usuário e o poder público, possibilitando efetivação do princípio da eficiência pública e contribuindo radicalmente para a disseminação da cultura da transparência no âmbito da sociedade. Assim, como consequência, conduz ao desenvolvimento/consolidação da cidadania participativa. De acordo com Toby Mendel:

O avanço dessas tecnologias aumentou a capacidade de a população fiscalizar o poder público e participar dos processos de tomada de decisão. Com isso, a informação se tornou ainda mais importante para os cidadãos. O resultado foi o aumento na demanda pelo respeito do direito de acesso à informação. (MENDEL, 2008, p. 4).

Além do uso crescente da tecnologia no processo de disponibilização da informação, é preciso que a administração pública também adote procedimentos específicos de gestão de documentos, pois somente será possível obter êxito no processo de disponibilização da informação ao usuário se elas forem íntegras, autênticas e estiverem devidamente organizadas. A Lei n. 8.159 de 1991 disciplina que:

Art. 1º. É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

[...]

Art. 3º. Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art. 4º. Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (BRASIL, 1991).

Para que o cidadão possa participar ativamente do controle das atividades governamentais, a LAI dispõe que as informações que versam sobre patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos, programas, projetos, ações públicas, auditorias e tomadas de contas devem ser disponibilizadas ao público na internet dos órgãos e

entidades. O acesso deve ser universal e não é aceitável que se restrinja a quem tem capacidade eleitoral ativa. Ou seja, todos os destinatários dos direitos fundamentais, sejam eles brasileiros ou estrangeiros, são considerados usuários em potencial da Lei de Acesso à Informação.

Não há dúvida de que a LAI representa uma inestimável conquista para a sociedade civil, especialmente para a parcela da população que se interessa pela fiscalização e auditoria da coisa pública e pela busca da implementação dos direitos fundamentais insculpidos pelo legislador ordinário na Constituição Federal de 1988. Para Clèmerson Clève e Julia Franzoni:

Em sociedades democráticas, a legitimidade dos procedimentos regulatórios se das instituições deve fundamentar-se na possibilidade de controle racional das decisões e na inserção progressiva dos diversos setores da sociedade no processo. (CLÉVER; FRANZONI, 2013, p. 6).

Além do espaço físico e virtual disponibilizado ao cidadão, a LAI obriga que todas as demandas por informações apresentadas devam ser respondidas de acordo com os prazos previstos em lei:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.
§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:
§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. (BRASIL, 2011).

A estipulação de prazo de resposta e a responsabilização do agente público custodiador tem o intuito de garantir que as informações sejam disponibilizadas dentro de um prazo razoável, buscando a eficiência dos procedimentos constantes da política de acesso à informação e a satisfação do cidadão. Para Valim Serrano:

[...] a nova lei estabeleceu procedimentos e parâmetros para eventuais restrições de acesso e definiu as

responsabilidades dos agentes públicos, civis ou militares, por possíveis violações ao direito de acesso à informação pública. (SERRANO, 2013, p. 8).

Apesar de o acesso à informação ter se tornado a regra institucional a ser observada pelos gestores públicos, nem todas as informações são passíveis de acesso imediato. Ficam resguardadas da publicidade instantânea aquelas que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, podendo ser classificadas como: ultrassecreta, secreta ou reservada. A Lei de Acesso à Informação preceitua que:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos. (BRASIL, 2011).

Excetuando-se as hipóteses já tratadas, em que as informações estão garantidas pelo sigilo estatal, os cidadãos brasileiros podem fazer uso irrestrito da LAI para a defesa dos seus direitos. Para Guilherme Canela e Solano Nascimento:

[...] o acesso à informação é central, ainda na perspectiva individual, para a consecução de um conjunto de direitos. Em outras palavras, o acesso à informação é um direito que antecede outros. Uma família que tenha um filho com deficiência somente terá condições de exigir o direito de matricular a criança em uma escola regular, caso tenha tido acesso prévio à informação de que toda criança, independentemente de quaisquer características individuais, tem o direito de matrícula em uma escola da rede regular de ensino. O mesmo poderíamos dizer sobre o acesso a medicamentos de distribuição gratuita, a benefícios

previdenciários, entre outros exemplos. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 11).

Pode-se afirmar que a sociedade ganhou uma aliada importante para a definição de políticas públicas voltadas para a coletividade, pois as informações dos órgãos gestores de políticas públicas podem ser auditadas pelas pessoas situadas no Brasil ou em qualquer lugar do mundo por meio da internet. Para Guilherme Canela e Solano Nascimento:

Ao direito do indivíduo de acessar informações públicas contrapõe-se o dever de os atores públicos divulgarem informações e serem transparentes. O cumprimento desse dever contribui para aumentar a eficiência do poder público, diminuir a corrupção e elevar a *accountability*. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 12).

À medida que a sociedade se engaja e efetiva o controle social do patrimônio público, os gestores são obrigados a pautar-se pela legalidade e pela ética.

Dessa forma, a sociedade brasileira agora pode contar com uma legislação que garante o amplo acesso às informações custodiadas pelo Estado, fator de absoluta importância para que se garanta a transparência governamental e a efetiva participação popular no processo de consolidação de um estado democrático de direito. Para Clèmerson Clève e Julia Franzoni:

A divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos para facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa, inclusive com o uso de tecnologias apropriadas, sendo estimulado o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social da Administração Pública. (CLÉVER; FRANZONI, 2013, p. 8).

Entretanto, somente a existência da LAI não é suficiente e não resolve todos os problemas de acesso à informação. É essencial o papel do cidadão ativo para que se garanta o bom uso das verbas públicas. Nessa

toada, de acordo com o Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, *apud* Patrícia Sousa e Antônio Amaral:

[...] é possível asseverar que um controle social baseado em informações regulares, simétricas, disponíveis em linguagem de fácil compreensão pela sociedade em geral possui o condão de redimensionar a noção histórica de *accountability*, que, para além da preocupação com as temáticas da probidade e do abuso de poder, passa a orientar-se pela responsabilização dos administradores quanto ao desempenho das políticas em cotejo com as demandas da sociedade. (SOUSA; AMARAL, 2013. p. 62).

Assim, os dados sobre execução orçamentária, convênios, diárias, passagens e remuneração dos servidores públicos podem ser acessados a qualquer momento no Portal da Transparência criado pelo governo federal. Caso haja suspeita de irregularidade, os cidadãos possuem a prerrogativa de solicitar a matriz das informações, devendo o atendimento à demanda ser gratuito, salvo o custo da reprodução, que também não pode ser demasiadamente elevado a ponto de desestimular a população no processo de requisição dos documentos.

3) ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

A Controladoria-Geral da União - CGU realizou, em fevereiro de 2015, uma análise detalhada sobre o panorama nacional do movimento de regulamentação da Lei de Acesso à Informação e constatou que 85% dos estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal) haviam efetivado a regulamentação da LAI no seu âmbito federativo.

Se na análise dos dados for levado em consideração que o acesso à informação é um comando constitucional e que deveria ter sido regulamentado logo após a criação da Constituição Federal de 1988, chega-se à rápida conclusão de que estamos demasiadamente atrasados.

Entretanto, se a análise partir do pressuposto de que essa bandeira só foi erguida e efetivamente defendida pelo governo federal a partir de 2011 e que em 2015, de acordo com levantamento realizado pelo Portal Federativo do Governo Federal, a LAI já havia sido regulamentada por 22 dos 26 estados e pelo Distrito Federal, há margem de otimismo e esperança de logo atingirmos 100% de internalização nos entes estatais. (PORTAL, 2015).

Na seara de publicização das ações tomadas pelo governo em cumprimento à LAI, o Poder Executivo Federal disponibilizou ao público um portal denominado “Acesso à Informação” e nele constam uma série de relatórios das demandas de informações apresentadas à Administração Pública nos últimos 12 meses. De acordo com os dados disponibilizados no referido site e organizados pela Controladoria-Geral da União, foram efetuados 108.753 pedidos de informações para o conjunto de órgãos da administração pública federal, sendo eles formulados por 58.131 pessoas.

Ainda com base nas informações disponibilizadas no referido Portal, os temas mais solicitados foram: finanças (15.657) e administração pública (12.150), sendo o tempo médio de resposta de 11,24 dias.

As solicitações formuladas pelos cidadãos estão divididas da seguinte forma:

1. Pessoas com nível superior de escolaridade (incluindo pós-graduados) corresponderam a 64,88% do total de solicitações;
2. Pessoas com nível médio de escolaridade corresponderam a 23,77% do total de solicitações;
3. Pessoas com nível fundamental de escolaridade corresponderam a 4,06% do total de solicitações;
4. Pessoas sem instrução formal corresponderam a 0,59% do total de solicitações; e
5. 6,69% dos solicitantes optaram por não informar o nível de escolaridade.

Diante dos dados apresentados pelo governo federal, constata-se que quanto mais elevado o nível de escolaridade dos cidadãos, maior o interesse de participar do processo de controle do poder público, isso é refletido no interesse especial por informações sobre finanças e administração pública, que são nevrálgicas para o correto entendimento do funcionamento do Estado.

Desde a entrada em vigência da LAI, o Poder Executivo faz o monitoramento da quantidade de solicitações que são encaminhadas para os órgãos e instituições da administração pública federal. No ano de 2012 (ano de regulamentação da lei n. 12.527 pelo Executivo Federal), as instituições e órgãos do Poder Executivo receberam 55.212 pedidos de informações, sendo que destes 55.144 foram respondidos. Em 2013, o número saltou para 86.661, sendo respondidos 86.423. Em 2014, foram efetivados 90.167 pedidos, sendo respondidos 89.784. Por fim, no ano de 2015, foram registrados 102.423 pedidos, sendo que deste montante, 101.419 foram efetivamente respondidos.

Os dados apresentados comprovam que desde 2012, ano de regulamentação da Lei n. 12.527, os cidadãos têm procurado se informar sobre as questões estatais e a LAI passou a ser bastante utilizada como instrumento de viabilização do acesso aos dados e informações.

De um lado temos os cidadãos brasileiros cada vez mais participativos e em busca de informações que possam melhorar sua atuação privada ou coletiva. Na outra parte temos o Estado contando com mais um ponto de controle no que se refere ao cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Um exemplo interessante do impacto da LAI para o cidadão brasileiro, que pode ser perfeitamente trazido ao contexto desse estudo, foi a decisão do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União de divulgar o salário dos seus servidores na internet.

Em 2012, o Poder Executivo foi o primeiro a efetivar a ação e sofreu duras críticas por parte dos sindicatos e associações dos servidores públicos federais à época. Atualmente são divulgadas todas as informações sobre cargos, função, situação funcional e remuneração dos servidores civis e militares. A ação, que também foi seguida pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo, teve grande apoio popular e repercussão na imprensa nacional.

Foi uma decisão marcante e considerada de extrema relevância para o início de um processo de mudança de paradigma na administração pública e na sociedade brasileira, que passou a contar com uma importante ferramenta de controle das remunerações dos servidores públicos que, até então, eram absolutamente sigilosas e eivadas de mistérios.

Por meio do controle da *res publica*, viabilizado a partir do acesso à informação, os cidadãos submetem o desempenho dos gestores ao crivo da sociedade. Ele permite a realização da auditoria social de programas governamentais, orientando a administração pública para ideais republicanos, democráticos e de participação popular. De acordo com Patrícia Sousa e Antônio Amaral:

[...] não se pode esquecer o potencial transformador da garantia do acesso à informação, que tanto provoca melhorias constantes na gestão das organizações quanto possui o condão de aprimorar as políticas públicas, por constituir-se em condição indispensável ao controle social da gestão pública. (SOUSA; AMARAL, 2013. p. 60).

Em países de matriz democrática, os procedimentos de fiscalização institucional fundamentam-se na possibilidade de controle social das decisões das autoridades públicas e na participação ativa dos diversos setores da sociedade civil no contexto das tomadas das decisões. Para Canela e Nascimento (2009, p. 25) “A liberdade de informação inclui o direito

de o cidadão saber o que faz o governo em nome do público e de poder participar de seus processos de decisão”.

O acesso à informação é considerado uma premissa do *accountability*, que contribui para a formação de um Estado transparente, republicano e eficiente. O *accountability* determina que os representantes do povo prestem contas da sua atuação perante a sociedade. Para Clèmerson Clève e Julia Franzoni:

A *accountability* deve ser compreendida como um conceito relacional que envolve, de um lado, a disponibilização de meios, dados e informações por parte do Poder Público e a criação de procedimentos que permitam a participação dos cidadãos na ação política e no controle de seus resultados e, de outro lado, estímulos orientados à transformação da postura passiva do cidadão em ativa. (CLÉVER; FRANZONI, 2013, p. 6).

Quanto mais presente o controle social sobre a atuação do Estado, menor será a possibilidade de desvirtuamento e defesa de interesses privados em detrimento do bem comum. Para Guilherme Canela e Solano Nascimento:

Conhecer as informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes – que afetam a vida em sociedade. O controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas.

Ao mesmo tempo, decisões de políticas públicas tomadas com base em informações amplas e de qualidade terão resultados mais eficientes. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 12).

A existência de um Estado republicano e democrático pressupõe a disseminação das informações e o oferecimento às pessoas do efetivo exercício de controle da atuação dos governantes e agentes públicos. Não há como conceber a participação social (soberania popular) sem que o Estado seja provedor de informações íntegras e autênticas sobre suas atividades. A

equação fica estabelecida da seguinte forma: os agentes estatais passam a ter a obrigação de prover acesso às informações e o cidadão ganha a prerrogativa de acessá-la sem embaraços.

É nesse contexto que a Lei de Acesso à Informação é considerada de importância vital para o exercício da cidadania, pois permite ao cidadão acesso às informações governamentais e a responsabilização dos governantes pelos governados, que passam a ter possibilidade de exercer um efetivo controle social, fundamentado na noção de povo soberano.

Por meio da utilização da LAI a sociedade brasileira passa a contar com mais um canal para qualificar o povo-massa para a vida democrática, isto é, para intensificar sua atuação direta na gestão da coisa pública, possibilitando uma mudança gradual e de absoluta importância no curso do contexto político e administrativo do país.

CONCLUSÃO

A entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação permitiu uma importante mudança de paradigma no que se refere ao acesso às informações públicas custodiadas pelo Estado brasileiro e que devem ser disponibilizadas à sociedade.

Após sua edição, regulamentação e implantação no Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público Federal (entre os anos de 2011 e 2012), pode ser notado um crescente movimento de adesão por parte dos Estados brasileiros, alcançando o número aproximado de 85% de regulamentação nesses entes federativos até a presente data.

A LAI está em absoluta consonância com o espírito democrático e cidadão da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer de forma explícita que o acesso aos atos dos governantes seja a regra a ser observada pelos gestores da coisa pública e o sigilo, a exceção. Também está alinhada à

proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, ensejando o desenvolvimento de uma administração pública cada vez mais efetiva e transparente, pautada nos princípios constitucionais da eficiência e a publicidade, que, como visto, devem cercar as ações dos gestores públicos de todas as esferas e poderes.

A aplicação da LAI permite o aprimoramento e a consolidação da consciência de participação coletiva, o ativismo dos cidadãos na fiscalização da coisa pública e a inclusão cada vez mais efetiva do povo no ciclo decisório e político, inibindo práticas desviadas do conceito de bem-comum. Sua vigência fez com que as instituições federais fossem cada vez mais demandadas e inquiridas, sendo obrigadas a disponibilizar as informações dentro de um prazo fixado pela própria norma, sob pena de responsabilização dos gestores públicos.

Por fim, pode-se afirmar que houve um avanço imensurável no que se refere à forma de tratamento que o Estado deve fornecer ao cidadão quando o assunto for acesso aos dados e documentos públicos. De posse das informações disponibilizadas, cabe a este, a partir de agora, fazer valer os seus direitos e lutar para a consolidação de uma sociedade cada vez mais justa, transparente, igualitária e proba.

REFERÊNCIAS

ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA. **Uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacaoainformacao-1.pdf>>. Acesso em: novembro 2015.

AIETA, Vânia Sciliano, **Mandato Eletivo**. Tomo III. Lumen Juris. 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: novembro 2015.

_____. **Acesso à Informação. Governo Federal. Quantidade de pedidos de informação e respostas registrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 16 de maio de 2012**. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: novembro 2015.

_____. Lei nº 8159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm>. Acesso em: novembro 2015.

_____. Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: novembro 2015.

_____. **Portal Federativo. Secretaria de Governo. Governo Federal. Quatro estados ainda não regulamentaram a Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/quatro-estados-ainda-nao-regulamentaram-a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: fevereiro 2016.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. 132 p. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CLAD. **La Responsabilización (“accountability”) em la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. In: La Responsabilización em la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Clad, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, set. 2000, p. 38-66.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. **Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação**. Interesse Público — IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Publico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf>>. Acesso em: novembro 2015.

LOPEZ, Felix Garcia. **Accountability e controle social na Administração Pública federal**. In: SILVA, Fabio Sá e; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto (Org.). Estado, instituições e democracia: democracia. Brasília: IPEA, 2010. v. 2, p.185-210.

MACEDO, Caio Sperandéo de. **Sociedade em rede e cidadania**. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13851> Acesso em: 03 novembro 2015.

MAZUKYEVICZ, Ramon Santos do Nascimento Silvas. **Os caminhos da cidadania brasileira**. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9361> Acesso em: novembro 2015.

MELLEGGARI, Iara Lúcia Santos. **Direitos humanos e cidadania. No pensamento de Hannah Arendt**. Curitiba, Juará, 2012

MELO, Getúlio Costa. **Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13959> Acesso em: novembro 2015.

MENDEL, Toby. **Freedom of Information: A Comparative Legal Survey**. 2ª edição. Paris: UNESCO, 2008, p. 4.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MICHENER, Greg; BERTAZII, Danilo. **Lei de acesso à informação: dilemas de implementação**. Artigo 19, 2011. Disponível em: [http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20(web).pdf). Acesso em: fevereiro 2016.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**; organizado por Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins. – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011. (Coleção O Pensamento Político Brasileiro; v.3) Disponível em: <<http://www.fundacaoulysses.org.br/uploads/acervos/15/pdf/1398280172-vol-03-milton-santos.pdf> > Acesso em: 01 nov. 2015.

SERRANO, Pedro; VALIM, Rafael. **Lei de Acesso à Informação Pública: um balanço inicial**. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1251>>. Acesso em: novembro 2015.

SOUSA, Patrícia Lima; AMARAL, Antônio Augusto Ignacio. **Acesso à informação e transparência governamental – Situando o debate na Administração Pública brasileira. Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União**. Brasília, v. 12, n. 12, p. 47-64, out. 2013. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/67852/aceso_informacao_transparencia_sousa.pdf?sequence=1>. Acesso em: novembro 2015.

QUINTANILHA, Karina; CETRA, Raísa; REIS, Anita. **Balanço de 1 Ano da Lei de Acesso à Informação Pública Relatório anual – 2012/2013**. São Paulo. Artigo 19, 2013. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/05/BALAN%C3%87O-DE-1-ANO-DA-LEI-DE-ACESSO-%C3%80-INFORMA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA.pdf>>. Acesso em: novembro 2015.

TEIXEIRA, Meirelles. GARCIA, Maria. **A democracia hoje. Um modelo representativo para o Brasil**. São Paulo, 1997.