

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ACESSÍVEL A TODOS?

Ronald do Amaral Menezes

RESUMO

O estudo se propõe a investigar a correlação entre baixos níveis de educação formal e déficit de cidadania, no Brasil, tendo por base os pedidos e recursos de cidadãos no âmbito da Lei de Acesso à Informação. Nesse contexto, busca comprovar a hipótese de que, nos níveis mais elementares de educação formal, o exercício do direito constitucional de acesso à informação é mais restrito.

Palavras-chave: Cidadania. Educação. Acesso à Informação Pública. Participação e Controle Social.

ABSTRACT

The study aims to investigate the correlation between low levels of formal education and deficit of citizenship in Brazil, based on requests and appeals of citizens from the Access to Public Information Law. In this context, seeks to prove the hypothesis that at the lower levels of formal education, the exercise of the constitutional right of access to information is more restricted

Keywords: Citizenship. Education. Access to Public Information. Participation and Social Control.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inaugura nova e importante dimensão à relação entre Estado e sociedade, na medida em que institui, ainda em seu art. 1º, um Estado Democrático de Direito que tem a cidadania como um dos seus fundamentos. Nesse contexto, ao conferir ao povo a titularidade do poder e possibilitar que este seja exercido diretamente, contribui para a superação dos limites da democracia representativa.

No esteio do processo de redemocratização do país, diversas instâncias e mecanismos de participação social têm sido instituídos, criando condições para que os cidadãos exerçam o controle social e influenciem os processos decisórios governamentais. E, de fato, constatam-se avanços significativos no diálogo entre Estado e sociedade, sobretudo na última década.

No entanto, um olhar mais aproximado sobre essa questão revela o predomínio da participação da sociedade civil organizada em detrimento do indivíduo não organizado, sugerindo ainda haver um importante déficit de cidadania no Brasil, sobretudo quando esta é entendida como o direito a ter direitos.

Nesse contexto, a questão da educação se apresenta como fundamental ao desenvolvimento, nos indivíduos, da consciência em relação aos seus direitos e ao papel que lhes cabe no aperfeiçoamento da democracia e das instituições. Assim, formulou-se a pergunta-problema para a pesquisa: há, no Brasil, uma correlação positiva entre baixos níveis de educação formal e déficit de cidadania?

Tendo em vista que a participação e o controle social pressupõem uma cultura de transparência e de acesso a informações públicas, a hipótese formulada foi a de que o exercício do direito de acesso à informação, previsto em

dispositivos da CF/1988, é influenciado negativamente nos níveis mais baixos de escolaridade.

O presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados de pesquisa realizada com vistas a investigar as questões atinentes à participação cidadã na formulação de pedidos de acesso à informação e interposição de recursos no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI). Nesse sentido, a próxima seção aborda as questões metodológicas concernentes à pesquisa realizada. Na seção 2, são discutidos os aspectos relacionados à participação e ao controle social da *res publica*, além das questões que podem explicar o déficit de cidadania no Brasil. A seção 3 é dedicada às questões de transparência pública e acesso à informação, trazendo os resultados de pesquisa realizada sobre as demandas interpostas no âmbito da LAI. Finalmente, na seção seguinte são apresentadas as conclusões do estudo.

1. METODOLOGIA

O universo da pesquisa abrangeu as pessoas físicas e jurídicas que submeteram pedidos de acesso à informação e interpuseram recursos no âmbito do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do Governo Federal, entre maio de 2012 e novembro de 2015. Para tal, foram obtidas, junto à Controladoria-Geral da União (CGU), as bases de dados¹ do referido sistema, sobre as quais se realizou a presente investigação. A amostra foi definida por tipicidade, a partir da seleção das demandas advindas de pessoas físicas que tenham informado o nível de escolaridade.

Tendo por base a tipologia apresentada por Gil (2002), quanto aos fins, a pesquisa apresenta características de pesquisa exploratória e descritiva, já que se propõe a reunir e sistematizar conhecimentos sobre a realização do direito de

¹ A CGU disponibiliza bases de dados anuais do e-SIC. Assim, a presente pesquisa fez uso de um total de 16 bases de dados: para cada ano considerado, há quatro bases de dados (pedidos, solicitantes de acesso a informação, recursos, solicitantes de recursos). Para o alcance dos objetivos estabelecidos, foram realizados procedimentos com vistas à normalização das bases de dados.

acesso à informação, no Brasil. Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, alia pesquisa bibliográfica e levantamento.

Os dados coletados a partir das bases de dados do e-SIC foram tratados quantitativa e qualitativamente por meio de elementos de estatística descritiva no apoio a interpretações de natureza subjetiva.

2. PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E DÉFICIT DE CIDADANIA

O Estado é um ente imaterial e abstrato, criado a partir de um acordo de vontades com vistas a organizar a vida em sociedade e garantir a convivência pacífica dos seus membros. Nesse contexto, emerge a noção de soberania, um atributo do poder estatal que, no plano interno, traduz a superioridade de suas diretrizes e, no plano externo, a igualdade entre os Estados. O povo, verdadeiro titular do poder soberano, confia ao Estado o seu exercício com vistas à concretização do bem comum. Para tal, o Estado possui o monopólio do Direito, estabelecendo regras que tanto limitam a liberdade individual em prol do interesse coletivo como contêm o poder político estatal com vistas à proteção das liberdades individuais.

O poder político estatal se manifesta por meio das funções executiva, legislativa e judiciária. A ideia de separação das funções estatais remonta à antiguidade com Aristóteles (1985), mas desenvolve-se no século XVII, com Locke (2006), e, sobretudo, com Montesquieu (2000) quando ganha contornos definitivos. Ao defender que as funções estatais deveriam ser executadas por organismos distintos, independentes e harmônicos entre si, Montesquieu buscava evitar o exercício concentrado e despótico do poder pelo Estado. Como decorrência, surge a noção do controle da ação estatal, inicialmente pela limitação do poder pelo próprio poder, por meio de controles recíprocos entre os órgãos incumbidos do exercício das funções estatais. Tem-se, pois, o que hodiernamente é denominado de sistema de freios e contrapesos, segundo o qual cada órgão, sem usurpar as funções dos demais,

pode corrigir ou anular ações que estes tenham realizado e que tenham sido consideradas abusivas².

No entanto, a ideia de controle não se restringe aquele realizado no âmbito do próprio Estado. No âmbito da função administrativa³, Alexandrino e Paulo (2012) destacam que a sujeição de suas atividades ao mais amplo controle possível é corolário dos Estados de Direito. Nestes, somente a lei, manifestação da vontade do povo, único titular da *res publica*, deve guiar a administração pública que, por sua vez, deve sujeitar-se ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

A CF/1988 representa um marco no recente processo de redemocratização do Brasil pós-ditadura militar, considerada a mais liberal e democrática que o país já teve. Para Silva (2005), a denominação “Constituição Cidadã”, cunhada pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, deveu-se à ampla participação popular em sua elaboração e, sobretudo, ao fato de se voltar, decididamente, para a plena realização da cidadania.

Os atores articulados na ampla campanha popular pela Constituinte foram decisivos para os avanços da participação incorporados na CF/1988, entre os quais podemos citar: o reconhecimento expresso da democracia direta, ao lado da democracia representativa, e o exercício da soberania popular não apenas através do voto, mas também do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Importante também foi o espaço que a Constituição de 1988 abriu para a participação popular nas áreas de políticas públicas, principalmente no que se refere à saúde, assistência social, criança e adolescente e políticas urbanas. A nova Constituição harmonizava, assim, os preceitos da representação e da participação numa arquitetura legal inovadora que reconhecia o papel do cidadão nas decisões nacionais, muito além do seu papel como eleitor. (BRASIL, 2014b, p. 29)

² No Brasil, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda vigente, que estabelecia diretrizes para a então Reforma Administrativa, elegeu o controle como um dos princípios fundamentais da Administração Federal (BRASIL, 1967).

³ Para José Afonso da Silva, a função executiva se divide em função governo, com atribuições políticas, colegislativas e de decisão, e função administrativa, com três funções básicas: intervenção, fomento e serviço público (SILVA, 2005).

Não obstante ter abrigado forças políticas ideologicamente diversas e antagônicas, o processo constituinte é fortemente marcado pela participação da sociedade civil organizada, decisiva para a restauração da “preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais. [...] As reivindicações de participação política são positivadas em várias normas [...]” (MENDES; BRANCO, 2012, pp 114-115).

Para Dagnino (1994), a luta por direitos que caracteriza a organização dos movimentos sociais no Brasil a partir da década de 1980 contribui para a emergência de uma nova noção de cidadania que trabalha com uma redefinição da ideia de direitos e tem como ponto de partida a concepção de um direito a ter direitos. Essa nova cidadania não está limitada às conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação de direitos abstratos e formais, mas, também, a novos direitos que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta. Requer a constituição de sujeitos sociais ativos que pleiteiam não apenas o pertencimento ao sistema político, mas o direito à participação de sua definição, da invenção de uma nova sociedade. Esse pensamento se coaduna com o de Hanna Arendt para quem, segundo Lafer (1997), a cidadania era o direito a ter direitos, pois sem ela não se trabalha a igualdade que requer o acesso ao espaço público, pois os direitos não são dados, mas construídos no âmbito de uma comunidade política.

Assim, a CF/1988 inaugura nova e importante dimensão à relação entre Estado e sociedade ao instituir um Estado Democrático de Direito que tem entre seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, e ao consagrar direitos e garantias fundamentais. Ao conferir ao povo a titularidade do poder e possibilitar que este seja exercido diretamente, contribui para a superação dos limites da democracia representativa. Ainda que tenha sofrido modificações em seus quase 30 anos de existência, boa parte das conquistas democráticas e sociais foi preservada. Nesse contexto, vários são os dispositivos constitucionais que conferem aos administrados a possibilidade de direta ou indiretamente “verificarem a regularidade da atuação da administração pública e impedirem a prática de atos ilegítimos, lesivos ao indivíduo ou à coletividade, ou provocarem

a reparação dos danos deles recorrentes” (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 815)⁴.

Segundo Campos (1990), a necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para que o Estado cumpra suas funções vem acompanhada da necessidade de proteção aos direitos do cidadão contra usos e abusos do poder público. Ainda segundo a autora, a ausência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público enfraquece o ideal democrático, expondo os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia.

Para Lopez (2010), a questão que se apresenta tem relação com os mecanismos de conciliação das possíveis tensões entre burocracia e democracia com reflexos nos processo de formulação e execução de políticas públicas que reflitam demandas e interesses da sociedade. Nesse contexto, o conceito de *accountability* se apresenta relacionado ao dever de o Estado, por meio de seus agentes, tornar públicas suas ações, permitindo a atribuição de responsabilidades por ações e resultados auferidos.

O’Donnell (1998) segmenta o conceito de *accountability* em duas dimensões: horizontal e vertical. A primeira se relaciona com o controle exercido por organizações pertencentes ao aparato do próprio Estado sobre políticas e serviços públicos previsto no *caput* do art. 70 da CF/1988, que estabelece, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁴ A título meramente exemplificativo, pode-se destacar na CF/1988, o art. 31, § 3º que determina que as contas dos municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei; e o art. 5º, LXXIII que estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A *accountability* vertical, por sua vez, diz respeito aos mecanismos de controle disponíveis aos cidadãos. Nesse contexto, destaque para a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de julho de 1998, que, ao alterar o § 3º do art. 37 da CF/1988, cria as condições para que a participação e o controle social se efetivem. Estabelece o aludido dispositivo constitucional, *in verbis*, que:

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 e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

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

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

No que tange à participação social na administração pública brasileira, Instâncias e mecanismos de participação social têm sido instituídos no país, sobretudo a partir do início dos anos 2000, criando condições para que os cidadãos exerçam o controle social da *res publica* e influenciem os processos decisórios governamentais. Objetivando consolidar a participação social como método de gestão, o atual governo tem empreendido ações rumo à instituição de instâncias permanentes de diálogo e ao incentivo à participação da sociedade na concepção, execução e acompanhamento das políticas públicas. Nesse contexto, destacam-se: (i) a publicação do Decreto nº 8.243/2014 (BRASIL, 2014a), que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS); (ii) a Lei nº 13.019/2014, que institui o Marco

Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; e (iii) o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS), um acordo entre os governos federal, estadual e municipal, que estabelece diretrizes para a promoção da participação social com vistas a fortalecer os mecanismos e instâncias de diálogo entre Estado e Sociedade Civil rumo à consolidação da democracia participativa no Brasil⁵.

A despeito da intensificação do diálogo entre Estado e sociedade civil a partir da última década por meio de instâncias tais como as conferências nacionais, as comissões e os conselhos de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, as mesas de diálogo, os fóruns interconselhos e as ouvidorias, constata-se que o foco recai sobre a participação da sociedade civil organizada. Um olhar mais atento sobre o indivíduo não organizado revela a existência de um expressivo déficit de cidadania no Brasil.

Nesse contexto, Carvalho (2015) alerta que uma cidadania plena, capaz de combinar liberdade, participação e igualdade para todos talvez seja um ideal inatingível, embora possa ser usado para aferir a qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. Decerto, um dos fatores que contribuem para o déficit de cidadania no Brasil é o desconhecimento que ainda se verifica em grande parte da população no que tange aos seus direitos, inibindo a participação social, um dos elementos para a construção da cidadania. Assim, não basta reconhecer a participação social como um direito do cidadão, mas, também, valorizar e instituir ações concretas em prol de uma educação para a cidadania ativa, que alcance os indivíduos e desenvolva nestes a consciência em relação a seus direitos e ao seu papel enquanto agentes de mudança. Por essa razão, a valorização e a instituição de mecanismos de educação para a cidadania ativa fazem parte das diretrizes estabelecidas no âmbito da PNPS e do CNPS.

Há, também, uma relação direta entre educação formal e desconhecimento de direitos. Aludindo a uma pesquisa realizada na região metropolitana do Rio de Janeiro, Carvalho (2015) aponta a educação como o

⁵ O Decreto nº 8.243/2014 estabelece os conselhos e comissões de políticas públicas, as conferências, as ouvidorias, as mesas de diálogo, as audiências e consultas públicas, e os ambientes virtuais de participação como instâncias e mecanismos de participação social.

principal fator relacionado ao conhecimento sobre direitos, aquele que mais bem explica o comportamento das pessoas no que tange ao exercício dos direitos civis e políticos. Segundo o autor, a pesquisa demonstrou que o desconhecimento de direitos diminuía na medida em que se observavam aumentos na escolaridade. Os resultados apresentados em CNJ (2001) revelam que essa forte correlação entre baixa escolaridade e desconhecimento de direitos produz baixos índices de acesso à justiça nos casos de conflito. Depreende-se, pois, uma relação direta entre educação formal e cidadania.

No entanto, a consciência sociológica, inerentemente desmistificadora, demanda um aprofundamento da análise, um “olhar além dos muros” em busca de outras realidades nem sempre manifestas. Como afirma Berger (2001, p. 49):

O quadro de referência sociológico, com seu método inerente de procurar outros níveis de realidade além dos definidos pelas interpretações oficiais da sociedade, traz consigo um imperativo lógico de desmascarar as simulações e propaganda com que os homens ocultam suas ações recíprocas. Esse imperativo desmistificador é uma das características da sociologia que melhor se ajustam ao espírito da era moderna.

Nesse sentido, a teoria da estratificação social oferece um importante contributo para o aprofundamento das questões sobre o déficit de cidadania no Brasil. De acordo com Berger (2001), a localização de um indivíduo na sociedade informa a este o que fazer e o que esperar da vida, e ensina que não se pode fazer muita coisa para mudar tal situação. Para o autor, a estratificação social talvez seja a chave para elucidar o pleno significado da localização desse indivíduo na sociedade. A estratificação refere-se ao fato de que toda a sociedade é composta por níveis inter-relacionados em termos de ascendência e subordinação, em termos de poder, prestígio ou privilégio. A estratificação significa que toda a sociedade possui um sistema de hierarquia, com alguns estratos ou camadas sociais superiores e outros inferiores.

Não obstante o tipo de estratificação mais importante ser o sistema de classes no qual a posição social é determinada, em linhas gerais, por critérios econômicos, há outros sistemas de estratificação concorrentes. Assim, pode-se

supor a existência de uma estratificação social determinada pelo critério de escolaridade, moldando as expectativas sobre o destino de cada indivíduo na sociedade e, nos níveis mais elementares, não privilegiando as questões concernentes à cidadania ativa. Fazendo alusão aos traços hierarquizantes de nosso sistema social, DaMatta (1997) diz que, no Brasil, é necessário ser “doutor” e sábio, como forma de manter a nobreza e as distinções hierárquicas, fazendo uso de outros recursos de diferenciação social.

O pensamento de Émile Durkheim também pode auxiliar na compreensão do fenômeno do déficit de cidadania em indivíduos com níveis de escolaridade mais baixos. Na obra intitulada “Da Divisão do Trabalho Social”, de 1893, o autor estabelece o importante conceito de consciência coletiva, definido o conjunto das crenças e sentimentos comuns à média dos indivíduos pertencentes a uma sociedade. Segundo Aron (2008), a consciência coletiva só existe em face dos sentimentos e crenças presentes nas consciências dos indivíduos, mas distinguem-se destas ao evoluírem segundo suas próprias leis, não sendo apenas a expressão ou o efeito das consciências individuais. Ainda que estejamos inseridos em uma sociedade orgânica, baseada na diferenciação, e que, por essa razão, verifique-se uma redução na esfera da existência que cobre a consciência coletiva, esta ainda se faz presente em algum grau, determinando influenciando expectativas e comportamentos. Assim, no caso brasileiro, particularmente para os níveis mais baixos de escolarização, a consciência coletiva parece determinar um direito a não ter direitos, em oposição à noção de cidadania de Hanna Arendt.

3. EXERCENDO O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A participação e o controle social pressupõem uma cultura de transparência e de acesso a informações públicas. Nesse sentido, a CF/1988 traz diversos dispositivos que asseguram o acesso à informação, como é o caso do inciso XXXIII do art. 5º que dispõe, *in verbis* que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à

liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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.

Transparência e acesso à informação se coadunam com o princípio fundamental da democracia a que alude o parágrafo único do art. 1º da CF/1988. Nos termos do voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto no julgamento da Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF, a democracia se traduz no princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, que avulta como síntese dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa brasileira. Para o Ministro, a democracia se apoia em dois dos mais vistosos pilares: (i) o da informação em plenitude e de máxima qualidade; e (ii) o da transparência ou visibilidade do Poder, seja ele político, econômico ou religioso (BRASIL, 2008).

A publicidade das atividades estatais tem importância singular para a viabilização do controle social da *res publica* e *accountability*, para a proteção de direitos fundamentais e para a moralidade e eficiência administrativa. De acordo com Bobbio (2000, p. 42):

a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é.

Em novembro de 2004, a cultura da transparência na administração pública se materializa com a edição do Portal da Transparência do Governo Federal, que disponibiliza, aos cidadãos, informações precisas sobre a aplicação dos recursos públicos⁶. Para que se tenha uma ideia de volume e da importância do referido portal, desde a sua criação até outubro de 2015 haviam sido realizados mais de 58 milhões de acessos a informações sobre transferências de recursos, gastos diretos do Governo Federal, execução orçamentária e financeira, receitas, convênios, remuneração de servidores entre outras.

⁶ Graças à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, todos os demais entes federativos também estão obrigados disponibilizar informações pormenorizadas na internet sobre execução orçamentária e financeira.

O direito à informação está inserido no âmbito normativo do direito à liberdade de expressão, devendo ser analisado sob os prismas dos direitos fundamentais e do princípio da dignidade da pessoa humana.

A plenitude da formação da personalidade depende de que se disponha de meios para conhecer a realidade e as suas interpretações, e isso como pressuposto mesmo para que se possa participar dos debates e para que se tomem decisões relevantes. O argumento humanista, assim, acentua a liberdade de expressão como corolário da dignidade da pessoa humana. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 299).

Ao regulamentar 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 CF/1988, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) se traduz em instrumento de importância singular para a consolidação do processo de democratização do Brasil. A norma garante a qualquer cidadão, como regra geral, o acesso a informações produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicos. Subverte-se, pois, a lógica até então vigente: o acesso passa a ser regra e o sigilo, exceção.

A LAI é uma lei nacional e, como regra geral, seus dispositivos devem ser observados por todos os entes federativos no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁷. No que tange às regras e princípios norteadores da lei, Cunha Filho e Xavier (2014) destacam:

- Máxima divulgação das informações públicas: princípio relacionado à obrigação de que seja observada a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção.
- Desmotivação do pedido: regra que dispõe sobre a desnecessidade de o cidadão apresentar a motivação para o pedido de acesso à informação.

⁷ Há dispositivos na LAI que incidem exclusivamente sobre a Administração Pública Federal.

- Celeridade e facilidade de acesso: princípio que estabelece a obrigação do Estado em disponibilizar a informação solicitada de forma célere e completa.
- Duplo grau de julgamento: regra segundo a qual o Estado deve, no âmbito administrativo, disponibilizar ao cidadão ao menos uma possibilidade de recurso frente a uma decisão denegatória de acesso à informação.
- Universalidade: princípio segundo o qual todos têm o direito de receber informações do Estado.
- Transparência Ativa: princípio baseado na disponibilização de informações de maneira espontânea e proativa, pelo Estado.
- Promoção de um Governo aberto e de uma cultura de transparência: princípio segundo o qual cabe ao Estado a promoção de campanhas em prol de uma cultura de transparência.
- Excepcionalidade das hipóteses de restrições: de acordo com este princípio, na condição de direito fundamental, o acesso à informação deve ser interpretado de maneira ampla, e suas exceções, de maneira restrita.
- Proteção aos denunciadores: princípio que objetiva proteger os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos – os denunciadores.

Ainda segundo esses autores, o pedido de acesso à informação inaugura o procedimento administrativo no âmbito da LAI, estabelecendo os limites da pretensão do demandante. Nos termos do art. 10 da lei, o pedido de acesso à informação deverá conter a identificação do demandante e a especificação da informação requerida. Realizado o pedido, o órgão ou entidade deverá se manifestar, franqueando o acesso à informação demandada ou apontando as razões para a negativa de acesso. Por fim, o cidadão poderá interpor recursos contra decisões que, porventura, deneguem pedidos de acesso à informação, e,

ainda, apresentar reclamação à autoridade de monitoramento da lei no âmbito do órgão ou entidade no caso de omissão de resposta a pedido de acesso.

No âmbito da Administração Pública federal, todos os pedidos de acesso à informação são recebidos via e-SIC⁸. O sistema também permite a qualquer pessoa, física ou jurídica, interpor recursos, acompanhar trâmites e prazos referentes a pedidos de acesso e recursos, apresentar reclamação por omissão de resposta e consultar as respostas recebidas dos órgãos e entidades federais.

No âmbito do presente estudo, foram analisados os dados do e-SIC referentes aos pedidos de acesso à informação e aos recursos interpostos a órgãos e entidades do Executivo federal no período de 15 de maio de 2012 a 18 de novembro de 2015. Considerando as demandas de pessoas físicas no período em questão, foram realizados 301.812 pedidos de acesso, por 178.995 cidadãos. Finalmente, 11.707 cidadãos interpuseram 33.179 recursos no âmbito da LAI.

No que tange aos pedidos de acesso à informação feitos por cidadãos entre 2012 e 2015, os resultados apontam para uma distribuição segundo a qual os índices mais baixos de participação estão circunscritos às classes dos demandantes sem instrução formal (0,7%) e dos que possuem apenas o ensino fundamental (4,4%). O perfil da distribuição se mantém praticamente inalterado em cada um dos anos de vigência da lei, como pode ser constatado na tabela 1.

Tabela 1: Pedidos de acesso à informação por nível de escolaridade (em %)

Escolaridade	2012	2013	2014	2015	Total
Sem Instrução Formal	0,7	0,9	0,7	0,6	0,7
Ensino Fundamental	3,9	4,9	4,5	4,0	4,4
Ensino Médio	23,4	26,5	25,9	24,0	25,1
Ensino Superior	43,1	40,9	41,2	41,4	41,5
Pós-graduação ¹	29,0	26,9	27,6	30,0	28,3

Fonte: Elaboração do autor

Nota: ¹ Pós-graduações *lato e stricto sensu*.

⁸ O e-SIC é um sistema baseado na internet, disponível em: www.acessoainformacao.gov.br.

O padrão não se altera se consideramos os cinco órgãos e entidades federais mais demandados entre 2012 e 2015⁹ (tabela 2):

Tabela 2: Pedidos de acesso à informação por nível de escolaridade – órgãos e entidades mais demandados (em %)

Órgão/Entidade	Sem Instrução Formal	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós-graduação ¹
INSS	3,0	12,9	36,2	31,9	16,0
MF	0,5	4,0	23,4	43,7	28,4
SUSEP	0,3	2,3	21,2	49,3	26,9
ANEEL	0,1	1,6	11,9	43,3	43,0
CAIXA	0,7	4,6	28,0	43,4	23,3

Fonte: Elaboração do autor

Nota: ¹ Pós-graduações *lato e stricto sensu*.

Resultado similar foi obtido em decorrência da análise dos dados sobre os recursos interpostos pelos cidadãos no período de 2012 a 2015. Nesse contexto, os resultados apontam para uma distribuição segundo a qual os índices mais baixos de participação correspondem às classes dos demandantes sem instrução formal (0,3%) e daqueles com apenas o ensino fundamental (1,4%). O perfil da distribuição não se altera em cada um dos anos de vigência da lei (tabela 3).

Tabela 3: Recursos interpostos por nível de escolaridade (em %)

Escolaridade	2012	2013	2014	2015	Total
Sem Instrução Formal	0,3	0,4	0,4	0,2	0,3
Ensino Fundamental	1,7	1,4	1,5	1,4	1,4
Ensino Médio	12,8	16,3	15,8	13,9	14,9
Ensino Superior	43,3	43,4	40,6	42,8	42,3
Pós-graduação ¹	41,9	38,6	41,8	41,8	41,0

Fonte: Elaboração do autor

Nota: ¹ Pós-graduações *lato e stricto sensu*.

O quadro segue inalterado se forem considerados apenas os cinco órgãos e entidades federais mais demandados entre 2012 e 2015 (tabela 4):

⁹ Os órgãos e entidades mais demandados entre 2012 e 2015 foram: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Ministério da Fazenda (MF), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Tabela 4: Recursos interpostos por nível de escolaridade - órgãos e entidades mais demandados (em %)

Órgão/Entidade	Sem Instrução Formal	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós-graduação ¹
INSS	1,6	8,0	27,4	32,4	30,7
MF	0,1	1,3	10,4	46,1	42,1
SUSEP	0,0	1,9	17,7	47,9	32,6
ANEEL	0,0	0,8	10,6	38,6	50,0
CAIXA	0,5	0,5	15,9	48,4	34,8

Fonte: Elaboração do autor

Nota: ¹ Pós-graduações *lato e stricto sensu*.

Por fim, cumpre destacar que, no confronto entre pedidos e recursos, observa-se que, nos níveis mais elementares de instrução, é menor a parcela daqueles que decidem interpor recursos, o que sugere um maior grau de conformismo desse grupo ante a uma negativa de acesso por parte dos órgãos e entidades públicos federais.

CONCLUSÃO

Ainda que seja nítido o incremento da participação e do controle social da res publica no Brasil, sobretudo nos últimos anos, preponderam as ações no âmbito da sociedade civil organizada. Quando redirecionado o foco para o cidadão não organizado, constata-se que ainda há um longo caminho a percorrer, o que sugere haver um importante déficit de cidadania, esta entendida como o direito a ter direitos.

Tendo em vista que a educação se apresenta como elemento fundamental para o desenvolvimento, nos cidadãos, da consciência sobre seus direitos e sobre o papel que lhes cabe enquanto agentes de mudança, o estudo buscou investigar a existência de relação entre déficit de cidadania e baixos níveis de educação formal.

Considerando que participação e controle social pressupõem uma cultura de transparência e de acesso a informações públicas, circunscreveu-se a investigação à formulação de pedidos de acesso à informação e à interposição de recursos no âmbito da LAI, pelos cidadãos.

Os resultados da pesquisa revelaram que o exercício do direito de acesso à informação previsto na CF/1988 e viabilizado pela LAI é bastante restrito no âmbito daqueles que possuem somente o ensino fundamental ou não possuem instrução formal, confirmando, assim, a hipótese formulada. Nesse sentido, a pesquisa sugere a existência de correlação positiva entre baixos níveis de educação formal e déficit de cidadania.

Assim, considera-se fundamental o desenvolvimento de políticas que se traduzam em ações de educação para a cidadania ativa. Impende, ainda, que atenções e esforços se voltem para uma educação formal, inclusiva e de qualidade, que alcance jovens e adultos, e contribua para a promoção da mobilidade social.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: UnB, 1985.

ARON, Raymond. **As etapas dos Pensamento Sociológico**. Tradução de Sérgio Bath. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BERGER, Peter. **Perspectivas Sociológicas: uma visão humanística**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 106-E, 5 jun. 1998. Seção 1, p. 1.

_____. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>.

_____. **Decreto nº 97.946, de 11 de julho de 1989 (revogado)**. Dispõe sobre a Estrutura Básica do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma

Administrativa e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm>.

_____. **Participação Social no Brasil: conquistas e desafios**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF n. 130 MC/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 27 de fevereiro de 2008. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608505>. Acesso em: 17 nov. 2016.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando podemos traduzi-la para o português?* **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CNJ. **Panorama do Acesso à Justiça no Brasil, 2004 a 2009**. Brasília: CNJ, jul., 2011.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: ____ (Org.) **Anos 90: Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed . São Paulo: Atlas, 2002.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**. v.11, n.30, pp. 55-65, 1997.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

LOPEZ, Felix Garcia. *Accountability* e controle social na administração pública federal. In: SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Livro 9. v. 2. Brasília: Ipea, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: São Paulo, n. 44, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.