

Por que é tão difícil garantir o acesso à informação? Os desafios enfrentados pelos agentes responsáveis pela aplicação da Lei de Acesso à Informação*

Andréia da Silva Correia

Assistente em Administração. Ouvidora geral. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação pode ser considerada, tendo em vista os pressupostos constitucionais que lhe embasam, uma lei tardia. Isso mesmo, apesar de a Constituição de 1988 já pressupor a necessidade, a importância e o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, somente em 2011 foi publicada a lei que normatizaria as formas e os prazos para garantir o acesso. Neste texto, será construída uma análise bibliográfica da importância da lei nº 12.527/11 que culminará numa reflexão sobre os desafios encontrados pelos respondentes dos pedidos de informação.

Palavras-chave: Acesso à Informação. Cidadania. Cultura.

Introdução

Quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada com artigos interessados na igualdade e no fortalecimento da cidadania, provavelmente ainda não se sabia qual a metodologia necessária para a garantia dos direitos ali descritos. Sabe-se, também, que princípios tão

* Texto originalmente apresentado na I Conferência Interamericana de Acesso Público à Informação, IV Encontro de Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) das Instituições Públicas de Educação Superior e Pesquisa do Brasil, realizada entre 23 e 25 agosto de 2017 na Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG)/Brasil. Eixo temático: “Privacidade e sigilo no âmbito da LAI”.

amplos de igualdade de direitos não surgiram da benevolência daqueles que escreveram o texto legal, mas da mudança de mentalidade produzida durante séculos e por consequência da pressão de organismos internacionais. No entanto, apesar do texto inclusivo, igualitário e visionário demorou muito tempo para que efetivamente alguns direitos descritos na constituição começassem a ser apropriados pela sociedade e para que fossem criados mecanismos que os garantissem.

O direito ao acesso à informação é um desses. Garantido aos cidadãos no artigo 5º da Constituição Federal, precisou que fosse sancionada a Lei nº 12.527/11 para que a cultura da disponibilização das informações passasse a vigorar. No entanto, devemos destacar que existem dificuldades para sua efetividade advindas tanto dos interessados quanto daqueles que devem garantir o acesso.

Com o objetivo de discutir as dificuldades enfrentadas pelos servidores que se relacionam tanto com os cidadãos solicitantes, quanto com os representantes da administração pública que detém as informações, este artigo é dividido em quatro partes. A primeira parte será dedicada à discussão acerca do conceito de cidadania e das diferenciações entre cidadão e usuário, destacando a importância do cidadão para o serviço público. Na segunda parte, será apresentada resumidamente a Lei de Acesso à Informação. Na terceira parte serão discutidos os pedidos abusivos conceituados pela Controladoria Geral da União. Na quarta parte, serão discutidos os percalços colocados pela própria Administração Pública e por seus agentes para a garantia do direito à informação. Na conclusão, serão apresentadas as sugestões para que mais cidadãos se apropriem do direito à informação pública e as hipóteses que contribuíram para a mudança de cultura na Administração Pública.

Os cidadãos e a administração pública

O conceito moderno de cidadania vai além do acesso aos direitos políticos, tendo sofrido influências das revoluções burguesas do século XIX e XX, com seu ideal de liberdade e igualdade que foi amplamente apreendido e reformulado para as lutas sociais com o intuito da ampliação dos direitos a todos e não apenas àqueles que possuíam propriedades ou eram

nascidos em território nacional. Somados a estes acontecimentos, as guerras mundiais trouxeram à tona a necessidade de ampliar o conceito de cidadania dissociando-o do conceito de legalidade e aproximando-o dos direitos humanos, sob a atenção de organismos internacionais.

Internacionalmente o conceito de cidadania vinculou-se ao dever do Estado em garantir o acesso a condições mínimas para que os cidadãos pudessem se apropriar e exercer seus direitos de maior complexidade. Deste modo, entendia-se que era necessário que o Estado garantisse acesso a saúde, educação, moradia, informação para os que os cidadãos pudessem participar das decisões públicas, fiscalizar os usos do dinheiro público, cobrar ações governamentais, entre outros, se tornando assim um conceito bilateral; o cidadão tem deveres para com o Estado e vice-versa.

O parágrafo único do capítulo I da Constituição Federal prevê que todo o poder emana do povo, que poderá exercê-lo tanto de forma representativa quanto direta. Consequentemente o cidadão, sujeito dotado de direitos assegurados constitucionalmente, deve assumir o papel de sujeito reflexivo para o qual os serviços públicos são pensados e executados. Assim, o cidadão é o dono das informações sobre as políticas e ações governamentais, posto que todas elas visam a garantia dos seus direitos e o seu bem-estar em conformidade com o texto constitucional.

Nesse contexto a informação é o principal instrumento do cidadão para julgar a efetividade das ações públicas no cumprimento da legislação vigente. Por isso, no escopo da Constituição Federal, o acesso à informação é considerado direito fundamental previsto no artigo 5º, parágrafo 33.

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, p. 14).

Barros e Pereira (2015) reforçam que o fortalecimento da democracia se dá através da participação social que será propiciada pelo acesso às informações da administração pública.

Esse entendimento pode ser complementado pelo conceito de Gruman (2012) de gestão compartilhada, a partir do qual o governo provê os cidadãos com as informações, seja por solicitação ou por disponibilização, desmotivada do governo, pertinentes aos seus interesses. Dessa relação de parceria entre governo e cidadãos o resultado previsto é o avanço qualitativo das respostas dos governos para as demandas sociais e um gerenciamento dos recursos públicos servindo de forma cada vez menor a interesses privados.

Como conclui Sanches Neto,

Com o acesso amplo às informações públicas, os cidadãos podem conhecer profundamente seu passado e presente, e também as atividades realizadas por seus governantes, e pelos demais indivíduos que administram o patrimônio público, possibilitando o desenvolvimento do controle social mais atento e efetivo (SANCHES NETO, 2015, p. 4).

A Lei de Acesso à Informação e a garantia da cidadania

O surgimento da lei de acesso à informação, 23 anos após a promulgação da Constituição Federal que já colocava a informação como direito de todos os cidadãos, está diretamente ligado ao surgimento da cultura informacional e à ampliação das tecnologias da informação. Anteriores à essa Lei, já havia surgido textos legais que visavam a transparência dos atos públicos, entre os quais destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal e o lançamento do Portal da Transparência.

Pela Lei nº 12.527/11, qualquer cidadão pode solicitar dos órgãos públicos qualquer informação, desde que não seja classificada ou referente a dados pessoais e vida privada. Não há, também, nenhuma restrição quanto à natureza do solicitante, podendo ele ser pessoa física ou jurídica, nem pré-julgamento sobre a finalidade para a qual será utilizada a informação. Mas sem dúvidas a crescente popularidade dessa legislação se dá devido à reserva de identidade, à existência de prazos fixos para atendimento, à possibilidade de solicitar informação de qualquer órgão público através de um mesmo sistema e de responsabilização se não houver tratamento devido aos pedidos.

Não é possível precisar através dos relatórios fornecidos pelo sistema E-Sic a quantidade de pedidos cuja finalidade é a pesquisa científica sobre a Administração Pública, mas estimamos que representem pelo menos 1/3 dos pedidos. Se de um lado a utilização do serviço de informação ao cidadão com o objetivo de responder a uma pesquisa acadêmica pode representar a ampliação de pesquisas que reflitam sobre a Administração Pública, fator positivo para a melhoria dos serviços públicos, do outro, levam os agentes públicos que trabalham nos serviços de informação a corriqueiramente se questionarem sobre a razoabilidade e proporcionalidade dos pedidos recebidos, os desgastes dos pedidos recorrentes e sobre como identificar um pedido com necessidade de trabalho adicional.

Dos pedidos abusivos

Para orientar com relação aos pedidos desproporcionais, desarrazoados, recorrentes e que necessitem de trabalhos adicionais, a Controladoria Geral da União, órgão vinculado ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle conceitua, discute e dá diretrizes sobre o tipo de tratamento que deve ser dispensado nesses casos.

O pedido desarrazoado é conceituado no Manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública como em desconformidade para o interesse público do Estado. Para ser mais específico, são aqueles pedidos que não encontram nenhum amparo legal e que podem atentar contra a segurança nacional e a economicidade, por exemplo. Para esse julgamento, não deve ser considerada a justificativa do cidadão-solicitante, mas o pedido em si.

Considera-se falta de proporcionalidade quando o pedido compromete a realização das atividades na instituição da qual se requer a informação devido a dificuldades de operacionalização ou represente prejuízo aos direitos de outros.

Os pedidos recorrentes suscitam duas questões. A recorrência de um pedido advindo de diferentes cidadãos, cuja resposta seja a mesma apresentada em pedidos anteriores e que não precisem ser atualizadas geram respostas em menor tempo, pois é desnecessária a consulta ao

setor responsável. Já quando um mesmo cidadão registra de forma recorrente pedidos idênticos ou parecidos, o Manual da CGU sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação orienta que

[...] deve ser realizado com isonomia, imparcialidade e consoante os princípios da impessoalidade e da finalidade preconizados pelo artigo 37 da Constituição Federal. A autoridade respondente buscará tratar cada solicitação objetivamente, atendendo ao fim almejado pela LAI, sem quaisquer discriminações motivadas pelos reiterados pedidos de um mesmo cidadão (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 40).

Comparados aos pedidos desproporcionais e desarrazoados, aqueles que obrigam seja o setor de tratamento da solicitação, seja o setor específico são mais comuns e mais fáceis de identificar. Isso não significa que o tratamento seja menos complexo, pois devemos lembrar que a Lei nº 12.527/11 não permite que a solicitação fique sem resposta, ou seja, negada sem justificativas. Assim, os pedidos que demandam trabalho adicional exigem dos agentes responsáveis pela resposta traquejo, retórica e cuidado para que o cidadão-solicitante não considere a classificação como negação ou desinteresse.

Desafios à LAI dentro da Administração Pública

A disponibilização das informações aos cidadãos não encontra entraves apenas nos pedidos genéricos, de amplo recorte temporal, de difícil entendimento, sem razoabilidade. Existem alguns fatores que dificultam a busca pela informação, tornando desgastante e demorado o trabalho daqueles que devem zelar pela aplicação da Lei.

Um dos fatores endógenos cuja transposição perpassa uma mudança cultural é a cultura do segredo. Prevendo a necessidade de mudança, o artigo 3º da Lei nº 12.527/11 assegura que:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Ou seja, ao mesmo tempo que assegura o direito ao acesso à informação, descreve a transparência ativa e aponta para a mudança de um paradigma cultural.

Historicamente a informação sempre foi algo que não estava ao alcance de todos, no período medieval, por exemplo, muitos eram os livros proibidos. Por trás dessas proibições estava o poder que o acesso à informação confere àqueles que a possuem. E, sendo a mudança de mentalidade um processo lento é compreensível que decorridos 29 anos da Constituição Federal e seis anos da Lei de Acesso à Informação essa barreira da cultura do segredo ainda não tenha sido completamente transposta.

Desse modo, comumente esbarra-se em pré-julgamentos sobre os usos das informações solicitadas. Sanches Neto (2015) aponta que ainda há por parte da Administração pública receio na disponibilização das informações. Mesmo a Lei assegurando o direito e prevendo ser desnecessário o registro da justificativa referente ao uso que será dado à informação solicitada, ainda ronda a mente de servidores questionamentos do tipo: Para que serão usadas as informações? Será que poderá ser usada politicamente de forma negativa? Quais vantagens essa informação poderá acrescentar àquele que solicitou? Ao oferecer a informação será que exponho alguma fragilidade do órgão público no qual estou inserido?

Rodeados por pensamentos como estes o servidor que detém a informação comporta-se demorando a apresentar a informação, obrigando que prazos sejam prorrogados. Outras vezes informa à autoridade máxima da instituição solicitando sua anuência para, somente com sua autorização, oferecer a informação, que é pública, aos respondentes da Lei de Acesso à Informação.

Neste cerne, reflete Sanches Neto (2015, p. 5), “[...] o cidadão comum, que deveria ser o primeiro e principal beneficiado, pode configurar em uma posição secundária em todo esse processo.” Ou seja, enquanto estão sendo imaginados os porquês, a informação demora mais para ser disponibilizada ou não é apresentada de forma satisfatória. Gruman (2012) alerta que a omissão de uma informação que deve ser pública é tão grave quanto a tentativa de blindar a Administração Pública “maquiando” as informações por medo dos usos que serão feitos por aquele que sendo mantenedor dos recursos públicos é o dono das informações. Assim, ainda encontramos dificuldades para que servidores entendam que o direito ao acesso não deve ser restrito ao interesse do requerente.

Outra problemática que está relacionada à cultura do segredo é a cultura do *pen drive*. Esta é descrita por Araújo e Melo (2016) como “[...] sendo uma prática de apropriação pessoal, por parte do servidor, da informação sob sua gestão, não compartilhando nem mesmo com os demais colegas, tampouco com o cidadão” (ARAÚJO, 2016, p. 128). Assim, percebemos que se por um lado o avanço tecnológico, no sentido da transparência, facilita o acesso e disponibilização de dados, por outro possibilita o uso de subterfúgios, como esses “cofres digitais”, uma vez que cabem milhares de informações em um equipamento de bolso e que não necessariamente essas informações precisam existir em outros aparelhos tecnológicos que façam parte do patrimônio da instituição. Os serviços de acesso à informação vivenciam isto quando solicitam informações cujo detentor encontra-se de férias e os setores respondem que somente poderão disponibilizar os dados quanto aquele retornar. No passado, antes da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, era comum em mudanças de gestão a dificuldade para localizar informações, por conta de arquivos revirados e computadores cujas informações haviam sido apagadas, sem nenhum zelo com a informação pública.

Conclusão

Não se pode negligenciar a importância que a Lei de Acesso à Informação trouxe para o trato com a informação pública, que ainda é distante do ideal e carece de uma mudança de cultura.

Muitos são os desafios enfrentados, mas a conscientização e o treinamento permanente podem possibilitar essas mudanças.

Entende-se que é necessária a sensibilização de gestores para a importância da transparência e para a compreensão de que os pedidos de acesso à informação podem se transformar numa ferramenta de gestão. O investimento em gestão de informação é um facilitador da transparência, uma vez que diminui o trabalho para a disponibilização das informações, dando mais agilidade aos processos.

Ainda há dificuldades para o acesso à informação, mas desde a entrada em vigor da lei nº 12.527/11, inúmeras ações, seja de capacitação ou criação de mecanismos voltados para a gestão da transparência e para a transparência ativa têm sido construídas pelos órgãos que regulam e fiscalizam as políticas relacionadas à informação.

Para finalizar, cabe a reflexão sobre a importância da disponibilização das informações públicas para a administração pública. Segundo Gruman (2012) o acesso à informação não é a solução para o bom funcionamento da máquina pública, mas sim um instrumento para acesso e eficácia das políticas públicas.

Why is so difficult to ensure access to information? The challenges faced by the agents responsible for implementing the Brazilian law *Lei de Acesso à Informação* (LAI)

ABSTRACT

The Brazilian law *Lei de Acesso à Informação* (LAI) can be considered, given the constitutional presuppositions that support it, a late law. Even though the 1988 Constitution already presupposes citizens' need, importance and right of access to public information, it was only in 2011 that a law was published that would regulate the forms and deadlines for access. In this text, a bibliographical analysis of the importance of Law nº 12,527/11 will be built, which will culminate in a reflection on the challenges encountered by respondents to requests for information.

Keywords: Access to Information. Citizenship. Culture.

Referências

ARAÚJO, Taiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza L. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: Uma abordagem metodológica interdisciplinar. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 3, n. 2, p. 113-134, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/128>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BARROS, Bruno Mello Corrêa de; PEREIRA, Marília do N. O direito fundamental à Informação: do paradigma da cidadania à consolidação democrática. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 12., *Anais...* UNISC, CEPEJUR, 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/13156/2247>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 jul. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Aplicação da Lei de Acesso à informação em recursos à CGU*, Brasília, 2015.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. Lei de Acesso às informações públicas. *Revista Jurídica da CNM*, Brasília, v. 1, p. 50-70, [201?]. Disponível em: <http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo_LeideAcessoInformacao.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: Notas e um breve exemplo. In: Dossiê Governabilidade, informação e fiscalização política. *Revista debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

KUSHNIR, Beatriz. *Maços da gaveta: reflexões sobre mídia*. Rio de Janeiro: EDUFF, 2009.

SANCHES NETO, Luiz Lozzano. Controle Social da Gestão Pública e a Lei de Acesso à Informação. *Observatório do Governo Eletrônico*, [S.l.], 7., maio 2015. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/controle-social-da-gest%C3%A3o-p%C3%BAblica-e-lei-de-acesso-informa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

SCLIAR, Wremyr. Serviço público: usuário e consumidor. *Revista Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 228-236, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/download/12550/8413>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

TOLFO, Andréia Cadore. Direitos humanos e a construção da cidadania. Vivências: *Revista Eletrônica de Extensão da URI, Erechim*, v. 9, n. 17, p. 33-43, out. 2013. Disponível em: <http://www.reitoria.uri.br/~vivencias/Numero_017/artigos/pdf/Artigo_03.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.

Informação bibliográfica deste texto conforme a NBR 6023: 2002 Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CORREIA, Andréia da Silva. Por que é tão difícil garantir o acesso à informação? Os desafios enfrentados pelos agentes responsáveis pela aplicação da Lei de Acesso à Informação. *Revista Ágora: políticas públicas, comunicação e governança informacional*, Belo Horizonte, v. 1, Número Especial, p. 19-31, jan./jun. 2017.

Recebido em: ago. 2017

Aceito em: set. 2017