

DANIELA TARDELLI DE OLIVEIRA ORLATO

O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO
Participação da sociedade civil segundo a Lei nº 12.527/2011

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão e Políticas Públicas

DANIELA TARDELLI DE OLIVEIRA ORLATO

O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO
Participação da Sociedade Civil segundo a Lei nº 12.527/2011

Projeto de pesquisa apresentado como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Linha de pesquisa: Direito Público e Política;

São Paulo
Junho de 2014

Deixo registrado meu agradecimento em virtude da compreensão dos meus entes queridos pela privação da reunião em família, aos amigos pelas datas em que estive ausente, ao meu marido pelo amor e carinho inestimável aplicados em seu apoio e incentivo aos estudos, a DEUS por me agraciar com mais uma oportunidade de aprendizagem.

"Sem sombra de dúvida, a vontade do capitalista consiste em encher os bolsos, o mais que possa. E o que temos a fazer não é divagar acerca da sua vontade, mas investigar o seu poder, os limites desse poder e o caráter desses limites."

Karl Marx

RESUMO

Para a consolidação do regime democrático foi necessária à ampliação da participação cidadã e fortalecimento das ferramentas de controle de gestão pública, sendo um desses instrumentos a aprovação da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, que desde seu nascimento conferiu o debate junto à sociedade, a análise e aprovação pelo Congresso Nacional e, então a sanção pela Excelentíssima Presidente da República, Dilma Rousseff. A aludida Lei representa um marco no que tange a transparência pública para a transformação de um Estado Herdado, com pouca intervenção da população nas decisões de formulações de políticas públicas, em um Estado Necessário, social que preza pela participação da sociedade nas decisões políticas. Traz em seu bojo a quebra de um paradigma por preconizar a regra pela publicidade e o sigilo como exceção. O Direito a Informação protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo pacto de Direitos Cívicos e Políticos, por Convenções Regionais de Direitos Humanos e pela Constituição de 1988, agora com a edição da Lei poderá colaborar pela formação de cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades, invocando a participação da sociedade civil. Em contrapartida gerará a obrigação, mais detalhada do que outrora, da transparência das informações por parte dos gestores. Deve-se ressaltar que para tanto é condição *sine qua non* a participação dos servidores públicos nessa empreitada de mudança de cultura. A questão a ser perquirida e o desafio é a implementação exitosa dos dispositivos legais para concretizar a efetiva participação popular através da transparência pública e direito à informação, bem como verificar se a cultura da publicidade como prioridade é adotada pelos gestores e, essencialmente preparar os servidores para “servirem” a concretização desse avanço.

Palavras-chave: Participação da sociedade. Transparência Pública. Direito à Informação. Edição da Lei 12.527/2011.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. CONCEITUAÇÕES	10
2. TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO	15
3. METODOLOGIA	18
3.1 Da classificação da pesquisa.....	18
4. DA INOVAÇÃO FRENTE À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	19
4.1. Da abrangência da LAI	20
4.2. Do modelo de transparência e meios de divulgação.....	20
4.3. Do conteúdo das informações veiculadas proativamente	21
4.4. Da restrição do acesso	22
4.4.1. Das informações pessoais.....	22
4.4.2. Das informações sigilosas.....	24
5. DA PROMOÇÃO DE UM GOVERNO ABERTO	25
6. DO USO DA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES PARA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	26
CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

INTRODUÇÃO

Partindo da designação de um novo Estado é possível traçar um paralelo entre a passagem do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" na qual o primeiro é compreendido, em suma, pela concentração da informação, do poder econômico e político no país em determinados grupos, bem como pelas tomadas de decisões conferidas aos representantes do governo. Já o segundo, por sua vez, caracterizado pela prioridade de atender às demandas da maioria da população, através da distribuição da informação e decisão conjunta da população com o Poder Público visando colocar o país em uma rota que leve a estágios superiores de civilização.

Sem distanciar da passagem para o Estado Necessário, a Administração Pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, primando pelo interesse coletivo nos exercícios enquanto gestão permitindo o controle da sociedade sobre esta administração.

Nessa seara, a Constituição Federal de 1988, dentre os vários direitos ensejou como inovação o incentivo à participação popular no processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e peças do orçamento, por meio de instrumentos de fortalecimento da participação do cidadão em praticamente todas as áreas sob a tutela e ação do Estado.

A participação popular ocorre quando o cidadão exerce perante a administração pública o direito de opinar sobre as prioridades, participar, decidir, fiscalizar, monitorar, compartilhar, validar e proteger a aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade, também denominada de controle social, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania. No entanto, para que o cidadão possa exercer esse direito faz-se necessário que as informações disponibilizadas pelos órgãos integrantes da estrutura do Poder Público sejam compreendidas por qualquer cidadão, independentemente do seu nível de conhecimento e grau de escolaridade. O fornecimento de informações pelo setor público à sociedade é conhecido como princípio da transparência.

A saber, uma das marcas do "Governo Dilma" que garantiu esse controle pela população foi à edição da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação que regulamenta 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, e, vale trazer à baila, que a Lei constitui uma das ferramentas para implementar a gestão democrática e é considerada uma política pública de transparência.

Sendo enfim a questão a qual se pretende responder neste artigo, frente à Lei de acesso à informação, evidenciar se há interação entre a transparência da gestão pública e a participação da sociedade civil, se as informações disponibilizadas pelos órgãos e entidades governamentais através da rede mundial de computadores permitem o exercício da cidadania por meio da instrumentalização participação da população, se o cidadão demonstra interesse em fazer uso, ou compreende as informações disponibilizadas. Por fim, se essa interação pode contribuir para resultados de evolução e aprimoramento da cidadania como um mecanismo de transformação para o “Estado Necessário”, para o Estado Social.

Outra questão se relaciona com a mudança do desempenho da ação do Estado diante da atuação do controle social e do avanço tecnológico em um contexto globalizado com a disponibilização atualizada das informações, para não dizer imediata, e a análise do papel do gestor que terá que desempenhar uma ação diferenciada de forma planejada, ágil e transparente. Sendo, que o governo deve fundamentar-se em três pilares “indissociáveis” e norteados por esta transparência, quais sejam: a transparência que permite a prestação de contas; a participação social que assegura a cidadania, e o monitoramento sistemático dos resultados das políticas públicas que asseguram uma gestão de qualidade.

Lembrando ainda, que muito embora a tipologia de governo transparente já tenha sido debatida em outras oportunidades (LC nº 101/2000), a transparência foi enaltecida através da Lei de Acesso a Informação, como já cediço, surgindo como mais uma ferramenta para fomentar o interesse da sociedade civil para participar das atividades do gerir, em uma linguagem mais acessível, e garantir que as políticas de transparência façam a diferença para melhor na vida do povo brasileiro.

1. CONCEITUAÇÕES

O aprofundamento do Brasil na democracia também advém do reconhecimento do direito de acesso a informação como expressão da transparência pública. Nesse diapasão, na tentativa sumária de traçar um paralelo de conceitos, a transparência pública como princípio é gênero no qual o direito a informação é espécie.

A transparência, em um conceito literal, é a qualidade daquilo que se pode atravessar pela luz, translúcido, que pode ser percebido, que pode ser visto, pode ser ou interpretado com o sentido de clareza, visibilidade.

A transparência pública diverge do princípio jurídico da publicidade, ainda que essa publicidade garanta ao poder público determinada transparência. O princípio da publicidade se satisfaz com mera publicação dos atos em imprensa oficial. Já a transparência é mais exigente, a mera publicidade não lhe oferta a qualidade de translúcida, ela precisa romper barreiras, ela precisa ser acessível, clara, de apresentar-se como de fato é. Ela submete o poder à transformação por conferir-lhe certo caráter de consciência.

Conforme preceitua Hely Lopes Meirelles:

“Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige”. (Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 37ª ed., pg. 96 e 97, atualizada até a Emenda Constitucional 67, de 22. 12. 2010 Malheiros Editores).¹

O mestre Adhemar Bento Gomes Filho, apresenta os seguintes entendimentos sobre o tema, no texto “*O Desafio de implementar a transparência pública*”:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. Pág.96/97

Quando quem tem poder dá transparência ao seu exercício, ela tem o condão de permitir que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce. Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo, o que tem impacto positivo sobre a natureza. Muito improvavelmente, por conta disso, o poder transparente será arbitrário, autoritário. Porque compartilhar poder significa socializá-lo, democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu aperfeiçoamento, ao seu amadurecimento. A transparência confere lucidez ao exercício do poder. Poder transparente tende a ser poder consciente. Logo, dar transparência ao poder, implica melhorá-lo. Por último, mas não menos relevante, há ainda outro impacto significativo da transparência sobre a relação de poder. Ela implica em revalorizar aqueles sobre os quais o poder se exerce, resgatando-os ao mesmo patamar de importância daqueles que o exercem. A transparência convida essas pessoas a envolverem-se no exercício do poder, assumindo a posição ativa de protagonistas dessa relação. Ao conhecerem por dentro como o poder funciona e como ele atua, essas pessoas passam a ter condições de participar do seu exercício, interferindo sobre ele, cobrando ou exigindo que se faça isso ou aquilo. A democratização que a transparência confere ao poder incorpora também esta dimensão, de uma relação que, ganhando transparência, passa a se travar em pé de igualdade, entre sujeitos que originalmente eram desiguais. Portanto, dar transparência a uma relação de poder significa promover o seu reequilíbrio².

O direito ao acesso a informação garantido aos cidadãos está previsto no inciso XXXIII, do artigo 5º, inciso II do §3º do artigo 37 e §2º do artigo 216 da Carta Magna, abaixo transcritos:

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;(...)

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: (...)

² FILHO, Adhemar Pedro Gomes. **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, pág. 05.

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

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem (...)

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.(…)

O direito à informação é de um direito fundamental do cidadão, ou seja, um instrumento de proteção do indivíduo frente à atuação do Estado, sistematizado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, previsto no capítulo: Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

Pelo vocábulo "fundamental", em seu significado lexical, compreende-se tudo aquilo "que serve de fundamento; necessário; essencial." Tal conceito não se afasta do sentido real do termo na esfera jurídica.

Norberto Bobbio, historiador do pensamento político aponta dificuldades para a busca do fundamento absoluto dos Direitos Fundamentais, considerando seu caráter mutável decorrente das transformações históricas e sociais.

Ele ressalta que a primeira delas seria o fato de que a expressão "direitos do homem" não é bem definida, e quando definida, introduz termos avaliativos, os quais são interpretados de modo diverso de acordo com a ideologia assumida pelo intérprete. Há dificuldade, ainda, decorrente da mutabilidade histórica dos Direitos Fundamentais. Outro apontamento se verifica porque o rol de direitos se modificou e ainda se modifica, pois as condições históricas determinam as necessidades e interesses da sociedade.

Outra dificuldade na definição de um fundamento absoluto para os Direitos Fundamentais é a heterogeneidade dos mesmos, ou seja, a existência de direitos diversos e muitas vezes até mesmo conflitantes entre si. As razões que valem para sustentar alguns não valem para sustentar outros.

A última dificuldade apontada por Norberto Bobbio consiste na existência de Direitos Fundamentais que denotam liberdades, em antinomia a outros que consistem em poderes, pois,

segundo Bobbio, "quanto mais aumentam os poderes dos indivíduos, tanto mais diminuem as liberdades dos mesmos indivíduos³."

O que pode ser afirmado categoricamente é que os Direitos Fundamentais transformaram-se em uma preocupação filosófica, sociológica e política, e não apenas jurídica, por tratar-se de direitos mínimos para consagração da vida humana, dentre eles, se encontra, evidentemente o direito à informação.

Tal foi à preocupação em preservar esse direito que a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida por Lei de Acesso à Informação – LAI – o regulamentou e visou assegurar a disponibilização proativa pela Administração de informações coletivas na rede mundial de computadores, o acesso pleno, imediato e gratuito das informações e documentos produzidos pelos órgãos públicos dos três poderes, legislativo, executivo e judiciário, bem como disciplinou a criação de serviços voltados a atender os requerimentos efetuados pelo cidadão.

Na mesma linha, a Lei 12.527/2011 convida a sociedade civil a participar das decisões do governo, fiscalizar, controlar, e aprimorar a gestão pública. O mesmo diploma além de dar azo à política de transparência atua, igualmente, como política de combate a corrupção, traçando um canal de diálogo entre a administração pública e a sociedade civil.

A corroborar segue trecho da exposição de motivos do projeto de lei de acesso à informação, que ratifica o acima explanado, assinado digitalmente pela Presidente da República,⁴ Dilma Roussef, *in verbis*:

A garantia do direito a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso à informação pública além de indispensável ao exercício da cidadania constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. O anteprojeto em questão figura, portanto, como mais uma medida adotada pelo Governo Federal como objetivo de promover à ética e ampliar a transparência no setor público.

No que tange a definição da participação da sociedade civil, tema adotado para este estudo, recentemente a Presidenta da República editou o Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014,

³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, pág. 21

⁴ Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf> > Acesso em: 24 de junho de 2014).

que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, definindo sua terminologia, da qual utilizamos:

Art. 2º- Para os fins deste Decreto, considera-se: I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;(…)

Desta forma ao tratar da participação da sociedade civil segundo a LAI, é reconhecer que o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não, suas redes e organizações, são titulares do direito de obter informações custodiadas pelo Estado.

Ainda, inobstante a edição de o decreto ser atual, a consolidação da participação da sociedade civil como método já foi contemplada em diversas passagens na Constituição Federal de 1988 que prescreve o reconhecimento da participação social como direito do cidadão, expressão de sua autonomia e controle social nas ações públicas. A saber, um dos controles mais notórios está exposto no seu artigo 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

O que equivale dizer que o único e verdadeiro titular de direito do poder público e patrimônio público, é o povo. A intenção do legislador é clara em constituir uma democracia participativa, onde a sociedade atue de forma efetiva e consciente, garantindo a priorização do interesse público por parte dos gestores.

No intuito de garantir a transparência através da fiscalização e revisão de toda atividade de gestão, foram criados os mecanismos de controles administrativos, como já cediço, o controle social, aquele realizado pela sociedade. Nessa seara, alguns conceitos tratam do tema em epígrafe, tal como a definição tratada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, abaixo transcrita:

Controle administrativo é o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os poderes Judiciário e Legislativo, e ainda **o povo**, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da

atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas do poder.⁵

Vê-se, pois, a evolução e consecução do controle popular se encontram intimamente relacionados às atividades desenvolvidas pelo Estado em prol da transparência pública, através da Lei de acesso à Informação, e entende-se, pois, que as informações produzidas no Setor Público terão ressonância positiva na sociedade, se esta, em contrapartida dispuser de meios para interpretá-las, avaliá-las e, assim, puder influenciar o ciclo de decisão governamental.

2. DA TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO

É notório que o Brasil em todos esses anos tem passado por profundas transformações em que o papel do Estado foi e continua sendo questionado, devendo, entretanto, ser reconhecida a sua influência na vida em sociedade, em que permanece a busca por conciliar um Estado eficiente e a preservação de direitos.

Nesse enredo, sem qualquer pretensão de esgotar a abordagem histórica dos direitos, o presente trabalho abordará de modo sumário a necessidade de transformação do Estado frente à distribuição das informações para o exercício da democracia consagrado na Constituição Federal, vinculada a capacidade dos indivíduos de participarem efetivamente do processo de tomada de decisões que afetam suas vidas.

A título de traçar um raciocínio sobre a transformação do Estado, inicialmente, faz jus delimitar, ainda que genericamente o significado de Estado, isso porque, esse tema justificaria um estudo dedicado a ele.

Desta feita, Estado deriva do latim *status* significa estar firme. Nos ensinamentos de Professor Dalmo de Abreu Dallari⁶ “significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em “O Príncipe” de Maquiavel, escrito em 1513, estando ligada ao nome de uma cidade independente (...)”.

Destaca-se que a definição de Estado possui diversas correntes teóricas e em decorrência das diversas concepções, resultam conclusões diversas, motivos pelos quais partimos do prescrito

⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.p.759.

⁶DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 22.ed.São Paulo:Saraiva, 2001, pag.51.

na Constituição Federal de 1988, marco para implementar a transformação do Estado voltado para as prioridades do povo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II- a cidadania, III- a IV - dignidade da pessoa humana; V- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; VI pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Muitos autores acreditam que o Estado existe como um elemento organizador e unificador em toda organização social, desde os primeiros agrupamentos sociais.

A colaborar, para Dallari:

Por tudo isso, e mais do que antes, o conhecimento de Estado e de seu significado, positivo ou negativo, para preservação e promoção dos direitos fundamentais da pessoa humana, é indispensável. A par disso, é preciso ter em conta que o Estado, criação humana e instrumento de seres humanos, não é bom ou mau em si mesmo, mas será aquilo que forem as pessoas que o controlarem.⁷

Desta forma, a eficiência do Estado na preservação de direitos será boa na medida da bondade das pessoas que o controlarem, daí a importância de se formar e informar o cidadão, que enquanto objeto se sujeitam as regras desse Estado, se como membros o coordenam.

Nos dizeres de Dalmo de Abreu Dallari:

a) Os indivíduos, enquanto objetos do poder do Estado estão numa relação de subordinação e são, portanto, sujeitos de deveres; b) enquanto membros do Estado, os indivíduos se acham, quanto a ele e aos demais indivíduos, numa relação de coordenação, sendo neste caso, sujeitos de direitos.⁸

Nesse sentido, aqueles estando submetidos ao Estado, participam ao mesmo tempo de sua constituição, exercem funções como sujeitos, sendo titulares de direitos públicos subjetivos.

⁷ Idem, pág. V.

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22.ed.São Paulo:Saraiva, 2001, pag.99.

Conforme relata Hely Lopes Meirelles:

O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano”. Sob a ótica do referido autor, “Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física, Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.”⁹

A presente pesquisa no âmbito da edição da Lei de Acesso à Informação partirá de uma das óticas também adotadas pelo Professor Hely Lopes, enfatizando O Estado sob o enfoque do povo, por ser incontestável que para existência de um Estado é necessário um elemento pessoal e que para tanto esse elemento deverá ter conhecimento e formação.

Realizados esses apontamentos introdutórios, a transformação do Estado deve pleitear espaços para buscar a preservação dos direitos sociais, como estampados nos artigos 1º ao 3º da Constituição Federal, nesta perspectiva chamada de “constitucionalismo social”, Estado Social.

É notório, que para a realização de um Estado Social, as diretrizes das políticas públicas devem voltar-se a assegurar os direitos sociais, tais como à saúde, à moradia, à cobertura previdenciária, à educação, ao lazer, ao trabalho dentre outros estampados no Capítulo II da Constituição Federal, mas, essencialmente, a realização desse novo Estado carece da eficiência atribuída aos direitos individuais e fundamentais para formar e capacitar cidadãos informados sobre seus direitos.

Para Alessandra Gotti, na obra *Direitos Sociais*, os direitos sociais são assim definidos:

A finalidade precípua dos direitos sociais é a de assegurar, como se vê, a existência das condições materiais essenciais para o exercício do direito à liberdade individual, a consolidação da democracia, por meio da garantia, não apenas da igualdade formal, mas sobretudo da igualdade material, entendida esta como igualdade de oportunidades.¹⁰

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. 798 p.

¹⁰ GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação a aferição de resultados*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, pág. 47.

Nesse sentido, o novo papel do Estado é partir do fundamento dos direitos sociais e auxiliar na criação de direitos materiais para concretizar o exercício das liberdades individuais através do Estado distribuindo riqueza e poder.

Nos idos de 1605, Francis Bacon, filósofo, afirmou: “Conhecimento é poder”. Reconhecer essa máxima é atribuir ao direito fundamental de informação a acessibilidade ao poder. Assim, o exercício do princípio constitucional descrito nos fundamentos da República de que “todo poder emana do povo” está intimamente ligado ao acesso da população ao conhecimento e à informação.

3. METODOLOGIA

3.1. Classificação da pesquisa

O presente trabalho tem como objetivo avaliar se a sociedade civil controla, fiscaliza a atividade estatal através dos instrumentos ofertados pela Lei de Acesso à Informação, apresentando os mecanismos previstos para sua consolidação, além dos desafios inerentes à sua implantação e respectivas sugestões para dar efetividade aos comandos ali exarados. Para tanto a metodologia aplicada no objeto pode ser classificada como exploratória e, quantitativa, quanto à sua abordagem.

Como procedimentos serão utilizados a pesquisa bibliográfica, estatísticas, artigos acadêmicos, sites, legislação, matérias jornalísticas e sítios eletrônicos da internet. Boa parte do material utilizado foi extraído da Controladoria Geral da União e do Portal de Acesso à Informação, cujos endereços constam nas referências bibliográficas, ao final do trabalho.

Os atores envolvidos são os servidores, gestores e sociedade civil; o plano de ação do gestor deverá ponderar a quebra de paradigma da cultura do sigilo pela publicidade, capacitação dos servidores e inclusão na agenda do gestor da transparência como uma das prioridades.

O presente artigo justifica-se em decorrência do direito ao exercício de cidadania pelo acesso à informação e realização da Democracia, e a avaliação do comportamento da participação popular frente às informações disponibilizadas pelos órgãos e entidades governamentais.

4. DA INOVAÇÃO FRENTE À LEI 12.527/2011

A transparência e o acesso à informação são direitos do cidadão previstos na Constituição Federal de 1988, como já mencionado, e em diversos atos normativos, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/00), a Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131/09), e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei n.º 12.527/11).

Com a aprovação da LAI visou-se assegurar o direito fundamental de acesso gratuito à informação, sem a necessidade de motivação, a qualquer documento ou informação produzido ou custodiado pelo Estado, desde que não classificados pela autoridade competente como sigilosos ou de caráter pessoal.

A edição da Lei inovou com a divulgação obrigatória das informações de caráter coletivo na rede mundial de computadores, na *internet* e representa uma quebra de paradigma, que define o acesso como regra e o sigilo como exceção.

A Lei destina-se, ainda, a executar seus preceitos em conformidade com os princípios básicos da administração pública dentre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, possuindo as diretrizes da publicidade como preceito geral, divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública.

A Lei institui ainda, como já cediço, o princípio da publicidade máxima inclusive quanto aos indivíduos que poderão acessar esse direito, bem como implementou o **princípio da transparência ativa** pela obrigação de publicar proativamente, informações de interesse coletivo, em local de fácil acesso, sem o requerimento do indivíduo.

Ademais, a Lei regula mecanismos de acesso no âmbito da **transparência passiva**, que concerne à publicidade das informações pleiteadas pelo indivíduo, institucionalizados ou não, a título de promover a implantação de serviços de informações com telefones e e-mails exclusivos para atender e encaminhar os requerimentos dos cidadãos.

Não se pode olvidar a importância de suplantar e promover a tipologia de governo aberto através do estímulo da cultura de acesso, como o envolvimento dos gestores na compreensão de que o governo transparente é mais que uma obrigação é um direito fundamental necessário para a governabilidade, e na criação de procedimentos que facilitem o acesso.

Por esse vislumbre a transparência é um dos antídotos contra corrupção, por ser mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade, permitindo que a sociedade, com informações, colabore com o controle e fiscalização das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

4.1. Da abrangência da LAI - Lei 12.527/2011

Os dispositivos da Lei se aplicam aos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, na administração indireta, tais como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e ainda às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Nesta última hipótese a publicidade aludida se refere à parcela dos recursos públicos por ela recebidos.

Os indivíduos que poderão reivindicar esse direito poderão ser qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.

4.2. Do modelo de transparência e meios de divulgação

O modelo de transparência franqueado pelo Estado é aquele que utiliza procedimentos ágeis e objetivos, de forma clara e linguagem acessível e de fácil compreensão, para que qualquer cidadão independente do nível de escolaridade possa valer-se do quanto disponibilizado.

A disponibilização das informações de iniciativa de transparência ativa foi definida pela LAI de maneira obrigatória através da via em sítios oficiais na rede mundial de computadores (internet), o que não impede que exista veiculação das informações em panfletos, jornais, impressos, desde que as mesmas também estejam disponíveis no sítio, em sites de acesso à informação, especialmente criados com essa finalidade, ou no Portal da Transparência.

A exceção ao uso da internet esta prevista no §1º do art. 8º da LAI e refere-se aos Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes dispensados da divulgação obrigatória do chamado “rol mínimo de informações”.

Os portais da internet deverão conter alguns requisitos definidos no parágrafo 3º do artigo 8º da aludida Lei, elaborados de forma a facilitar o acesso e a garantia do acesso pleno às informações, tais como viabilizar a ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações e adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

A saber, o Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria - Geral da União (CGU), lançado em novembro de 2004 visando assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, um dos precursores da transparência ativa.

Fato é que a utilização da rede mundial de computadores para promover ou incrementar os processos de comunicação com a sociedade civil é mais uma ferramenta que convida à participação popular.

4.3. Do conteúdo das informações veiculadas proativamente

O site de acesso à informação ou Portal da Transparência centraliza uma extensa gama de informações públicas disponibilizadas em tempo real, sobre a gestão, com destaque para aquelas pertinentes a licitações, contratos, recursos humanos, auditorias, relatórios de controle interno. Quanto às despesas, todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado à pessoa física ou

jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. Quanto à receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

O que equivale dizer que os gestores devem voltar-se para um novo paradigma: a inclusão de ferramentas para o exercício da cidadania e da participação popular propiciando à sociedade civil o controle e a fiscalização sobre a atividade estatal através da transparência e que corresponda aos anseios da sociedade.

Eis neste ponto a questão que norteia o presente trabalho se esse modelo de gestão permeia os sujeitos receptores, desvinculando de interesses escusos a intenção do legislador, como a curiosidade do cidadão em descobrir apenas e tão somente a remuneração do servidor, instituindo o interesse no conhecimento da gestão como um todo e garantindo a cidadania.

4.4. Das restrições das informações

Um dos objetivos da Lei de Acesso à Informação é a substituição da cultura do sigilo pela cultura da transparência. Inobstante um dos princípios da Lei de Acesso seja conferir a publicidade máxima, recai sobre o Estado a custódia de proteger informações de caráter sigiloso e informações pessoais.

4.4.1. Das informações pessoais

A Informação pessoal é aquela relativa à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, conforme defino no artigo 5º, inciso X da Constituição Federal, de modo que se violadas asseguram o direito a indenização por dano moral ou material:

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: (...) X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;(...).

Os mecanismos de acessibilidade ofertados na LAI não alcançam as informações pessoais, recebendo tratamento diferenciado das informações sigilosas, ficando aos órgãos disporem regulamento sobre as informações pessoais, como preceitua seu artigo 31, *in verbis*:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. § 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido. § 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias: I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III - ao cumprimento de ordem judicial; IV - à defesa de direitos humanos; ou V - à proteção do interesse público e geral preponderante. § 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. § 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

Como preconiza o artigo em epígrafe, poderá ter acesso às informações pessoais os agentes públicos autorizados e as pessoas a quem a informação se referir, e a terceiros poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem, podendo o consentimento ser flexibilizado nas hipóteses contempladas no mesmo diploma. Poderá ainda ser acessível a informação pessoal, no caso de ser necessária a apuração de irregularidades em que o titular das informações tiver envolvido, ou para recuperação de fatos históricos de maior relevância.

A problemática que permeia esse tema se dá na definição do que seria informação pública e informação pessoal. Pois bem, é sabido que as informações que demandam gastos públicos são informações públicas. O Poder Executivo Federal, outros Poderes e entes federados têm optado por dar

maior transparência também aos gastos que envolvam pessoas naturais, tendo em vista o princípio da máxima publicidade divulgando a remuneração dos servidores. Sendo a orientação da Controladoria Geral da União, a divulgação apenas parcial do número do CPF.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou através da decisão do ministro Ayres Britto exarada na Ação Ordinária nº 33326-48.2012.4.01.3400, garantindo a divulgação das informações enquanto a matéria não for decidida em definitivo pelo Judiciário, por entender que “A remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo”.¹¹

De acordo com presidente do STF, o assunto gira em torno de dois princípios constitucionais: o direito fundamental de acesso à informação pública e o princípio da publicidade da atuação da administração. “Princípio que, para além da simples publicidade do agir de toda a Administração Pública, propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.”¹²

4.4.2. Das informações sigilosas

Sendo a edição da Lei para contemplar a máxima publicidade, como já aludido, o legislador tratou de contemplar as possibilidades e a temporalidade do sigilo em seu texto.

A par disso, a mesma Lei preconiza que uma informação pode ser classificada como sigilosa se considerada imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, as especificando se passíveis de acesso restrito, em graus de secreta, ultrassecreta e reservadas. Essa classificação caberá à autoridade competente respectivamente. A seguir os artigos 23 e 24 que observam as hipóteses em apreço:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do

¹¹ Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=212003> > Acesso em: 28 de junho de 2014).

¹² Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=212003> > Acesso em: 28 de junho de 2014).

País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

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. § 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição. § 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação. § 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público. § 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados: I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Insta observar que a LAI não revogou as legislações específicas de sigilo, tais como as relacionadas a segredo de justiça, segredo industrial decorrentes de exploração direta da atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

5.0. DA PROMOÇÃO DE UM GOVERNO ABERTO

Para que os fins da LAI sejam alcançados é necessário informar ao público sobre os seus direitos e promover a cultura de abertura no seio do governo, de modo que um serviço público indisciplinado e não capacitado pode prejudicar a efetividade da implementação da LAI.

Por essa razão, as atividades de promoção são um dos componentes de regime de liberdade de informação. Essas atividades de disseminação de elementos relacionados ao direito de acesso a informação se iniciam na educação do cidadão, tanto quanto na promoção da capacitação de servidores, declinados a compreender a importância e alcance da liberdade de informação aliada a uma eficiente gestão documental.

Outra possibilidade é a inclusão na agenda do gestor, da transparência, como prioridade, de relatórios que delimitem o estado do acesso à informação no âmbito daquele órgão, apresentação de obstáculos, medidas tomadas para se aumentar o acesso público à informação e metas a serem alcançadas. Os órgãos, poderiam ainda adotar regimentos de condutas sobre o acesso e as metodologias de avaliação das políticas voltadas à transparência.

O direito ao acesso a informação deve ser compreendido tanto pelos agentes do Estado, tanto pelos servidores como um direito fundamental do cidadão. Essa visão exige uma política pública clara para o setor, eis que o primeiro passo foi dado com a edição da LAI.

Vale lembrar que, necessário ainda seria a capacitação dos cidadãos, dos conselheiros municipais, das entidades de classe através de programas para facilitar o manuseio e a entendimento das informações veiculadas, a saber, como ocorre em três ações promovidas pela CGU, o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, objetiva sensibilizar os conselheiros municipais, programa de Educação a Distância, um treinamento para gestores municipais, e Biblioteca Virtual, instrumento de livre acesso com informações sobre o combate à corrupção.

Isso porque, no âmbito da transparência passiva ou ativa, há a real necessidade de capacitar a sociedade civil, considerando que na política de transparência, ora a sociedade atua como sujeitos de pesquisa e controle, ora como solicitantes da informação, denotando a necessidade de formá-los para o conhecimento de como fazer uso dessa informação.

6.0. DO USO DA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES PARA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Como já aludido, o objetivo compreendido neste artigo é evidenciar se a sociedade civil controla e fiscaliza a atividade estatal através dos instrumentos preconizados na Lei de Acesso à Informação, ainda, se há interação entre a transparência ofertada pela gestão pública e a

participação popular. Avaliar no que a edição da Lei contribui para o exercício da cidadania e demonstrar se os termos da Lei de Acesso à Informação garantem por si a participação efetiva da população.

Nesse sentido, ultrapassada as questões teóricas, com fito de corroborar o quanto proposto foram colhidas pesquisas realizadas junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, Controladoria Geral da União e rádio CBN para subsidiar a conclusão.

Segundo dados divulgados pelo IBGE coletados no ano de 2012, quando a população era de 193.946.886 milhões¹³, o acesso à internet, alcançou 83 milhões de brasileiros.¹⁴

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o Sudeste era a região com maior percentual de internautas (57,0%). Norte (39,2%) e Nordeste (36,4%) ficaram abaixo do percentual verificado para a média nacional (49,2%). Em relação ao contingente de internautas, também houve avanço em todas as regiões, especialmente no Norte (12,7%) e Nordeste (8,2%), cujos crescimentos ficaram acima da média nacional (6,8%). O Centro-Oeste teve o menor crescimento (4,6%). Os avanços verificados no Nordeste e no Norte corresponderam a, respectivamente, 1,3 milhão e a 600 mil novos usuários¹⁵.

O que equivale dizer cerca de 111 milhões de pessoas não possuíam acesso à internet, logo, não participavam da política de transparência ativa, bem como seu acesso era mais preponderante na região sudeste.

De outro lado, após dois anos de implementação da LAI, a Controladoria Geral da União, divulgou que foram processados mais de 175.840 pedidos, dos quais as regiões e escolaridades dos solicitantes constam dos quadros a seguir descritos¹⁶:

¹³ Disponível em:< <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/08/populacao-brasileira-ultrapassa-marca-de200milhoes-diz-ibge.html> > acesso em 25 de maio de 2014)

¹⁴ Disponível em:< <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/28382-brasil-alcanca-o-patamar-de-83milhoes-de-internautas-em-2012> > acesso em 25 de maio de 2014).

¹⁵ Disponível em:< <http://teen.ibge.gov.br/noticias-teen/6902-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-pnad-2012-e-sintese-de-indicadores-da-pnad-2012>>. Acesso em 25 de maio de 2014.

¹⁶ Disponível em:< <http://www.acessoainformacao.gov.br/dois-anos-de-implementacao-da-lai-1>> acesso em 25 de maio de 2014.

Conheça os dados estatísticos dos dois anos de implementação da LAI

Pedidos e respostas

Visão geral da implementação da LAI, de maio de 2012 a maio de 2014:



Pedidos recebidos: **175.840**



Pedidos respondidos: **171.572 (97,6%)**



Pedidos atendidos, total ou parcialmente: **132.361 (77,2%)**



Pedidos negados: **18.456 (10,7%)**



Pedidos não atendidos: **20.755 (12,1%)** → razões: matéria da competência legal de outro órgão; informação inexistente; pedido duplicado.



Tempo médio de resposta: **13 dias**

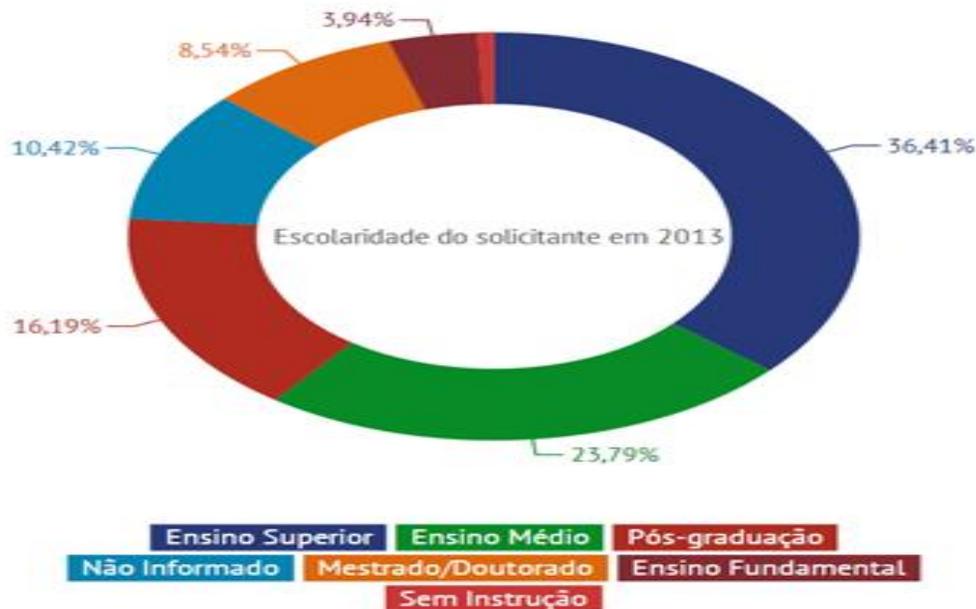
Ainda, segundo dados divulgados pela Controladoria Geral da União, a distribuição das solicitações por regiões geográficas demonstram que na região sudeste o acesso à internet ainda é maior, obteve o maior número de pedidos, sopesando aos pedidos realizados no Distrito Federal.

Pedidos de informação distribuído por estado em 2013

Dez estados com maior número de pedidos		Dez estados com maior número de pedidos por mês por 100 mil habitantes (2013)	
	Percentual de pedidos do total		Número de pedidos
SP	21,26%	DF	42,76

DF	15,22%	RJ	5,42
RJ	12,01%	SP	3,72
MG	8,49%	ES	3,64
RS	4,68%	RR	3,44
PR	4,66%	RO	3,40
BA	3,61%	PR	3,22
PE	2,95%	SC	3,21
SC	2,78%	RS	3,16
GO	2,41%	MG	3,12

Quanto ao perfil dos solicitantes, verifica-se que a escolaridade é em sua grande parte daqueles que detém nível superior.



No que tange ao assunto veiculado no site, em pesquisa realizada pela CGU datada em 29/06/2012, consoante a Assessoria de Comunicação Social, a Divulgação do salário de servidores disparou nas visitas ao Portal da Transparência chegando a 260,9 mil – praticamente a média de visitas realizadas mensalmente no ano de 2011, 280 mil¹⁷.

A título de curiosidade cumpre mencionar, que na matéria disponibilizada recentemente pelo editorial da CBN - os assuntos mais procurados no Portal da Transparência no Distrito Federal são a remuneração de servidores, cadastro de empresas inidôneas e transparência na Copa

¹⁷Disponível em:< <http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=265>> acesso em 25 de maio de 2014)

do Mundo¹⁸. O que demonstra que o interesse da sociedade na remuneração dos servidores ainda ocupa o interesse primordial.

Assim, diante da pesquisa em epígrafe é possível concluir que a simples entrada em vigor de um documento legal não representa, por si só, garantia do exercício da cidadania, eis que entre a sua implantação e a real implementação percorre-se um trecho árduo e longínquo na qual caberá passar por mudanças organizacionais, operacionais e culturais, passando pelo acesso à rede mundial de computadores pela sociedade civil, ao perfil dos solicitantes, bem como a formação daqueles que pleiteiam informações.

Ademais o cidadão comum, que deveria ser o primeiro e principal beneficiado, pode configurar em uma posição secundária em todo esse processo, situação na qual se pretende evitar investindo ainda mais nos instrumentos de inclusão social e digital, de modo que a sociedade perceba que pode e deve participar ativamente dos rumos de seu país, e saiba que caminhos devem seguir para fazê-lo, sem utilizar-se do amplo acesso como instrumento de sanar a sumária curiosidade de quanto é a remuneração de um servidor.

¹⁸Disponível em: <<http://www.cbnfoz.com.br/editorial/brasil/distrito-federal/01052014-133110-portal-da-transparencia-do-df-ganha-nova-versao-e-traz-escala-de-medicos>> acesso em 25 de maio de 2014.

CONCLUSÃO

Após a Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã” ou Constituição Social, acentuou-se o dever para o setor público de prestar contas à sociedade sobre as decisões relacionadas à escolha e gestão de políticas públicas tendo por motivo, a própria imposição legal e através dela a necessidade tornar-se um Estado Democrático pelas diretrizes tomadas conjuntamente entre a participação da sociedade civil e o Poder Público.

Por esta razão, a Lei nº 12.527, sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional fundamental de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a cada ente a definição de regras específicas de regimento obedecendo às normas gerais contidas na Lei de Acesso.

A saber, à Controladoria Geral da União- CGU coube o papel de promover os procedimentos de transparência no âmbito do Poder Executivo Federal, sem prejuízo de iniciativas das pastas ministeriais e demais órgãos no sentido de evidenciarem as suas realizações, sendo de sua iniciativa a criação do Portal da Transparência do Governo Federal.

Fato é que a edição da Lei cria mecanismos de transparência claros e efetivos para garantir o acesso a informações públicas, sendo um dos seus objetivos a acessibilidade plena, imediata e gratuita, inovando, ainda, no cerne da viabilização do acesso para portadores de deficiência.

Ainda, neste período pós - Lei de Acesso à Informação, ficou sedimentada e obrigatória, salvo a exceção contida na LAI, à utilização do conjunto de redes mundiais de computadores, popularmente conhecida por *internet*, para dar azo à transparência pela disponibilização da informação coletiva, em tempo real, sendo evidente que a sociedade passou a demandar quantitativo maior de dados perante os órgãos públicos, fato que ensejou a implementação do “Portal da Transparência” nos respectivos sites dos entes para facilitar esse acesso.

Outrossim, a interação entre o órgão que divulga os dados e os seus receptores perfaz a equação de criar de um lado a obrigação do Poder Público de veicular o que faz; e de outro, a sociedade de certificar se essas realizações foram de fato efetivadas, o que pode resultar no fortalecimento e aperfeiçoamento da consolidação do regime democrático.

Contudo, em que pese o princípio da transparência ser o foco das discussões da sociedade, e das páginas que apresentam informações ao público, os procedimentos que ditam tal princípio necessitam de aprimoramentos, não mais em decorrência de Lei que lhes assegurem a acessibilidade, mas sim que lhes assegurem a efetividade.

Isso porque, nessa nova empreitada, que lhes é peculiar o desafio de mudança de paradigma cultural da regra pela publicidade e o sigilo como exceção, requer um olhar atento do gestor com foco na administração da política de transparência. O gestor deve conscientizar-se da importância da capacitação dos servidores que alimentarão o sistema com as informações que serão divulgadas, o cuidado para que as palavras sejam dotadas de menos tecnicidade e maior simplicidade, sem perder o detalhamento de seu conteúdo, para que qualquer cidadão possa compreendê-las. Trata-se de inclusão de prioridade em sua agenda o cuidado com a política aludida.

Ademais, a transparência das informações deve fornecer aos cidadãos o liame do que é feito com os recursos públicos, de onde veio e para onde será destinado, o destaque para as funções dos servidores, transferências de recursos; gastos diretos, participação e controle social, imóveis funcionais, receitas previstas, dados diários sobre execução orçamentária entre outros, de modo que não existam restrições à compreensão das informações veiculadas.

Ainda, nesse ponto, aprimorar a política de transparência, através do acesso à informação requer a verificação do perfil dos usuários para transcender àquela parcela que se interessa em utilizar-se apenas das informações para realizar oposição ao governo, bem como daqueles que a acessam para sanar apenas a curiosidade quanto à remuneração dos servidores.

Tarefa árdua, gravada pela quebra de uma herança cultural na qual o povo encontra-se na fase de superação da condição de “telespectador” dos seus direitos para atuar como “protagonista” junto ao Estado, realizando a Democracia, quando através da informação pode participar, fiscalizar e utilizar o poder, que já lhes é inerente, para atuar nas decisões da Administração Pública.

Portanto, é possível concluir através da análise desta pesquisa acadêmica que a edição da Lei de Acesso à Informação garante o exercício da cidadania como um mecanismo de transformação do Estado e realização da Democracia, quer pela participação da sociedade civil, quer pelo fortalecimento dos instrumentos de controle da gestão pública. Entretanto, a conscientização dos gestores públicos e, principalmente, da sociedade como um todo, é processo

gradativo e essencial para vislumbrar além do que está escrito no papel. O caminho existe, agora é necessário trilhar, o passo foi dado.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Texto Constitucional de 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

CBN FOZ DO IGUAÇU.
Disponível em: <<http://www.cbnfoz.com.br/editorial/brasil/distrito-federal/01052014-133110-portal-da-transparencia-do-df-ganha-nova-versao-e-traz-escala-de-medicos> >
acesso em 25 de maio de 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <
<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>> Acesso em: maio a junho de 2014).

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <
<http://www.acessoainformacao.gov.br/dois-anos-de-implementacao-da-lai-1>> acesso em 25 de maio de 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <
<http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=265>> acesso em 25 de maio de 2014)

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 22.ed.São Paulo:Saraiva, 2001.

_____. **Decreto-lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm Acesso em 25 de maio de 2014.

FILHO, Adhemar Pedro Gomes. **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

GLOBO.COM. Disponível em:< <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/08/populacao-brasileira-ultrapassa-marca-de-200-milhoes-diz-ibge.html>> acesso em 25 de maio de 2014)

GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação a aferição de resultados**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

IBGE. Disponível em:< <http://teen.ibge.gov.br/noticias-teen/6902-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-pnad-2012-e-sintese-de-indicadores-da-pnad-2012>>. Acesso em 25 de maio de 2014.

_____. **Lei 12.257 de 18 de novembro de 2011**. Regula 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/112527.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Disponível em: < <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/28382-brasil-alcanca-o-patamar-de-83milhoes-de-internautas-em-2012> > acesso em 25 de maio de 2014).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=212003> > Acesso em: 28 de junho de 2014).