

# Acesso à informação e transparência governamental – Situando o debate na Administração Pública brasileira

---

## Patrícia Lima Sousa

Advogada da União em exercício na CONJUR/MP. Coordenadora-Geral Jurídica de Atos Normativos. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília.

## Antonio Augusto Ignacio Amaral

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ministério do Planejamento. Diretor de Planejamento das Estruturas e da Força de Trabalho da Secretaria de Gestão Pública. Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

**Resumo:** O trabalho inicialmente apresenta de forma breve as formas de organização administrativa que podem ser identificadas no Estado Brasileiro desde a sua formação, buscando situar, em cada uma delas, as conexões e desconexões com os temas do acesso às informações detidas pelo Poder Público por parte dos cidadãos e da adoção de práticas de transparência governamental. Posteriormente, procura identificar as principais medidas adotadas nos últimos anos no âmbito da Administração Pública federal para efetivar o direito constitucional de acesso à informação e para divulgar as ações governamentais, culminando com o advento da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 2011). Na sequência, são apresentadas as linhas gerais da política de acesso à informação no Brasil, instituída pela LAI, além de consignar alguns desafios para a Administração Pública em face da sua implementação. Por fim, faz-se uma tentativa de relacionar o acesso à informação com a noção de *accountability* vertical, que se refere aos instrumentos à disposição da sociedade para controlar a atuação dos administradores públicos.

**Palavras-chave:** Acesso à informação. Transparência. *Accountability*. Administração Pública.

**Sumário:** Introdução – Patrimonialismo, burocracia e reformas gerenciais na Administração Pública brasileira: situando a *accountability* nesses modelos – Transparência governamental no Brasil e o advento da Lei de Acesso à Informação – Implementação da LAI e desafios para a Administração Pública – Acesso à informação e *accountability* vertical – Considerações finais – Referências

## 1 Introdução

A Administração Pública brasileira vem se transformando ao longo dos anos, sendo possível destacar, desde a época colonial até os tempos

atuais, três grandes fases, que não necessariamente se sucedem e em certa medida coexistiram e ainda coexistem: patrimonialismo, modelo burocrático e gerencialismo.

No presente trabalho, inicialmente é feito o exercício de apresentar em poucas linhas essas formas de organização administrativa, buscando situar, em cada uma delas, de forma sucinta, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, as conexões e desconexões com os temas do acesso às informações detidas pelo Poder Público por parte dos cidadãos e da adoção de práticas de transparência governamental.

Essa breve digressão objetiva demonstra que nem sempre o contexto administrativo-organizacional foi favorável ao fomento da garantia de acesso à informação e à disseminação de medidas de transparência e que, cotejando as três fases inicialmente mencionadas, o momento atual, em que se consolidam alguns dos conceitos do gerencialismo no Brasil, como *accountability* e participação, apresenta-se como o mais profícuo para a inserção desses temas na pauta governamental.

Na sequência, procura-se identificar, a partir da Constituição Federal de 1988, as principais medidas adotadas para efetivar o direito constitucional de acesso à informação e para divulgar as ações governamentais, até o advento da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 2011).

Em razão do papel da Lei de Acesso à Informação como responsável pela instauração de uma concreta política de acesso à informação no Brasil, o presente estudo apresenta as linhas gerais dessa política, além de consignar alguns desafios para a Administração Pública em face de sua implementação.

Por fim, feito o delineamento do atual estágio do acesso à informação no Brasil, faz-se uma tentativa de relacionar esse tema com a noção de *accountability* vertical, que se refere aos instrumentos à disposição da sociedade para controlar a atuação dos administradores públicos.

## 2 Patrimonialismo, burocracia e reformas gerenciais na Administração Pública brasileira: situando a *accountability* nesses modelos

Vários autores, ao se debruçarem sobre a formação do Estado Brasileiro, desde as raízes do Império Português, veem a política

nacional como resultado de um processo histórico de fortes características patrimoniais.

O patrimonialismo é uma das formas da dominação tradicional definida por Max Weber (1999). A dominação tradicional deriva da autoridade e é sustentada pela existência de fidelidade. O governante é o patriarca, ou senhor, que exerce dominância sobre os súditos, que o servem. Assim, obediência deve ser prestada por respeito, em razão da tradição e dos níveis de hierarquia (exemplo mais característico se dá entre reis e súditos, ou entre senhores e vassalos).<sup>1</sup>

A dominação tradicional decorre de fatores como afetividade, crença ou admiração. Essa ordem, baseada em uma relação rigidamente hierárquica, é em geral pouco flexível a mudanças, visto que se fundamenta na tradição, nos costumes e em valores pessoais.

O uso do conceito do patrimonialismo é largamente utilizado por pensadores brasileiros para associar a ideia do tratamento da coisa pública pela autoridade política como se esta fosse privada, ou seja, da não diferenciação entre as esferas pública e privada na vida política.

As origens e motivos dessa amalgamação entre o público e o privado na política brasileira receberam diversas interpretações.

Oliveira Vianna desenvolve a ideia de clãs rurais, que se originam na forma de colonização empreendida no Brasil (FERREIRA, 1996). A população rural agrupa-se em torno dos chefes territoriais. A solidariedade de clã, muito localizada e preocupada com problemas particulares de seus grupos, impede o surgimento de uma consciência ampla, de caráter nacional. Para Vianna, o Estado seria o promotor da integração nacional. Assim, conclui que somente sob a ação de um agente externo à sociedade (Estado autoritário) seria possível haver mudanças sociais mais profundas.

Sérgio Buarque de Holanda, assim como Vianna, dá ênfase ao peso do ruralismo e do patriarcalismo na formação nacional, mas fundamenta sua análise na herança ibérica (FERREIRA, 1996). Os sentimentos, para os ibéricos, sobrepõem-se a escolhas racionais. O resultado disso são

<sup>1</sup> Há outros dois tipos-ideias de dominação segundo Weber, 1999: a carismática — baseada na crença das qualidades do líder, de seu caráter sagrado, de sua atuação heroica, do seu exemplo ou pelo dom de sua palavra — e a racional-legal. Esta última será tratada neste trabalho mais adiante.

sentimentos próprios à comunidade doméstica, particularista, mesclando público e privado, assuntos familiares em assuntos de Estado. A colonização levada adiante pelo tipo aventureiro, que visa o ganho imediato, em contraposição ao trabalhador, fortalece a ideia de aversão ao culto ao trabalho e à reduzida capacidade de organização e racionalização da vida social. O homem cordial, definido por Sérgio Buarque, que tinha como uma de suas características a afabilidade, possui extrema dificuldade em tratar seus pares com impessoalidade. Assim, projetam suas relações familiares para a política, comprometendo a possibilidade de surgimento de uma sociedade civil que oriente a formação de um Estado impessoal.

Gilberto Freyre (2001), por sua vez, apresenta a noção de plasticidade (miscigenação, mobilidade social, adaptabilidade ao trópico). Esse autor se aproxima de Vianna e de Buarque na avaliação da sociedade brasileira no pós-colonização como agrária e escravocrata, formada por núcleos dispersos e autossuficientes, dominada pela família patriarcal. Mas, ao invés de focar sua análise nas origens dos “clãs rurais” ou na “herança ibérica”, parte das ideias de “plasticidade” e “equilíbrio de antagonismos” para entender nossa sociedade colonial como fruto de uma experiência de adaptação ao trópico.

Freyre (2001) considera a miscigenação (aqui entendida como processo de interpenetração de etnias) como sintoma da plasticidade, que surge ao mesmo tempo como fator de adaptabilidade ao trópico e como fator de integração da sociedade, diminuindo as distâncias sociais e culturais.

Esse autor procura demonstrar que, no processo de miscigenação, a despeito de a cultura dos “vencedores” se sobrepor à dos “vencidos”, existiam “zonas de confraternização” que permitiam a formação, no Brasil, de uma civilização tropical, original e criativa. Daí a concepção da formação nacional como um “processo de equilíbrio de antagonismos”.

Ao cotejar o pensamento dos três autores citados, é possível consignar que o Estado Brasileiro carrega o peso de uma história forjada numa concepção patrimonialista, de coincidência ou no mínimo íntima relação entre o público e o privado, concepção que orientou fortemente a Administração Pública no Brasil até meados do século XX.

Segundo Pereira (1996), para substituir a administração patrimonialista, em que nepotismo, empreguismo e corrupção eram a regra,

“tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público”. Nesse contexto, nos idos de 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões, inicia-se a implantação da Administração burocrática racional-legal no Brasil.

Na dominação do tipo racional-legal (conforme classificação proposta por Max Weber, 1999), a atuação estatal deve basear-se na aplicação de regras e procedimentos racionalmente definidos, de modo a permitir o predomínio da lei, da técnica, sobre o poder tradicional.

O modelo burocrático weberiano está calcado em bases racionais de divisão do trabalho, relações hierárquicas e regras que separam de forma clara a propriedade pessoal da pública. A seleção do corpo burocrático também deve se dar com base em regras transparentes e com base em qualificações técnicas, e não em decisões particulares ou visando privilegiar uma pessoa ou grupo. Assim, os grupos sociais e suas relações com o Estado devem ser regidos por meio de regras, estatutos, formalidade e impessoalidade.

Porém, no final do século XX, com a crise do Estado liberal e a crescente demanda por um Estado capaz de atender os anseios dos cidadãos, o Estado precisou não apenas ampliar a prestação de serviços, mas também a passar a atuar na economia. Nesse contexto, evidenciaram-se as fragilidades do modelo burocrático, que, segundo os críticos, era lento, autorreferido e pouco ou nada orientado para o atendimento das demandas dos cidadãos, incapaz, portanto, de garantir rapidez, boa qualidade e baixo custo para os serviços prestados ao público.

Assim, exacerbou-se a necessidade de uma administração pública gerencial. O modelo do *new public management* (NPM), ou administração pública gerencial, traz uma perspectiva pós-burocrática para a estruturação e gestão da Administração Pública, baseado em novos valores. Alguns desses valores decorrem da prática de mercado, como eficiência, eficácia, produtividade, orientação para o resultado, descentralização e competitividade na prestação de serviços públicos.

Em um primeiro momento, o NPM visava adotar reformas que combinassem a melhoria da eficiência do setor público com corte de custos. São marcantes nessa fase as reformas levadas a cabo ao longo

da década de 1980 no Reino Unido e nos Estados Unidos, durante os governos de Margaret Thatcher e Ronald Regan. As principais políticas adotadas foram voltadas ao ajuste fiscal, por meio do corte nos gastos públicos, à implementação de reformas tributárias, à desregulamentação de setores econômicos e privatizações.

Em um segundo momento, a discussão deixou de ser sobre o tamanho do Estado, mas sobre a capacidade do governo de corresponder às demandas sociais e ser permeável à *accountability*. Assim, desenvolveram-se as ideias de consumerism, que tem como foco a flexibilidade da gestão visando a melhor qualidade da prestação do serviço público ao seu principal cliente, ou seja, o cidadão; e o *Public Service Oriented*, no qual a Administração Pública deve estar orientada para ideais republicanos e democráticos, por meio de conceitos como transparência, participação, justiça, equidade e *accountability*.

Feito esse breve histórico acerca da Administração Pública brasileira, importa para este trabalho situar as temáticas do acesso à informação e da transparência governamental em cada uma dessas fases do Estado Brasileiro, as quais, necessário registrar, não se sucedem e, em diversos momentos e situações, inclusive coexistem.

No tocante à “ética do patrimonialismo”, em que público e privado se confundem, é possível asseverar que o desenvolvimento de uma cultura de transparência governamental, em que os cidadãos possuem mecanismos de acesso a informações detidas pelo Poder Público, práticas de privilégios, avessas à noção de interesse público, não se sustentam ou, ao menos, são dificultadas.

Acerca do modelo burocrático, não se pode negar que a noção de procedimentos estabelecidos e de impessoalidade, por exemplo, coadunam-se com as noções de transparência governamental. Por outro lado, as disfunções desse modelo, como, por exemplo, o insulamento dos burocratas e a ausência de orientação para o atendimento das demandas dos cidadãos, não guardam consonância com os valores que permeiam as práticas de transparência governamental e empoderamento da sociedade por meio do acesso à informação.

Quanto ao modelo gerencial, é inegável que a preocupação com o alcance de resultados, o que exige a produção de metas e indicadores,

contribui para o aumento da transparência e da participação da sociedade na gestão pública, já que ganha relevo a satisfação dos cidadãos com as políticas públicas.

Feita essa digressão, é possível asseverar que o atual contexto apresenta maior permeabilidade à participação da sociedade do que os anteriores, sendo, portanto, profícuo para o debate sobre políticas que garantam o acesso à informação e disseminem a prática da transparência.

### 3 Transparência governamental no Brasil e o advento da Lei de Acesso à Informação

A institucionalização de mecanismos para o acesso a informações detidas pelas autoridades públicas consiste em instrumento essencial de garantia do princípio democrático, fazendo-se mister a aprovação e efetiva implementação de leis que definam de forma detalhada os procedimentos e prazos para a busca e a divulgação de informações, assim como meios de controle para assegurar o cumprimento das obrigações pelos responsáveis pela sua disponibilização.

Somente por meio de um arcabouço institucional consistente, aliado a um aparato burocrático capacitado para lidar com a temática do acesso à informação pode-se garantir um regime de acesso à informação efetivo e operacional, capaz de fornecer informações autênticas e simétricas.

No Brasil, apenas recentemente, com o advento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada “Lei de Acesso à Informação – LAI”, o tema foi inserido como uma política de Estado, a ser implementada por todos os entes federativos e alcançando toda a Administração Pública indireta, além de alcançar entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos.

Mas é preciso evidenciar que a Constituição Federal de 1988 já previa em seu bojo, como direito fundamental, o acesso a informações sob custódia dos órgãos e entidades públicos:

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;

Ainda, a Constituição, no capítulo destinado à Administração Pública, assegurou que a lei disciplinaria as formas de participação do cidadão na Administração Pública direta e indireta, devendo dispor sobre o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (art. 37, §3º, inciso II). Ademais, estabeleceu competir à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (art. 216, §2º).

Tomando como marco temporal a promulgação da Constituição de 1988, em face do seu caráter democrático e dos contornos estabelecidos para o direito à informação, é possível identificar, antes da LAI, legislações e medidas esparsas no sentido de conceder transparência às ações governamentais no âmbito da Administração Pública federal, podendo-se destacar: regras para a publicização de documentos custodiados por Agências Reguladoras (ex.: art. 36 da Lei nº 9.472, de 1997 – ANATEL, e art. 18 da Lei nº 9.478, de 1997 – ANP); Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000); Lei do Direito à Informação Ambiental (Lei nº 10.650, de 2003), criação da Controladoria-Geral da União, por meio da Lei nº 10.683, de 2003); lançamento do Portal da Transparência, em 2004; lançamento do Portal Brasil, em 2010.

Importante também mencionar que, em 2004, por meio da Medida Provisória nº 228, convertida na Lei nº 11.111, de 2005, houve uma tentativa de regulamentação do direito de acesso à informação. Todavia, pode-se dizer que esse diploma legal passou longe de instituir uma política de acesso, tendo cuidado apenas de reafirmar a proteção formal ou nominal ao direito à informação, tendo em vista que não concedeu aparato concreto para a efetivação desse direito.

Conforme esclarece a *Apostila da CGU* (ANDI e ARTIGO 19, 2009), a jurisprudência internacional preceitua que, para garantir os direitos humanos fundamentais, entre os quais se inclui o direito à informação, os Estados, além de abster-se de ações que impeçam o exercício desses

direitos, têm a obrigação de tomar medidas concretas para a sua fruição, aqui se inserindo o dever de adotar legislação adequada.

Como legislação adequada para a garantia do direito à informação a comunidade internacional compreende a que seja norteada pelos seguintes princípios: (i) máxima divulgação; (ii) publicação proativa de informações essenciais; (iii) promoção de um governo aberto, em que o público seja informado sobre os seus direitos e haja a disseminação de uma cultura de abertura no âmbito do governo; (iv) sigilo como exceção; (v) instituição de mecanismos que permitam o processamento rápido e imparcial das solicitações de informação, incluindo a previsão de instâncias recursais; (vi) previsão de custos, quando couber, em valor que não impeça a solicitação de informações; (vii) previsão de publicidade para reuniões de governança; (viii) adaptação do ordenamento jurídico à primazia da máxima divulgação; e (ix) proteção dos denunciantes.

Ao cotejar a LAI (Lei nº 12.527, de 2011) com esses princípios, observa-se que já no art. 3º a lei adota vários deles como diretrizes para a política de acesso à informação no Brasil (publicidade como regra e sigilo como exceção, divulgação proativa de informações e fomento da cultura de transparência na Administração Pública). No art. 5º, estabelece o dever do Estado de garantir o direito de acesso à informação “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, indo ao encontro do princípio internacional de que as solicitações sejam processadas de forma rápida e imparcial. No art. 8º, estabelece um rol de informações essenciais que devem ser divulgadas independentemente de requerimentos, a denominada “transparência ativa”, passo fundamental para uma governança aberta. No art. 9º, destaca-se a determinação para que todos os órgãos e entidades do Poder Público criem unidades específicas de informações, os chamados “Serviços de Informação ao Cidadão” (SICs), que devem estar aptos para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

No Capítulo III (arts. 10 a 20), a LAI institui o “Procedimento de Acesso à Informação”, que consiste no conjunto de mecanismos que visam garantir o funcionamento da política de acesso: regras simplificadas

para a apresentação dos pedidos; definição de forma e de prazo para resposta e dinâmica recursal.

O Capítulo IV (arts. 21 a 31) aborda o tema da restrição de acesso, estabelecendo as hipóteses de sigilo, os procedimentos para a classificação de uma informação como sigilosa (incluindo a possibilidade de reclassificação ou de desclassificação), as situações em que o sigilo não pode ser oponível ao solicitante da informação e o tratamento a ser conferido às informações de cunho pessoal relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem.

O Capítulo V (arts. 32 a 34) trata das responsabilidades dos atores envolvidos na implementação da política de acesso, estabelecendo hipóteses específicas de ilicitude quando o comportamento desses atores se opuser de algum modo, ainda que parcialmente, à garantia do acesso à informação.

Na parte final (Capítulo VI), destaca-se a adoção das seguintes medidas: (i) criação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, instância máxima de coordenação da LAI no âmbito da Administração Pública federal; (ii) instituição, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, do Núcleo de Segurança e Credenciamento, competente para atuar no tratamento e garantia de informações sigilosas; (iii) determinação de que o dirigente máximo de todo órgão e entidade da Administração Pública federal designe autoridade que lhe seja diretamente subordinada para atuar como responsável pela garantia da eficiência da política de acesso no âmbito do respectivo órgão ou entidade; e (iv) determinação de que o Poder Executivo federal designe órgão da Administração Pública federal responsável por fomentar a cultura da transparência, treinar agentes públicos quanto a práticas de transparência e monitorar a aplicação da LAI.

Diante dessa análise descritiva da LAI, e examinando as legislações e medidas de transparência governamental adotadas na Administração Pública federal entre a Constituição Federal de 1988 e o seu advento, é possível afirmar que, embora sempre tenha havido iniciativas no sentido de promover a divulgação de informações ou possibilitar o acesso dos cidadãos a elas, somente com a entrada em vigor da Lei nº 12.527, de 2011, foi instituída no Brasil uma efetiva política de acesso à informação.

Somente com a LAI foram estabelecidos de forma sistemática e concatenada mecanismos para a garantia do direito constitucional de acesso à informação detida pelo Poder Público, com a definição de regras e procedimentos racionalmente definidos para possibilitar esse acesso (prazos, hipóteses claras de cabimento de recurso, detalhamento minucioso do modo de elaborar um pedido e do tipo de resposta cabível para diversas possíveis solicitações), sendo possível identificar, nesse aspecto da lei, contornos positivos da burocracia weberiana. Também se verifica aderência ao modelo burocrático na criação do Núcleo de Segurança e Credenciamento, responsável por garantir a uniformidade dos procedimentos quanto à guarda e manuseio das informações sigilosas.

Também se observa na LAI a adoção de instrumentos que orientam o alcance de resultados na política de acesso à informação, importante elemento de uma administração gerencial: (i) estabelecimento de rol mínimo de informações que devem ser publicadas proativamente pelo Poder Público (transparência ativa); (ii) previsão de prazo de resposta ao pedido de informação, sob pena de responsabilidade do agente que descumpri-lo, e criação de sistema recursal que permite conferir coesão à política; (iii) determinação de publicação anual, por cada órgão ou entidade, de relatório com a lista das informações classificadas e as desclassificadas em algum grau de sigilo, bem como relatório estatístico contendo dados sobre a execução da política.

Veja-se que a determinação legal de publicação de uma lista básica de informações reputadas como essenciais para uma administração pública transparente objetiva garantir o alcance de um resultado mínimo com a política de acesso à informação.

A previsão de prazo de resposta, acompanhada da instituição clara das hipóteses de responsabilização do agente incumbido de prestar a informação, visa assegurar que a informação será prestada em tempo razoável, mecanismo que, por si só, já impacta na eficiência da política de acesso. E aliado à estipulação de prazo de resposta, tem-se o sistema recursal previsto na LAI para a Administração Pública federal como importante instrumento de garantia da qualidade da informação, na medida em que as instâncias recursais máximas (Controladoria-Geral da União e Comissão Mista de Reavaliação de Informações) são comuns a

todos os órgãos e entidades, permitindo uma aferição do “como” estão sendo disponibilizadas as informações requeridas.

Ademais, o desenho instituído pela LAI para a macrocoordenação da política de acesso à informação na Administração Pública federal denota relevante preocupação com a qualidade da implementação da política e com a coesão e coerência na prestação da informação, fatores cruciais para o êxito dos resultados atingidos.

Importante destacar, nesse cenário, o papel da Controladoria-Geral da União como o órgão do Poder Executivo federal responsável por promover campanha nacional de conscientização para uma cultura de transparência no Poder Público, pela capacitação dos agentes públicos para lidar com a temática do acesso à informação e pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da Administração Pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas.

A Controladoria-Geral da União, que também funciona como instância recursal em determinadas hipóteses, tanto por meio desse seu papel revisor quanto pela sua incumbência de monitorar a aplicação da lei, possui condições de promover as necessárias concertações na execução da política de acesso, contribuindo de forma eficiente para o alcance dos resultados pretendidos (informação prestada de forma célere, clara, autêntica e simétrica).

Papel semelhante exerce a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que também atua como instância recursal, podendo inclusive rever decisão da Controladoria no caso de negativa de acesso, além de possuir competência decisiva em matéria de classificação de informações sigilosas.

Por meio dessas atribuições, a Comissão, enquanto instância recursal, funciona como mais uma oportunidade para a garantia do acesso à informação e correção de equívocos na execução da política, e no tocante à classificação das informações, pode garantir que o sigilo seja realmente utilizado como exceção, nos estritos termos da imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado (art. 23 da LAI).

Acerca da Comissão, importa registrar ainda que, quando da regulamentação da LAI, por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, restou definido que ela seria integrada pelos titulares dos seguintes órgãos (art. 46): I - Casa Civil da Presidência da República,

que a presidirá; II - Ministério da Justiça; III - Ministério das Relações Exteriores; IV - Ministério da Defesa; V - Ministério da Fazenda; VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; VII - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; VIII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; IX - Advocacia-Geral da União; e X - Controladoria-Geral da União.

De acordo com a importância estratégica dos Ministérios envolvidos na mais alta instância de coordenação da política de acesso à informação na Administração Pública federal, pode-se inferir que se trata de tema que possui relevância na pauta governamental, o que concede ainda mais possibilidade de êxito aos resultados da política.

Cabe ressaltar, por fim, que o mesmo decreto atribuiu à Comissão a função de estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI, competência que também funciona como importante mecanismo para conceder coesão e coerência à política de acesso à informação, colaborando com o alcance dos resultados previstos.

Em face dessa breve apresentação teórica da LAI, é possível consignar que o Estado Brasileiro, e, mais especificamente, a Administração Pública federal, dispõe atualmente de importante arcabouço legal para a ampliação do acesso às informações detidas pelo Poder Público, inegável combustível para a transparência governamental.

#### 4 Implementação da LAI e desafios para a Administração Pública

Conforme visto em tópicos anteriores, no período compreendido entre a Constituição Federal de 1988 e o advento da LAI, houve a adoção de diversas medidas para garantir o acesso à informação, principalmente mediante iniciativas voltadas para a transparência governamental.

Todavia, não se discute que a LAI constitui o marco legal por excelência do acesso à informação no Brasil. Todavia, é preciso ter em mente que a LAI representa um ponto de partida, e não um fim em si mesma. Esse é um diagnóstico que pode ser feito já de uma primeira leitura da Lei nº 12.527, de 2011.

A LAI foi publicada em 18 de novembro de 2011, com vigência iniciada 180 dias depois, em 16 de maio de 2012. Foram seis meses entre a sua publicação e o início de seus efeitos, o que pode ser considerado

um tempo curto para a implementação das diversas medidas decorrentes da considerável mudança de paradigma por ela estabelecida.

O âmbito de abrangência da LAI (todos os entes federativos, inclusive entidades da Administração indireta, e entidades sem fins lucrativos, em determinadas situações) já demonstra que os desafios para a implementação da política de acesso à informação no Brasil atingem todos os órgãos e entidades que lidem com recursos públicos, em todos os níveis federativos, independentemente do seu nível de organização ou das condições que tiveram ou tenham para se organizar.

E os desafios são inúmeros, podendo-se mencionar, como fruto da concepção ideológica subjacente à política, a necessidade de fomento à cultura de transparência por meio de campanhas e debates de alcance nacional e de capacitação dos agentes públicos para lidar com o tema.

Também se coloca como ponto central para a efetividade dos preceitos da LAI investimentos em tecnologia da informação, tendo em vista que, no contexto tecnológico do século XXI, tanto no que concerne à gestão documental e aos mecanismos de comunicação intragoverno, quanto no que diz respeito às interfaces entre governo e sociedade, o aprimoramento dessa seara impõe-se como premente e essencial.

Outra medida que se impõe é a melhoria da gestão documental no tocante ao tratamento da informação, de modo a garantir, conforme determina a LAI, a autenticidade e a integridade da informação, além da adequada proteção à informação classificada como sigilosa e à informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa natural.

Igualmente se apresenta como crucial a profissionalização do atendimento às solicitações dos pedidos de acesso à informação, por meio de investimentos na estruturação física e de recursos humanos dos Serviços de Informação ao Cidadão.

Diante desse rol exemplificativo de barreiras a serem superadas para a criação do cenário ideal para a adequada implementação da política de acesso à informação instaurada pela LAI, é indene de dúvidas que o caminho a ser percorrido é árduo e exige investimentos consistentes.

Todavia, ao se avaliarem esses investimentos, não se pode esquecer o potencial transformador da garantia do acesso à informação, que tanto provoca melhorias constantes na gestão das organizações quanto

possui o condão de aprimorar as políticas públicas, por constituir-se em condição indispensável ao controle social da gestão pública.

## 5 Acesso à informação e *accountability* vertical

Já no século XVII, o filósofo e político Francis Bacon (2006 *apud* CANELA, 2009) asseverou a íntima relação entre conhecimento e poder, pensamento que, transportado para o presente trabalho, permite a constatação de que o acesso à informação consiste em inegável instrumento de poder. Considerando essa premissa, não se pode conceber a realização prática de um Estado democrático sem a disseminação de informações que permitam aos cidadãos exercer um controle qualificado sobre a atuação dos governantes.

Nessa perspectiva, após crescente debate internacional sobre a abrangência do direito à informação, os Relatores para Liberdade de Expressão da ONU, OEA e OSCE, em sua Declaração Conjunta de 2004 emitiram o entendimento de que “O direito de acessar informação detidas pelas autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado no nível nacional através de legislação abrangente [...]” (MENDEL, 2009, p. 9).

É nesse contexto que o acesso à informação sobre as ações governamentais se insere como pressuposto para a *accountability* “vertical”, que consiste na possibilidade de responsabilização por meio do controle dos governantes (que têm a obrigação de prestar contas à sociedade) pelos governados (controle social), fundada na noção da soberania popular — todo poder emana do povo (CLAD, 2000).

Não há como conceber a ideia de controle social, inerente à noção de democracia, sem que haja a garantia de que a participação social na gestão pública será qualificada, pautada por informações autênticas, claras e coerentes sobre a atuação estatal. Nessa linha, afirma Lopez:

[...] Cidadão sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas não podem reivindicar, de forma satisfatória, mudanças em seus procedimentos e objetivos. Publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos. (LOPEZ, 2010, p. 193)

A publicização permanente das ações governamentais, aliada à criação de espaços para a participação social, possibilita que a *accountability* vertical seja exercida não apenas no momento das eleições, mas, cotidianamente, ao longo dos mandatos, agregando novos atores na definição e execução das políticas, fator que possui considerável potencial para melhorar os resultados das *policies*.

Uma Administração atenta às necessidades efetivas dos cidadãos não pode prescindir da avaliação dos destinatários das políticas sobre os seus resultados, avaliação essa que possui como condição *sine qua non* a transparência das ações governamentais, que deve ser garantida tanto por meio da divulgação proativa de informações como pela criação de mecanismos que possibilitem a entrega de dados e documentos mediante a provocação de qualquer solicitante.

A instituição de mecanismos que garantam o acesso a informações sobre a atuação dos administradores públicos, estabelecendo-se, por consequência, uma cultura de transparência governamental, possibilita que, por meio da *accountability* vertical, as preferências e interesses dos grupos afetados funcionem como importante contrapeso na formulação e implementação das políticas e que o seu êxito seja mensurado não apenas por meio de controles formais dos resultados, mas também levando em conta as demandas dos *stakeholders* (LOPEZ, 2010).

Nessa perspectiva, é possível asseverar que um controle social baseado em informações regulares, simétricas, disponíveis em linguagem de fácil compreensão pela sociedade em geral possui o condão de redimensionar a noção histórica de *accountability*, que, para além da preocupação com as temáticas da probidade e do abuso de poder, passa a orientar-se pela responsabilização dos administradores quanto ao desempenho das políticas em cotejo com as demandas da sociedade (CLAD, 2000).

Não se pode olvidar, entretanto, que o papel da *accountability* vertical, potencializada e qualificada pelo acesso à informação, impõe o desafio de conciliar o papel da burocracia e o dos *stakeholders*, de modo que se encontre um ponto ótimo entre as escolhas dos especialistas e as demandas sociais.

De todo modo, a par da necessidade de equilíbrio entre as forças que devem estar envolvidas nos processos decisórios de um Estado democrático, ganha relevo o acesso à informação como condição inafastável

para o exercício dos demais direitos fundamentais do cidadão, na medida em que somente cidadãos bem informados podem interferir de forma qualificada nas escolhas estatais, responsáveis em grande medida pela garantia dos direitos em tela.

## 6 Considerações finais

Os desafios que se apresentam aos Estados Nacionais no século XXI, em especial aos países em desenvolvimento, como o Brasil, impõem a redefinição do seu papel e do seu modo de atuação. Ao tempo em que se faz premente o aprimoramento de mecanismos que tornem o Estado mais eficiente, a noção de eficiência precisa ser redimensionada para lidar com o atendimento efetivo das demandas dos cidadãos.

É nesse cenário que se insere a discussão sobre como ampliar os espaços de participação democrática na gestão pública, de modo que os destinatários das *policies* sejam incorporados a um processo dialógico de definição e/ou redefinição das prioridades da agenda governamental.

Por entender-se que não há como falar em participação social qualificada sem que os cidadãos tenham acesso a informações autênticas, claras e simétricas sobre as ações governamentais, ganha relevo a necessidade de se instituir mecanismos que garantam a efetividade do direito constitucional de obter informações do Poder Público e o fomento a medidas de transparência governamental.

Nessa perspectiva, a recente entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 16 de maio de 2012, apresenta-se como indiscutível instrumento de estímulo à participação democrática no Brasil, na medida em que institui uma concreta política de acesso à informação no Estado Brasileiro, com a criação de aparato legal e institucional consistente para o tratamento do tema.

### **Access to Information and Open Government – Framing the Debate in the Brazilian Public Administration**

**Abstract:** The paper briefly presents the forms of administrative organization which can be identified in Brazil since its formation, trying to place in each, connections and disconnections with the themes of access to information held by public authorities by the citizens and the adoption of practices of government transparency. Subsequently, attempts to identify the main measures adopted in recent years in the federal Public Administration to enforce the constitutional right of access to information

and to publicize government's actions, culminating with the advent of the Law on Access to Information – LAI (Law n. 12.527, 2011). Following are presented the broad lines of the policy of access to information in Brazil, instituted by LAI, and consigned some challenges for public administration to face to its implementation. Finally, it is made an attempt to relate access to information with the notion of vertical accountability, which refers to the instruments at the disposal of society to control the actions of public officials.

**Key words:** Access to information. Open government. Accountability. Public Administration.

## Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), jan./abr. 1996.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

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

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Gabriela Nunes. A formação nacional em Buarque, Freyre e Vianna. *Lua Nova*, n. 37, 1996.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. rev. e atual. Brasília, 2009.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1999. 2. v.