

Direito de acesso à informação, 12 anos após a implementação da Lei n. 12.527/11: avanços e desafios**Right of access to information, 12 years after the implementation of Law No. 12,527/11: advances and challenges****Dario de Azevedo Nogueira Junior¹**
Margareth Vetis Zaganelli²

300

Resumo: A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, entrou em vigor há mais de 12 anos com o escopo de dar cumprimento à alguns princípios constitucionais considerados essenciais em um Estado Democrático, dentre eles os princípios da transparência pública e do direito à informação, este último um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988 e por Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário. A partir da análise de dados consolidados como: Comitê Gestor da Internet no Brasil, Digital In, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Fundação Getúlio Vargas entre outras fontes, este artigo tem por objetivo propor um debate reflexivo sobre a efetividade da Lei de acesso à Informação (LAI), para os usuários, na busca de informação. O estudo procura indagar se após 12 anos da promulgação da Lei n. 12.527/2011 o acesso às informações ao cidadão ocorre de maneira amplamente facilitada e interativa entre os órgãos públicos, no sentido de traçar uma correlação no padrão adotado nas políticas públicas eletrônicas aplicadas à realidade brasileira em relação ao uso da internet e sua aderência ao conceito de Nova Gestão Pública (NGP).

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência pública. Estado Democrático. Plataformas digitais. Nova Gestão Pública

Abstract: Law No. 12,527/2011, known as the Access to Information Law, came into effect more than 12 years ago intending to fulfil certain constitutional principles deemed essential in a Democratic State, among them the principles of public transparency and the right to information. The latter is a fundamental right guaranteed by the Federal Constitution of 1988

¹ Doutorado em "Ciências da Informação e Comunicação" - Université Paris Sorbonne pelo INSTITUIT FRANCAIS DE PRESSE L'I.F.P. (2003), Mestrado em "Mídia e Multimídia" Université Paris Sorbonne pelo INSTITUIT FRANCAIS DE PRESSE L'I.F.P. (1999). Professor titular da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: dazevedojr@yahoo.com.br. <https://orcid.org/0000-0002-1123-3614>

² Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professora titular da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: margareth.zaganelli@ufes.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8405-1838>

Recebido em 07/07/2024
Aprovado em: 05/08/2024

Sistema de Avaliação: Double Blind Review



and by International Treaties to which Brazil is a signatory. Based on the analysis of consolidated data from sources such as the Brazilian Internet Steering Committee, Digital In, Brazilian Institute of Geography and Statistics, Getúlio Vargas Foundation, among others, this article aims to propose a reflective debate on the effectiveness of the Access to Information Law (LAI) for users in their search for information. The study seeks to question whether, 12 years after the promulgation of Law No. 12,527/2011, access to information for citizens is widely facilitated and interactive among public agencies, in order to establish a correlation between the standard adopted in electronic public policies applied to the Brazilian reality, in relation to the use of the internet and its adherence to the concept of New Public Management (NPM).

Keywords: Access to Information Law. Public transparency. Democratic State. Digital platforms. New Public Management.

INTRODUÇÃO

“A Administração Pública deve estar em público”

Norberto Bobbio

No Brasil, as plataformas digitais estão cada vez mais presentes no domínio dos serviços públicos. É possível assinalar que o Brasil tem se destacado na prestação de serviços públicos na Internet, como mostra o estudo realizado pelo Banco Mundial, GovTech Maturity Index 2022. O Brasil foi referenciado como “o segundo país do mundo com a maior maturidade em governo digital e líder neste estudo entre os países ocidentais”. A avaliação é resultado de índices de serviços públicos digitais em 198 economias globais com base em parâmetros criados pelo próprio Banco Mundial. O ranking dos dez líderes em governo digital, de acordo com este estudo, traz a Coreia do Sul em primeiro lugar, seguida por Brasil, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Estônia, França, Índia, Lituânia, Mongólia e Rússia. Ou seja, segundo o estudo, o Brasil se destaca entre os países pela quantidade de serviços públicos digitais oferecidos por meio da plataforma centralizada denominada gov.br, que já conta com 140 milhões de usuários - equivalente a 80% da População brasileira maiores de 18 anos.

Cabe uma ressalva quanto ao elevado número de usuários da plataforma digital gov.br, haja vista que, entre outros aspectos, o acesso aos serviços públicos está migrando cada vez mais do meio físico para o digital e a exigência do Estado para que os usuários façam senha, tem sido, em muitos casos, a única forma que os cidadãos têm para acessar aos serviços públicos. E estes serviços estão cada vez mais sendo disponibilizados apenas nas plataformas digitais. Dessa forma, o cidadão é quase obrigado a manter um relacionamento com o governo

através do gov.br. Contudo, isso não significa maior interatividade nem proporciona necessariamente maior transparência das informações ao cidadão, como veremos mais adiante.

Brito (2006) observa que os padrões da gestão contemporânea sofreram influência da inovação digital, estabelecendo que:

A comunicação nessa nova configuração permite que todos os atores sejam emissores e receptores, num elevado nível de interatividade entre as partes, e, em tese, com os mesmos graus de visibilidade e de oportunidade. A internet, em especial, provocou expansão na forma pela qual as pessoas e as organizações se relacionam, dada a sua rapidez, acessibilidade, transculturalidade e transnacionalidade. Ela alterou a noção do tempo e do espaço, o tipo de acesso aos bens e serviços, a relação entre a noção de cidadania e o universo da política. (2006, p. 113).

Para Nascimento (2015), a concepção das transformações da gestão pública, no início do século XXI, pode ser definida como um conjunto de novos conceitos aplicados à administração pública, compreendendo vários componentes inter-relacionados, valendo-se do uso da tecnologia como um fator necessário ao alcance de resultados de alto desempenho. Esse panorama vem fomentando o modelo da informação em que as TICs têm se tornado cada vez mais essenciais para o funcionamento da administração pública nas sociedades modernas. Assim, ao longo das últimas décadas, adoção contínua destas tecnologias na prestação de serviços governamentais consolidou-se também como uma tendência mundial para a gestão pública.

No Brasil, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, tal movimento ganhou força com a reforma no modelo de gestão pública, conhecido como Nova Gestão Pública, resultado da crise do esgotamento do modelo de gestão burocrática e do modo de intervenção estatal, o que intensificou as iniciativas de reforma e modernização do Estado.

Entretanto, a simples oferta de mais serviços públicos digitais não garante necessariamente uma proporção equivalente de benefícios ao usuário em relação a interatividade e transparência com a gestão pública é o que conclui paradoxalmente, os dados do Banco Mundial, vejamos:

Em todos os 190 países pesquisados o índice de envolvimento do cidadão digital obteve a pontuação mais baixa (DCEI, 0,449) entre os itens pesquisados. Isso indica que as economias se concentraram relativamente mais em melhorar as ofertas dos principais sistemas governamentais e plataformas compartilhadas para a prestação de serviços públicos do que a

participação e o feedback dos cidadãos digitais globalmente (Banco Mundial, 2022).

Mesmo o Brasil já oferecendo diversos dados governamentais publicamente, é preciso sinalizar que nem sempre o gestor proporciona todas as possibilidades de informação e de comunicação ao usuário. Castells (2003), ao falar da internet como possibilidade para a democracia digital indica que:

A interatividade torna possível aos cidadãos solicitar informações, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes. Em vez de o governo estar vigiando as pessoas as pessoas poderiam estar vigiando seu governo. [...] No entanto, governos em todos os níveis usam a internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real. (2003, p. 17).

303

Franco (2014), adverte que o governo eletrônico, no caso brasileiro, não deve ser visto apenas pela oferta de serviços pela internet, mas também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte do governo. Para que isso ocorra o Estado deve ser mais responsivo, aberto à participação da sociedade e transparente. Sendo assim, este estudo propõe ao debate e análise os seguintes aspectos em tela: A partir da implementação da Lei de acesso à informação (LAI), em 2012 no Brasil, a lei e adoção desta política digital passou a ser efetiva em proporcionar aos cidadãos um ambiente satisfatório para que haja uma real interação participativa e transparente das informações? Com a implementação da LAI e a expansão na oferta de serviços públicos no Brasil em plataformas digitais o cidadão tem acesso pleno às informações públicas?

2. O DIGITAL COMO FORMA DE PENSAR O ESTADO BRASILEIRO

O projeto de governo eletrônico brasileiro tem alicerce no pensamento conhecido como Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management (NPM)*. Este conceito, NGP, emergiu inicialmente em países anglo-saxônicos, a partir do início dos anos 1980, entre estes: Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia. Sendo oportuno indicar que “suas origens são as mesmas do pensamento ultraliberal. Como é evidente que é a teoria de Estado que define a teoria da Administração Pública, resta óbvio que a NGP é a teoria de Administração Pública do Estado ultraliberal”. (DASSO JÚNIOR, 2014, p.11).

Ainda de acordo com o autor, este pensamento tem papel destacado nos países latino americanos:

“A Nova Gestão Pública consiste numa novidade, não somente por sua origem, mas principalmente por sua configuração como novo referencial teórico e pela impressionante influência que causou e vem causando nas Administrações Públicas em diversos países ocidentais, especialmente na América Latina. ” (2014, p.13).

Na América do Sul, “as medidas neoliberais deram foco para a implementação de ajustes estruturais, abertura econômica e privatizações. Havia uma orientação de redução da máquina estatal e de implementação de um modelo de gestão com uma lógica de administração pública” (NASCIMENTO, 2019, p. 44).

O Brasil, valendo lembrar, foi o último país do continente a adotar este projeto, em 1989 com a chegada de Fernando Collor de Mello à presidência da República iniciando o processo de privatização do Estado. Este período ficou conhecido pela:

“Sumária retirada do Estado como agente produtivo, implementando as privatizações das empresas estatais com compromisso que se pautava na implementação de apenas algumas funções elementares, a exemplo da educação básica e da saúde pública, além da criação e/ou manutenção de uma infraestrutura essencial ao desenvolvimento econômico; e a liberalização do comércio exterior, em seu propósito de tornar a economia brasileira ao mesmo tempo internacionalizada e moderna, por meio do estímulo às importações” (PAULANI, 2006, p. 72).

Nesse sentido, Filgueiras, descreve que o desenvolvimento neoliberal brasileiro pode ser descrito em pelo menos três momentos:

[...] uma fase inicial, das primeiras ações concretas de natureza neoliberal - Governo Collor; uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal - primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC; e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante - segundo Governo FHC e Governo Lula. (Filgueiras, 2006, p.186).

Esta conjuntura se perpetua atualmente, tendo passando ainda pelos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, Jair Bolsonaro e neste momento, na Presidência de Lula novamente.

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a inserção de ideia de governo eletrônico ganhou força no Brasil com a reforma no modelo de gestão pública durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), intensificando as iniciativas de reformas liberais do Estado com a introdução das Tecnologias de Comunicação e Informação a partir dos anos 2000.

Nos dias atuais, observa-se uma apropriação deste pensamento estabelecendo o alicerce das políticas de governo eletrônico brasileiro resultando obrigatoriamente a adesão ao discurso do Estado mínimo para o desenvolvimento destas iniciativas. Corroborando com a ideia da necessidade da reforma gerencial do Estado pautada no discurso de modernização da gestão pública pelo acelerado desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), e sobretudo, pela capacidade de ampliar o Estado mínimo com a substituição do trabalho humano pelas plataformas digitais.

Neste sentido, Moura (2013) indica que estamos numa nova fase de modernização capitalista baseada no processo tecnológico aliado ao liberalismo econômico e que vem gerando mudanças relevantes na reorganização e na forma da gestão pública em vários países.

Okot-Uma (2001), adverte que a redução de custos e o ganho de eficiência são vistos como objetivo principal dessa perspectiva. Ainda segundo Levy existe um paralelo na lógica do mercado em que “o governo deve estar centrado no cidadão, assim como *e-bussiness* está centrado no cliente” (2010, p.139). O autor, observa que a atividade econômica capitalista necessita da regulação governamental para diligenciar a paz civil, respeito aos contratos, estabilidade econômica entre outros fatores. Por sua vez o Estado tem o papel de ser o garantidor dessa “governança da prosperidade” e simetricamente o Estado retira deste mercado seus recursos de existência através da cobrança fiscal e dos contribuintes pelos impostos. Tornando as ferramentas digitais, sobre tudo no momento atual, peça fundamental para eficácia deste processo administrativo econômico no qual o Estado torna-se dependente destas tecnologias.

Para que tenhamos, ainda, uma melhor compreensão do uso e da necessidade das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na administração pública brasileira, Piana (2007) indica que a utilização destas plataformas *web* passou por pelo menos duas etapas para atingir o estágio atual. A primeira delas estaria ligada ao início do comércio eletrônico, durante os anos 1990, restringindo-se apenas a transações econômicas entre particulares, particulares e empresas e empresas entre si possibilitando mais interatividade comercial despontando assim, o que começaria a ser o embrião de uma comunicação mais hábil que viria entusiasmar a administração pública quanto a um modelo de eficiência para gestão. Em uma segunda etapa surge a relação público-privada, na qual a comunicação poderia ser horizontal, ou vertical, caracterizada pela interação entre a administração e empresas ou particulares dando uma nova possibilidade de disseminação de conteúdo de informação.

Alguns estudos como Bresser-Pereira (2002), entre outros, reforçam que as práticas mercadológicas digitais se consolidaram em princípios direcionados aos resultados e, desta

maneira, forçando uma reorientação da gestão pública brasileira como um todo na busca de uma maior eficiência dos serviços para os usuários, uma vez que a iniciativa privada, ao utilizar as novas tecnologias, passa a dar exemplo de interação entre gestor e cliente proporcionando um patamar de eficácia a ser almejado. Sendo, desta feita, um marco para a criação de instituições eletrônicas compatíveis com as necessidades e características da era da informação.

No entanto, mesmo com toda a possibilidade de interação para o fortalecimento *e-democracia* que estas plataformas eletrônicas possibilitam, Martins et al. (2008) destacam:

O governo é que é o ator protagonista, o que reduz o papel da sociedade civil a mero consumidor ou usuário dos serviços oferecidos, sem qualquer postura pró-ativa, um ser passivo. Portanto, (...) essa visão de governo eletrônico na versão restrita não se configuraria, como governo eletrônico de fato, mas sim como a informatização de parte dos processos operacionais do Estado, podendo ser intitulado no máximo como serviços públicos automatizados (e-serviços). (2008, p. 07)

Neste momento da reflexão, o que se sugere é que um dos principais aspectos para o aumento de serviços na internet no Brasil é exatamente o reflexo da política do Estado mínimo, não significando que o crescimento da oferta de serviços nas plataformas digitais do governo tenha proporcionado uma maior interação entre cidadãos e a iniciativa pública. Ou seja, a maior oferta de serviços digitais não corrobora necessariamente no sentido de que o país tenha alcançado uma melhora no estágio de *e-participation* no tocante a cidadania eletrônica. Mas, da necessidade de transferência dos serviços para as plataformas digitais. O aspecto que se faz necessário enfatizar é que devido a extensão continental, populacional e suas contradições socioeconômicas entre outras tantas particularidades, o governo eletrônico tornou-se absolutamente necessário para o funcionamento e aperfeiçoamento da Administração Pública brasileira. Isto se explica pelo fato que a *web* propicia “o acesso a ferramentas baratas, flexíveis e remove a maioria das barreiras para tentar coisas novas. Você não precisa de supercomputadores para direcionar o excedente cognitivo; simples telefones (smartphone) são suficientes”. (SHIRKY, 2011, p. 21). E a prevaência na ampliação no uso destas tecnologias propicia, entre tantas adjacências inovadoras, a redução dos gastos públicos.

Portanto, a inserção destas tecnologias atenda, em um primeiro momento, uma lógica. A de que o Estado teria crescido muito além de seu tamanho desejável. Desta maneira a implementação das ações de governo eletrônico no Brasil passa a ser uma necessidade:

ao fortalecer uma base retórica que exaltava a importância da eficiência na administração pública (ainda que de forma excessiva), o projeto da reforma gerencial acabou, indiretamente, por viabilizar uma rápida penetração das ferramentas de governo eletrônico no âmbito dessa administração. Ou seja, a reforma foi elemento fundamental para o funcionamento (em termos sociotécnicos) do governo eletrônico no Brasil (DIAS, 2012, p.38).

Outro aspecto é que cada vez mais as ações nas mais diversas áreas, como exemplo, na saúde, segurança e da educação têm suas verbas reduzidas e os investimentos em tecnologia de informação (TI) estão aumentando. Em 2017, o governo brasileiro gastou R\$ 4,8 bilhões em TI como afirmou a organização Contas abertas (O globo, 2018). A previsão em 2020, antes da Covid-19, com gastos em programas específicos de e-gov foi de alta dos recursos públicos na ordem de 6,2% do governo federal (Terra online, 2020). Estes investimentos seguem uma lógica de lucro e diminuição de gastos como afirma Florencia Ferrer, da consultoria *e-Stratégia Pública*, responsável pela elaboração de estratégias do e-gov no estado de São Paulo, “Os sistemas eletrônicos são capazes de diminuir custos estruturalmente para a máquina pública”. Seguindo esta lógica, Ferrer tem como exemplo a reformulação da cobrança do imposto para circulação de automóveis (IPVA) no estado de São Paulo. Ao criar o IPVA eletrônico, que permite o pagamento do imposto pela internet, a iniciativa mostrou resultados expressivos para melhorar a prestação de serviços e diminuir a burocracia. A medida elimina papelada e funcionários. Fazendo com que o custo de cobrança do IPVA para o governo abaixasse de R\$16,70 reais para R\$1,90 por unidade reduzindo os gastos para o estado. Ou seja, o valor a ser pago pelo contribuinte continuou o mesmo e a economia total para o governo de São Paulo em 2010 foi de mais 13 milhões de reais (Exame on-line, 2011).

Seguindo ainda a mesma linha da gestão de tecnificação, Dias indica que:

Iniciativas como a implementação da nota fiscal eletrônica (NF-e) e dos sistemas de pregão eletrônico têm apresentados resultados muito positivos do ponto de vista da arrecadação, promovendo uma economia da ordem de bilhões de reais anuais aos cofres públicos. O pregão eletrônico, por exemplo, foi responsável por uma economia de R\$ 2,4 bilhões em 2009. (2012, p. 12).

Neste mesmo sentindo, entre outros tantos exemplos, reforçando a política da economia instituída e necessária, o governo federal com o programa *Nova Estratégia de Governo Digital* publicada em 30 de abril 2020, definiu a meta de 100% dos serviços do governo central digitalizados até o final de 2022, o que foi concretizado e já está em pleno funcionamento

através da plataforma gov.br. Com a aplicação da estratégia, a estimativa é de uma economia de R\$ 38 bilhões até 2025, contando com eliminações de contratação de pessoal para atendimento presencial, locação de estruturas, manutenção de logística entre outros aspectos (BRASIL, 2020). E o projeto desde de então está em pleno funcionamento, tanto que no ano de 2021, mesmo com a pandemia *Covid*, dos 3,6 mil serviços disponíveis a época, no portal gov.br, já contavam com 58% dos serviços digitais. (BRASIL, 2021).

Obviamente, que o governo eletrônico é absolutamente importante no sentido do aprimoramento da administração pública no Brasil. Os padrões da gestão contemporânea sofreram influência da inovação digital, estabelecendo que:

“A comunicação nessa nova configuração permite que todos os atores sejam emissores e receptores, num elevado nível de interatividade entre as partes, e, em tese, com os mesmos níveis de visibilidade e de oportunidade. A internet, em especial, provocou expansão na forma pela qual as pessoas e as organizações se relacionam, dada a sua rapidez e acessibilidade. Ela alterou a noção do tempo e do espaço, o tipo de acesso aos bens e serviços, a relação entre a noção de cidadania e o universo da política”. (BRITO, 2006, p. 113).

No entanto, o argumento que sustentamos é que as iniciativas de governo eletrônico no Brasil visam, a redução dos gastos públicos sem necessariamente ter o objetivo em oferecer serviços com eficácia e interatividade para a população e em muitos casos as leis são garantidoras dessa estrutura como veremos a seguir.

3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI): UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO PARA A PLENA INFORMAÇÃO CIDADÃ

Outro aspecto que também merece a nossa análise é o impacto da Lei de acesso à informação (LAI) na introdução das Tecnologias de Comunicação na gestão pública brasileira.

De acordo com Lopes (2011), a implementação de mecanismos de acesso à informação no Brasil é muito recente. Ao longo de todo o extenso período de ditadura militar, a regra era o sigilo quase que absoluto das ações governamentais, com a justificativa da garantia da segurança nacional. E mesmo nos breves períodos democráticos anteriores ao golpe de 1964, ainda predominavam os modelos de governo que apresentavam características patrimonialistas e pré-burocráticas, impedindo quaisquer movimentos em prol da transparência no acesso à informação. Diferentemente do ocorrido em democracias mais consolidadas, nas quais o acesso à informação pública correspondeu a uma manifestação de vanguarda de um extenso processo

de democratização. Em países onde a democratização foi tardia, como o ocorrido no Brasil, mecanismos leais de acesso à informação surgiram apenas após o estabelecimento de condições democráticas mínimas.

Valendo remarcar, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 previu o princípio da publicidade e as garantias de acesso à informação pública, no inciso XXXIII, do artigo 5º, contudo, poucos eram os instrumentos jurídicos garantidores de sua efetivação como a Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/1997, a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), entre outras. A falta de uma regulamentação específica que garantisse sua aplicabilidade, ainda distanciava os cidadãos de uma das principais ferramentas de controle social: o acesso à informação.

Assim, mesmo após expressa previsão no texto constitucional, os cidadãos enfrentaram muito obstáculos para exercer o direito fundamental de acesso à informação. Somente com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000 e posteriormente, com a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527/2011 o panorama foi modificado, no sentido de que todos aqueles que quiserem ter acesso às informações de interesse particular, coletivo ou geral deverão obtê-las de acordo com prazos previstos na legislação, ressalvados os casos em que o sigilo seja necessário, como nos de ameaça à segurança do Estado.

Vale ressaltar que um importante acontecimento para a aprovação da Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 16 de maio de 2012, foi a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso da Guerrilha do Araguaia (2010). A Corte de Direitos Humanos entendeu que o governo brasileiro violava o direito a conhecer a verdade sobre a morte de militantes do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e camponeses da região, e de em operações militares durante o regime militar no país.

No ano de 2003, no sentido de impulsionar a criação de uma Lei de Acesso à Informação no Brasil, organizações da sociedade civil, realizaram o 1º Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, esse evento oportunizou a criação de um Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Em 2009, a Casa Civil da Presidência da República enviou à Câmara dos Deputados o PL 5228/2009, que deu origem ao processo legislativo para a aprovação da Lei nº 12.527.

Assim, acompanhando a tendência de outros governos, foi promulgada em 18 de novembro de 2011 a Lei nº 12.527, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação,

LAI, tendo como propósito a regulamentação do direito constitucional de acesso às informações públicas do país.

Em seu texto, a LAI, em vigor desde 16 de maio de 2012, definiu a internet como canal obrigatório para a divulgação das iniciativas de Transparência Ativa, sendo tal obrigatoriedade descrita no § 2º do artigo 8º: “Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores”. (Brasil, 2011).

Contudo, mesmo diante desse discurso adotado pelo governo brasileiro, no sentido da promoção de meios de comunicabilidade mais apropriados às particularidades dos diferentes públicos alvo, ou seja, em prol de formas de comunicação mais segmentadas, o que se observa na prática é uma realidade bem oposta, pois mesmo com as múltiplas possibilidades geradas pelas tecnologias digitais, ainda predomina no setor público a fórmula da comunicação centralizadora, fundamentada na concepção de uma sociedade de massas, onde em muitos casos o que ocorre é apenas a simples difusão da informação e não uma comunicação propriamente dita com o cidadão.

De acordo com Lopes (2011), apesar da existência de leis sobre o acesso público a informações desde 1976, com pioneirismo na Suécia, apenas na década de 1980 ocorreu de fato uma disseminação de leis dessa natureza ao redor do mundo, gerada, sobretudo, pelo colapso de diversos governos autoritários e a democratização de Estados que até então eram dominados por ditaduras. Nesse cenário, as profundas mudanças políticas geradas pela transição de ditadura para democracia, tornaram necessárias diversas e inovadoras alterações nas leis dessas nações, principalmente com a promulgação de novas constituições onde, quase que invariavelmente, os temas: liberdade de expressão e acesso à informação passaram a fazer parte de uma agenda pública.

Além desse movimento de democratização ocorrido em vários países, outros fatores também contribuíram para o reconhecimento e aceitação internacional do acesso à informação como direito fundamental. Para Cordeiro (2012), os grandes avanços nas Tecnologias de Informação e Comunicação, sobretudo a partir dos anos de 1990, propiciou uma grande mudança na relação dos cidadãos com a informação, pois as possibilidades abertas em todo o mundo pelo uso dessas tecnologias apontaram para o crescimento da “participação da sociedade no processo democrático, suscitando a uma maior transparência e em mudanças nas políticas públicas por parte dos governos”.

Neste sentido, de acordo com cartilha publicada pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão incumbido por monitorar a implantação da LAI no Poder Executivo Federal, as entidades públicas devem contribuir para a disseminação de uma cultura de acesso, tendo a consciência de que as informações pertencem ao cidadão e que cabe ao Estado promovê-la para o atendimento das demandas da sociedade. Assim, de acordo com o documento, as organizações públicas deverão gerir os processos de informação e comunicação de forma mais arrojada e flexível, atendendo, desse modo, as demandas com mais celeridade e eficiência, como previsto na lei. Tais requisitos estão assim descritos:

- I - Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - 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;
- III - Possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - Garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - Indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio e;
- VIII - Adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. (Brasil, 2014).

Vale observar, entretanto, que mesmo diante de tais obrigações, na prática a LAI reforça o conceito de massas no contexto da gestão pública brasileira como um instrumento de transmissão de informações prontas e acabadas, não sendo considerados os diferentes interesses e realidades da sociedade, reforçando assim um conceito errôneo de passividade dos indivíduos. Nessa lógica, a ideia da participação pública se resumiria apenas em manter o cidadão informado, algo muito abaixo do efetivo controle social expresso e almejado pela Constituição, pois os temas "acesso" e "transparência" são abordados como simples "difusão" das informações, sendo necessário que os organismos estatais criem mecanismos que facilitem a integração e participação do cidadão na esfera pública.

Alguns autores dentre estes, Cordeiro (2012), alertam que mesmo perante os possíveis avanços em torno da promoção de uma democracia mais participativa, existe uma forte

tendência de que essas mudanças gerem um conflito com as estruturas, culturas e práticas centralizadas e hierarquizadas, características do modelo de gestão pública tradicional.

Nesse contexto, Bernardes; Santos & Rover (2015) criticam, há algum tempo, a postura adotada pela gestão pública brasileira e sinalizam que se faz necessária a promoção, por parte do poder público, de um ambiente que amplie debates, discussões, articulações e sincronização de ações com a efetiva participação de todos os atores sociais envolvidos no processo democrático, pois não basta que o cidadão tenha conhecimento de seu poder de participação do controle social, é necessária a criação de dispositivos de interação, com utilização estimulada pela gestão pública. Mas a consolidação de tais intenções somente ocorrerá por meio de uma real expansão dos canais de interatividade, que propiciem maior participação e colaboração, criando, desse modo, uma corrente de relações que possa se estender do interior ao exterior do âmbito governamental e vice-versa.

Quanto a LAI é inegável, que ao menos na teoria, como citado, representa um avanço para a garantia do direito constitucional de “acesso” à informações por parte dos cidadãos, objetivando proporcionar maior transparência à administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta, além da disponibilização de informações de caráter público, instituindo ainda obrigações, prazos e procedimentos necessários para a divulgação de dados, assim como previsto pela Constituição Federal de 1988. Mas na prática somente a Lei proporciona ao cidadão o devido acesso a informação? Esta Lei é garantidora de interatividade da população com o Estado? Neste sentido, se faz necessário analisarmos alguns estudos e dados, ao longo destes anos, quanto a efetividade da Lei de Acesso Informação e seus reflexos no controle social da gestão pública brasileira.

Dentre tais pesquisas, destaca-se um estudo nacional realizado pela organização não governamental *Artigo 19 Brasil*³ entre novembro de 2014 e março de 2015 que promoveu uma análise acerca dos desdobramentos da implementação da Lei em cinquenta e um órgãos públicos, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Federal (MPF).

Na pesquisa de 2014/2015, foi elaborado o Relatório de Monitoramento do Acesso à Informação no Brasil, onde foram analisados aspectos como: índice de cumprimento das

³ A *Artigo 19* é uma organização não-governamental de direitos humanos criada em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

solicitações de informação; o grau de satisfação quanto as respostas fornecidas; o percentual de respostas fornecidas dentro do prazo legal, informações disponíveis para a promoção da participação popular, entre outros aspectos (Paes et al., 2015).

Seguindo os seis critérios que a Lei de Acesso à Informação determina como obrigatórias: informações institucionais; programas e projetos; relatórios estatísticos classificados; perguntas e respostas mais frequentes, participação popular; conteúdo executivo-orçamentário. O estudo indicou, dentre as categorias descritas, que a mais problemática foi a concernente a relatórios estatísticos classificados, pois ficou constatado que nenhum, dentre os órgãos do Judiciário, cumpriu integralmente a obrigação de divulgar este quesito em seus sites. Além disso, nenhum dos sites do Legislativo divulgou informações acerca de documentos classificados, nem sobre os relatórios estatísticos contendo a quantidade de pedidos de informações recebidas, atendidos e indeferidos. Quanto aos relatórios estatísticos classificados essa categoria foi a menos executada pelos órgãos do Poder Executivo.

O estudo indica, ainda, o cumprimento integral por parte de todos os poderes dos critérios referentes a informações institucionais e perguntas e respostas frequentes. Contudo, outro critério passível de melhora é o referente a participação popular, que foi atendido integralmente apenas pelo Legislativo, sendo cumprido totalmente por 92,1% dos órgãos do Executivo e por apenas 54,5% dos órgãos do Judiciário.

Especificamente em relação ao Poder Executivo Federal, o relatório constatou ainda que dentre os trinta e oito órgãos existentes, vinte e oito (73,7%) cumpriram as obrigações mínimas previstas na LAI, percentual considerado significativo, mas que demonstra uma necessidade de melhora no acesso às informações em tais instituições. Além disso, alguns critérios apresentaram-se como mais problemáticos para os órgãos do Executivo, como a quantidade de informações disponíveis para a promoção da participação popular, pois apenas 44,7% dos órgãos apresentavam em seus sites uma seção específica para divulgação de audiências públicas, consultas populares, entre outros.

No que se refere à Transparência Passiva, ou seja, no atendimento a demandas específicas solicitadas pelo cidadão, a pesquisa apresentou uma análise qualitativa e quantitativa dos dados levantados através dos pedidos de informação enviados aos órgãos públicos pela referida *Artigo 19*. E os resultados bem mais modestos do que os obtidos pelos critérios de Transparência Ativa. Das duzentas e cinquenta e cinco solicitações de informações realizadas, 68,2% foram respondidas integralmente e em 23,2% dos casos as respostas foram parciais. Além disso, em dois por cento dos casos os pedidos não foram respondidos, ao mesmo

tempo, cinco e meio por cento das solicitações tiveram acesso a informações negado e aproximadamente um por cento dos pedidos foram negados com alegação de indisponibilidade das informações.

Em suma, o relatório em sua conclusão evidencia que os resultados ainda não correspondiam ao que de fato é necessário para tradução do direito de acesso à informações ao cotidiano das organizações públicas e, principalmente, para a vida dos cidadãos, sendo cada vez mais era notória a necessidade de criação de um órgão independente e especializado que possa promover, fiscalizar e monitorar o cumprimento dos requisitos descritos na LAI (Paes et al., 2015).

Para que tenhamos mais elementos acerca do objeto em estudo lançamos mão, ainda, de algumas pesquisas com dados consolidados. Começando pela edição de 2019 “TIC Governo Eletrônico”, realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil⁴, (Brasil, 2019), no recorte denominado “contato pela internet” o objetivo é avaliar a efetividade da forma de contato disponibilizado aos usuários pelos *websites* dos órgãos públicos. Os dados demonstram, mesmo com toda a potencialidade comunicacional das plataformas digitais, claramente a inércia e a ausência de uma ação contundente na gestão eletrônica brasileira que proporcione a interatividade desejada entre cidadão e Estado, vejamos alguns aspectos: atendimento *on-line* em tempo real como *chats* apenas 8% dos órgãos federais e 5% dos órgãos estaduais disponibilizaram este serviço. Poder-se-ia questionar, do lado do Estado, o gasto com pessoal para concretizar um canal mais humano e interativo. Entretanto, mesmo no atendimento automatizado, com assistente virtual ou *chatbots* o projeto concebido representa inexpressivos 9% de serviços oferecidos pelos órgãos federais e 6% dos estaduais. A falta de uma comunicação real que seja de mão dupla e não apenas uma difusão de informações de via única por parte dos governos federal e estaduais torna-se perceptível em detrimento do cerceamento de interatividade, em grande parte arquitetado pelos gestores públicos, distanciando das legítimas possibilidades fluidas de conectividade, das plataformas digitais, os contribuintes brasileiros.

O relatório *Digital in 2019*⁵ expõe as contradições dos números e as potencialidades das ações, o que já é de conhecimento público, 66% da população brasileira é usuária das redes

⁴ Comitê Gestor da Internet no Brasil: criado por meio do Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003, a fim de estabelecer diretrizes estratégicas relativas ao desenvolvimento da internet no país; instituir diretrizes para organização das relações entre Governo e cidadão, propor programas de pesquisas e desenvolvimento ligados à Internet; entre outros pontos.

⁵ O relatório Digital in 2019, da *We Are Social* e da *Hootsuite*, apresenta dados atualizados sobre temas digitais em todo o mundo, desde a penetração da internet até o uso de smartphones e mídias sociais.

sociais. Essa porcentagem representa mais de 140 milhões de usuários ativos, tornando o Brasil um dos maiores entre as redes sociais. Estes dígitos só tendem a crescer uma vez comparados aos diversos países no estudo: Inglaterra, Itália, Estados Unidos, França, Alemanha, China entre outros o Brasil foi um dos países com maior acréscimo de novos usuários, mais de 10 milhões no período. No entanto, paradoxalmente, a TIC (BRASIL, 2019) reforça a obviedade do Estado brasileiro em não ser efetivo no e-gov quanto aos atendimentos em redes sociais: o serviço de *chats* em tempo real nos órgãos federais representou apenas 14% da possibilidade de comunicabilidade e 19% nos órgãos estaduais. Ainda em relação as redes sociais, o atendimento automatizado com assistente virtual ou *chatbots* representam 10% da forma de contato em órgãos federais e 9% nos estaduais na pesquisa realizada.

Na pesquisa “Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC no Brasil⁶” realizada em 2017 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), evidenciou que a principal finalidade do uso da Internet no país é a troca de mensagens, sendo que a maioria dos usuários fazem isso pelas redes sociais. Enviar ou receber mensagens de texto, voz ou imagens, significou para 95,5% dos respondentes o principal motivo para utilização da Internet. Na sequência, chamadas de voz ou vídeo foi apontada por 83,8% dos entrevistados, vindo logo em seguida assistir a vídeos, 81,8% e, por último, enviar ou receber e-mail 66,1% (IBGE, 2017).

A pesquisa 2020 da 31ª edição da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP)⁷ define 234 milhões de celulares inteligentes, *smartphones*, em uso tornando o dispositivo multimídia mais consumido no país. Em relação à quantidade de *smartphone*, a pesquisa aponta que permanece com mais de um por habitante. Ao adicionar *notebooks* e *tablets*, são 342 milhões de dispositivos portáteis em junho 2020, ou seja, 1,6 dispositivo portátil por habitante. Através dos resultados divulgados, a quantidade de *smartphones* em utilização, também nos traz um dimensionamento da importância desta tecnologia.

A pesquisa IBGE 2017, reforça a importância social que o celular tem na sociedade brasileira como instrumento de informação e comunicação na atualidade. Denotando o equipamento mais utilizado para o acesso à Internet no país. Em 98,7% dos domicílios com acesso à Internet, o telefone móvel celular era utilizado para este fim. Em seguida, estavam os microcomputadores 52,3%. A televisão foi indicada em 16,1% dos domicílios com acesso à

⁶ Os dados apresentados sobre o uso da “Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC” no Brasil em 2017, indica questões relativas ao acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal. A pesquisa foi realizada por amostras de domicílios contínua e o IBGE é o principal provedor de dados e informações do país, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal.

⁷ Esta pesquisa faz parte do Fórum de Informações permanente sobre o uso de TI – Tecnologia de Informação para conhecer e estudar a situação das empresas e organizações brasileiras.

Internet, e o tablet em 15,5%. O que traz relevância, a estes dados, são os aspectos da potencialidade da utilização de ferramentas *web* na integração do poder público junto a sociedade. Ou seja, do que já poderia ter sido implementado a época.

A análise de alguns dados sobre o governo eletrônico nos municípios reforça uma espécie de concessão sobre a forma de políticas adotadas com base nas diretrizes da “Nova Gestão Pública”. De acordo com a edição TIC de 2019, mesmo com a extensão territorial e as distâncias geográficas, a pesquisa indica que todas as prefeituras, 100%, possuem acesso à Internet não sendo apontada nenhuma, em qualquer cidade, que esteja fora da *web*. Valendo ressaltar que 73% do total destas possuem conexão por fibra ótica e apenas 3% possuem conexão discada. As demais conexões apresentadas em percentuais no âmbito das prefeituras no estudo são: via cabo, rádio, DSL, modem 3G ou 4G e satélite. Entre o tipo de serviço disponibilizado no *website* pelas prefeituras brasileiras destaca-se o mais oferecido que é o de *download* de documentos ou formulários, sobretudo para pagamento de taxas e impostos com cerca de mais de 80% de acesso entre os usuários. Entre as ferramentas menos disponibilizadas nos sítios das prefeituras estão: realização de agendamentos para consultas médico-hospitalares, atendimentos, serviços, entre outros que seriam de maior necessidade para os cidadãos com um percentual entorno dos 20%. O que demonstra, por um lado, a efetividade de disponibilização de ferramentas digitais no recolhimento de tributos financeiros e formulários processuais burocráticos para os seus munícipes em comparação a outros serviços bastante limitados nas páginas da internet. Valendo remarcar que estes números e ações são bem similares as iniciativas de governo digital em âmbitos federal e estadual.

Não obstante aos dados atuais, pesquisas anteriores reforçam um padrão já estabelecido na forma de aplicação das políticas eletrônicas no país, vejamos: órgãos públicos federais e estaduais que possuíam *website* em 2015 apenas 30% deles declararam que disponibilizavam on-line, de forma plena, os serviços mais demandados pelos cidadãos; 37% disponibilizavam tais serviços parcialmente e 33% não ofereciam os serviços mais procurados ou não responderam a esse componente da pesquisa (Brasil, 2015).

Outro aspecto abordado em 2015 foi a avaliação da forma de participação do cidadão pela internet junto a órgãos federais e estaduais. Mesmo com mais de 90% dos órgãos públicos federais e estaduais disponibilizando *websites*, os números demonstravam que esses sítios eletrônicos tinham, em 2015, um baixíssimo percentual de utilização de ferramentas que poderiam promover maior interatividade com o cidadão, como consultas públicas on-line 17%,

enquetes 18%, comunidades ou fóruns de discussões pela internet 14% e votações on-line 7% e na evolução comparativa aos dias atuais os números praticamente permaneceram estagnados.

Outro dado relevante se comparamos a pesquisas anteriores a TIC Governo Eletrônico 2015 revelou ainda dados importantes sobre a utilização de aplicativos para dispositivos móveis por órgãos públicos. Segundo a pesquisa, mesmo diante do fato do telefone celular ter ultrapassado o computador como ferramenta mais utilizada para o acesso à internet, já naquele ano, apenas 21% dos órgãos públicos pesquisados ofereciam aplicativos para dispositivos móveis e apenas 42% disponibilizavam *websites* adaptados para tais dispositivos. A pesquisa concluiu ainda que, entre os cidadãos que utilizavam internet somente via celular ou tablet, a proporção dos que realizavam atividades on-line relativas a e-gov era menor do que a daqueles que acessavam a rede também por computadores.

A pesquisa TIC 2019 traz um novo componente sobre serviços para celulares que é o envio de SMS para o cidadão por órgãos federais e estadual. Ao aferir este serviço, ou melhor dizendo a falta deste, verifica-se que em 83% dos órgãos federais e 79% dos estaduais não oferecem essa possibilidade (Brasil, 2019). O que contradiz com a marca, segundo a FGV, de que 90% dos aparelhos usados para conexão com a internet em nosso país são smartphones. Mais do que isso, o instituto aponta para as mudanças que esse tipo de dispositivo está operando na sociedade, principalmente em relação ao comportamento digital e à criação de novos modelos de negócios baseados em aplicativos e tecnologias móveis (FGV, 2020).

Em outro estudo mais atualizado, organizado pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (FVG) 2022, com seus resultados apresentado à CGU relata a deficiência das regulamentações, a fraqueza de estatísticas sobre a LAI e a falta de plataformas para efetuar pedidos e receber respostas.

A implementação e a conformidade com a LAI são significativamente deficientes. Os problemas gerais mais claros são os frágeis compromissos com a transparência e a fiscalização deficiente. No entanto, mais três problemas se destacam em termos de implementação: em primeiro lugar, falta padronização nos relatórios sobre a LAI (por exemplo, número de solicitações, desagregação por ano etc.). Em segundo lugar, existem lacunas graves no fornecimento de dados (alguns anos não são relatados, por exemplo). Terceiro, a validade e confiabilidade do relatório do governo sobre a LAI é questionável. Ainda, há baixa conformidade em geral, especialmente sobre certas políticas públicas, como as da área de segurança pública, e com obrigações de transparência, especialmente do tipo passiva (respostas às solicitações dos cidadãos) (FGV; 2021).

Outro aspecto para mensurar a falta de efetividade da LAI no conjunto da sociedade brasileira é que em 2021 apenas 1,1 milhão de solicitações de informações foram realizadas. O que demonstra uma baixa utilização deste dispositivo pela grande maioria da população brasileira. Entre os usuários, a comunidade empresarial constitui o maior grupo de solicitantes (41%). Valendo também destacar os servidores públicos, que representam 27% dos usuários no Brasil entre outros (FGV;2021).

Merece, por conseguinte, destaque alguns dispositivos jurídicos que foram criados de maneira antagônica à LAI como o decreto 9.690 de 2019, o decreto 9.759 de 2020 e a medida provisória 928/2020. Em sentido contrário ao discurso de campanha eleitoral de 2018, de que abriria as caixas pretas dos governos anteriores, ferindo a Lei de Transparência e também a norma que regula a ação popular (Lei 4.717/1965), a qual garante a qualquer cidadão requerer – judicial ou diretamente – informações à administração pública, houve tentativas do governo federal de restringir o alcance da Lei de Acesso à Informação.

Por meio do decreto assinado pelo presidente em exercício, Hamilton Mourão, e o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, aumentava o número de pessoas que poderiam atribuir sigilo aos dados que antes poderiam ser solicitados pela Lei de Acesso à Informação e ainda decidir quais dados seriam sigilosos, secretos ou ultrassecretos, por exemplo. Após ampla repercussão, o Congresso Nacional derrubou o decreto número 9.690/2019.

De acordo com o decreto número 9.690/2019, a classificação ultrassecreta que incluiria dados que poderiam se tornar públicos apenas vinte e cinco anos depois, por serem considerados estratégicos, poderia ser providenciado por servidores com cargos comissionados do Grupo-DAS de nível (Direção e Assessoramento Superiores), assim como chefes de autarquias, de fundações, de empresas públicas e de sociedades de economia mista, o que anteriormente só poderia ser feito pelo presidente, pelo vice-presidente, pelos ministros e pelos comandantes das Forças Armadas.

Entretanto, manifestações da sociedade civil e de parlamentares contra o decreto que violando a Lei de Acesso à Informação, poderia criar condições para que atos ilegais e de corrupção praticados por agentes públicos não fossem investigados. levaram o Supremo Tribunal Federal (STF) a suspender a medida do governo federal.

Em 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, uma Medida Provisória assinada pelo Presidente Jair Bolsonaro previa a suspensão dos prazos de resposta enquanto durasse a emergência em saúde pública no território nacional, posteriormente, esse trecho da MP foi

invalidado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), após ação promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Ainda em 2021, dados mostram que apenas 45% dos municípios regulamentaram suas leis de acesso a informação. Vale ainda destacar que os dados da FGV 2022 indicam que em oito estados e sete capitais as informações públicas sobre as estatísticas da LAI não foram encontradas. Alguns estados, como o Rio de Janeiro, disponibilizam apenas dados agregados. O estudo indica que a falha está sobretudo na supervisão e fiscalização. E conclui que a ausência de uma efetiva supervisão na maioria dos estados e municípios revela o mais dramático déficit de transparência, especialmente porque encontra-se na maioria dos serviços públicos municipais e estaduais o atendimento das necessidades básicas da população como educação, saúde, policiamento, dentre outros.

Por fim, ainda que a LAI estipule a obrigatoriedade da publicação das informações na rede *web* apontamos que muitas vezes este simples ato dos dados estarem na internet não significa dar, ter transparência ou acessibilidade para o cidadão. Uma vez que se faz necessário encontrá-las, o que em muitos casos se torna uma tarefa árdua pelo labirinto informacional ao interessado e sobretudo se encontrá-las, interpretá-las.

A transparência Internacional, principal órgão de avaliação das políticas de transparência adotadas ao redor do mundo, ou *Global Right to Information Rating (RTI) 2023*, adverte que infelizmente, a Lei de Acesso a Informação no Brasil em sua forma atual é vaga em muitas áreas vitais, mais significativamente em torno do processo de apelação e da composição e operações do principal órgão de supervisão, a Comissão de Reavaliação de Informações. A lei afirma que isso será esclarecido por regulamentação, mas até o final do ano de 2023, isso ainda não se transformou em realidade. A RTI também sinaliza que a LAI tem um regime de exceções indevidamente amplo, que pode ser anulado por leis de sigilo, e inclui fraquezas em termos de exceções excessivamente amplas e uma anulação de interesse público bastante fraca.

CONCLUSÃO

Com o propósito de assegurar o direito fundamental à informação foi sancionada e entrou em vigor, em 16 de maio de 2012, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). A lei federal regulamentou, definindo

procedimentos, prazos e responsabilidades, o direito de acesso à informação que já tinha sido previsto anteriormente pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 previu o princípio da publicidade e as garantias de acesso à informação pública, contudo, poucos eram os instrumentos jurídicos garantidores de sua efetivação. Com a promulgação da lei de acesso à informação, ficou estabelecido no âmbito da administração pública a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

A LAI previu a obrigatoriedade da disponibilização do acesso à informação de forma ativa, por meio de portais eletrônicos bem como a criação do Serviço de Informação ao Cidadão em meio físico e digital. E ainda, criou um rol de condutas ilícitas que podem sujeitar o responsável agente público, militar, pessoa física ou entidade privada à declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, suspensão de atividades ou até mesmo às sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei de Acesso à Informação transformou-se em um importante mecanismo em prol da transparência administrativa no Brasil. A partir de sua implementação, ressalvadas as hipóteses de confidencialidade, todos os órgãos e entidades públicas, devem divulgar informações de interesse da sociedade, como forma de promover a participação social na tomada de decisões públicas. A análise do processo de transparência da informação no Brasil, após a implementação da LAI, revela que a sua efetivação viabiliza a participação social e a atuação mais eficiente dos órgãos de controle da administração pública.

Recentemente, a criação da avaliação da transparência nos portais oficiais de órgãos públicos realizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ao definir critérios, dimensões, pesos e classificação para a composição de uma nota e selos de transparência foi um importante incentivo aos órgãos a aprimorar sua transparência. Em 2023, foram avaliadas 8.045 entidades em todo país, das quais, 245 conquistaram o Selo Diamante. Para o novo ciclo avaliativo iniciado em 2024, foram preservados os critérios de transparência adotados no ciclo 2023, para que sirvam de linha de base para medir a evolução dos resultados ao longo dos períodos.

Em síntese, após 12 anos de vigência da LAI, o Brasil avançou na implementação de políticas voltadas à digitalização do acesso à informação, contudo isso não tem refletido diretamente na qualidade da transparência. Se no âmbito do Governo Federal, por exemplo, que apresenta melhor estrutura de acesso a dados e informações mais detalhada, o sigilo ainda é presente, este cenário ainda é pior em se tratando de muitos outros órgãos onde interesses

políticos e a cultura do sigilo ainda prevalecem. O baixo índice de implementação da LAI nas administrações municipais evidencia esse panorama. De acordo com dados da Controladoria Geral da União, 86% dos municípios brasileiros ainda não se adequaram à LAI. Este cenário, conjugado com o uso indevido da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) têm provocado dificuldades na avaliação de serviços públicos.

A disponibilidade de dados amplia a confiabilidade das informações públicas e robustece o controle social em prol do aprimoramento dos serviços públicos. E para que se possa tornar efetivo o direito de acesso à informação, é necessário que as informações sejam disponibilizadas de forma clara e compreensível para todos os cidadãos, para que estes possam utilizar esses dados na interação com o poder público.

Assim, o que se pode concluir é que o aumento da publicidade das informações não tem implicado, necessariamente, mais transparência pública e muitos órgãos ainda que disponibilizem as informações atualizadas, não contribuem para a qualidade e precisão dessas informações, dificultando análises dos dados por parte dos interessados sobre o conteúdo das publicações, acarretando consequências no ciclo das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/GuiaDeTransparencia.pdf>. Acesso em 23 jul. 2024.

BERNARDES, Mariele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.3, p.761-792, mai./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00761.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral Da União. **3º Relatório Anual sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Poder Executivo Federal**. 2014. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio_3anos_web.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Centro de **TIC Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação**. Panorama setorial da internet BRASIL. Acesso à internet no Brasil: desafios para conectar toda a população. 2015. Disponível em: de [http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama Setorial 11.pdf](http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf)> Acesso em 22 de março de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. Panorama Setorial da Interne. Acesso à Internet no Brasil: desafios para conectar toda a população. **Universalização do acesso**, v. 8. n. 1. Brasil, 2017. Disponível em: <http://cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf>. Acesso em: 20 abril. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Centro de **TIC Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação**. Panorama setorial da internet – Acesso à internet no Brasil: desafios para conectar toda a população. 2019. Disponível em: de <https://cetic.br/pesquisa/governo-eletronico/>> Acesso em 03 de janeiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Transformação Digital. Brasília:Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/governo-atinge-marca-de-700-servicos-digitalizados-em-17-meses-e-dobra-numero-de-acessos>. Acesso em: 01 jun. 2020

BRASIL. Ministério da Economia. **Transformação Digital**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/governo-atinge-marca-de-700-servicos-digitalizados-em-17-meses-e-dobra-numero-de-acessos> Acesso em junho de 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, v 53, n. 1, jan./mar. 2002. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRITO, I. Política da Qualidade: Gestão de Pequenas e Médias Empresas. Apostila Universidade Salgado de Oliveira. Rio de Janeiro, Brasil: UNSO, 2006.

CASTELLS, M. **A Galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar, 2003.

CORDEIRO, Antônio et al. **Governo eletrônico e redes sociais**: informação, participação e interação. Revista Eletrônica de Comunicação Informação e Inovação em Saúde. FIOCRUZ. Rio de Janeiro, v.6, n.2, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewFile/588/1228>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) versus Brasil: sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), San Jose da Costa Rica, 2010, Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em 23 jul. 2024.

DASSO JÚNIOR, Aragon. Nova Gestão Pública (NGP): a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal", apresentado no XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI), realizado em Florianópolis– SC, de 30 de abril a 02 de maio de 2014. <https://docplayer.com.br/19324106-Nova-gestao-publica-ngp-a-teoria-de-administracao-publica-do-estado-ultraliberal.html>. Acesso em: 2 de maio de 2019.

DIAS, R. Governo eletrônico: ferramenta democrática ou instrumento do neoliberalismo? En. Revista Tecnologia e Sociedade - 2ª Edição, 2012. ISSN (versão online): 1984-3526 <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/2593>. Acesso em: Setembro de 2019.

Digital in. We are social 2019. Disponível em: <https://wearesocial.com/global-digital-report-2019> . Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

EXAME. O jeito certo de cortar gastos públicos exagerados. 2011. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/revista-exame/o-jeito-certo-de-cortar/> Acesso em: Setembro de 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV) 2020 . 31ª Pesquisa Anual de Administração e Uso de Tecnologia da Informação nas Empresas, realizada pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) 2020. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/governo-atinge-marca-de-700-servicos-digitalizados-em-17-meses-e-dobra-numero-de-acessos> . Acesso em 10 de junho de 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV) 2022 - Lei de Acesso à Informação faz 10 anos, cria raízes e tem arcabouço sob ataque. Disponível em: <https://transparencia.ebape.fgv.br/2022-lei-de-acesso-informacao-faz-10-anos-cria-raizes-tem-arcabouco-sob-ataque> Acesso em: maio 2024

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (org). Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

FRANCO, L. Participação digital e governo eletrônico abertura para qual cidadania?. **Revista Brasileira de Administração Científica**, 5(2), out. 2014. p. 214-225.

Global Right to Information Rating (RTI) 2023. Classificação global da RTI. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/> Acesso em: maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO E GEOGRÁFICO (IBGE). Uso da internet, televisão e celular no Brasil. 2017. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/20787-uso-de-internet-televisao-e-celular-no-brasil.html#subtitulo-1> Acesso em: março de 2020

LÉVY, Pierre. **O futuro da internet**: em direção a uma cibercultura. São Paulo: Paulus, 2010.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

MARTINS, Daniel et al. Conceitos de Governo Eletrônico e Governança Eletrônica: Confrontação e Complementaridade. Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração (ENANPAD), 26, Salvador-BA, 12 a 14 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG305.pdf> . Acesso em: 23 mar. 2022.

MOURA, R. Configurações espaciais na metropolização brasileira. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 4, 2013. p. 29-39, Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/013/original/emetropolis_n13.pdf?1447896342 Acesso em: março 2018.

NASCIMENTO, S. G. et al. A tecnologia da informação e a gestão pública. **Mpgoa**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 167-182, jan. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/mpgoa/article/view/15347>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

NASCIMENTO, Victor. Neoliberalismo e Democracia na América do Sul: Um estudo sobre Argentina, Brasil e Chile. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/68942>. Acesso em: 01 mar. 2020.

O GLOBO. Brasília abriga empresas tecnológicas de fachada que desviam milhões do governo. 2018. Recuperado de: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-abrica-empresas-tecnologicas-de-fachada-que-desviam-milhoes-do-governo-22956710> Acesso em: março 2020

OKOT-UMA, R. Electronic Governance: Re-inventing Good Governance. Londres: Commonwealth Secretariat London, 2001.

PAES, Bárbara et al. Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014. **Artigo 19 Brasil**. São Paulo. 2015. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%Blica-em-2014.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

PAULANI, L.M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F., NEVES, L. M. W. (org). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, p. 67-107. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j5cv4/pdf/lima-9788575416129-04.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

PIANA, Ricardo Sebastián. **Gobierno Electrónico**: governo, tecnologias y reformas. La Plata: Univ. Nacional de La Plata, 2007. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf> . Acesso em: 15 dez. 2016.

SHIRKY, Clay. A cultura da participação: criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

TERRA ONLINE. Orçamento do emetic tem alta de 6,2%. 2020. Disponível em:
<http://www.telesintese.com.br/proposta-de-orcamento-do-mctic-para-2020-tem-alta-de-62/>
Acesso em: março 2020

WORLD BANK GovTech Maturity Index 2022:
<https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/2022-gtmi> Acesso em: março 2022.