

Lei de Acesso à Informação, os atores políticos, o direito e a luta contra a corrupção¹

Access to information law, political actors, law and the fight against corruption

Rodolfo Silva Marques*¹
André Silva de Oliveira¹**

Palavras-chave:
Lei de Acesso à
Informação;
Accountability;
Combate à corrupção;
Direito;
Remédios institucionais.

Resumo: A Lei de Acesso à Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011, gerou uma série de reflexões a respeito dos processos de *accountability* em prol da transparência nas instituições e órgãos públicos no Brasil, além da mobilização de atores políticos relevantes. Um dos desafios das democracias é o combate à corrupção – com a observância das leis, através do Direito. Este artigo tem, pois, o seguinte problema de pesquisa: como compreender a dinâmica dos controles políticos, com o acesso à informação com fins de combate à corrupção, considerando o marco temporal da LAI? Como métodos, usam-se os caminhos da linha do tempo, a revisão de literatura e a análise de quatro episódios que ilustram a discussão. Como conclusões, argumenta-se que a LAI é uma importante ferramenta no contexto de transparência, e que outros “remédios institucionais” têm de ser desenvolvidos para ampliar a trajetória democrática no Brasil, com a luta contra a corrupção.

Keywords:
*Access to Information
Law;*
Accountability;
Fight against corruption;
Right;
Institutional remedies.

Abstract: *The Access to Information Law (LAI), of November 18, 2011, generated a series of reflections on accountability processes in favor of transparency in public institutions and bodies in Brazil, in addition to the mobilization of relevant political actors. One of the challenges of democracies is the fight against corruption – with the observance of the laws, through the Law. This article, therefore, has the following research problem: how to understand the dynamics of political controls, with access to information for the purpose of fighting corruption, considering the time frame of LAI? As methods, timeline paths, literature review and analysis of four episodes that illustrate the discussion are used. As conclusions, it is argued that LAI is an*

¹ Recebido em 28/08/2022. Aceito em 23/10/2022

*¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: rodolfo.smarques@gmail.com.

**¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: portocalle62@gmail.com.

important tool in the context of transparency, and that other "institutional remedies" have to be developed to expand the democratic trajectory in Brazil, with the fight against corruption.

Introdução

A Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 18 de novembro de 2011, tornou-se um marco no tratamento das informações de caráter público no país. Instituída como Lei 12.527², completou dez anos em 2021, em um ambiente político e jurídico com muitos desafios e instabilidades. Foi regulamentada pelo Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012³. Ela gerou a emergência de reflexões a respeito dos processos de *accountability* e, com isso, a busca constante pela transparência nas de instituições e nos órgãos públicos no Brasil.

A LAI se inseriu em um contexto internacional de ampliação de políticas de direito à informação e de acesso às diferentes fontes de dados, com peculiaridades do modelo nacional (PAES, 2012). O Brasil passou a discutir uma lei de acesso informação considerando-se preceitos acatados por organizações e organismos que têm *expertise* no assunto. A LAI tem, pois, a meta de regular mecanismos constitucionais para a garantia do direito de acesso à informação e para a observância dos princípios da transparência e da publicidade no uso do dinheiro público (PAES, 2012).

Nesse sentido, um dos principais desafios no âmbito das democracias é o combate à corrupção – com a aplicação das leis, através do Direito. Por óbvio, a LAI se insere neste contexto, visto que cidadania, em essência, constrói-se com informação.

Existem, dessa maneira, algumas questões que trazem reflexões e possíveis contradições, sobre a divulgação de dados relevantes – e/ou a necessidade de sigilo sobre eles; e a respeito da exposição de entes públicos e de suas atitudes – ou a proteção deles em determinados processos.

Aqui, busca-se um processo relacionado aos segmentos jurídico e político, a partir de alguns eixos propostos da problematização inerente ao acesso à

² Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

³ Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

informação: a) *accountability* e uso de recursos públicos; b) saúde e pandemia; c) desinformação e; d) análise da liberdade de informação.

O acesso à informação pública é um passo essencial para o combate a práticas nefastas na gestão e uma maneira de a população estar vinculada de forma horizontalizada às instituições. A transparência é essencial para gerar controle social dos processos públicos e para o enfrentamento da corrupção, mas é necessário avançar não apenas na busca de uma melhor governança, mas também da percepção da *accountability*.

A pandemia de Covid-19, indiscutivelmente, enquadrou-se nesse contexto de busca de informações a partir dos posicionamentos oficiais dos Estados-Nação. Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre muitos casos de pneumonia em Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Era um novo tipo de coronavírus – o SARS-CoV-2, responsável por causar a doença COVID-19⁴.

Em 30 de janeiro de 2020, nesse cenário, a OMS comunicou que o surto do novo coronavírus seria uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi *definida pela OMS como uma pandemia* – caracterizada pela expansão geográfica da crise sanitária por todo o globo terrestre. No Brasil, os primeiros casos foram registrados no final de fevereiro e no início de março de 2020⁵. Esse será um dos episódios a ser tratado na discussão do presente trabalho.

Os 10 anos da LAI remontam a reflexões a respeito dos processos de *accountability* e da transparência nos ambientes institucionais e órgãos públicos no território brasileiro.

A ideia é aprofundar a discussão a respeito do funcionamento e da aplicabilidade da LAI, contexto dos arranjos institucionais, na busca pelo aperfeiçoamento democrático. A Lei tem como função primordial a regulamentação e a ampliação dos processos de transparência do Estado, fomentando a cultura da transparência em detrimento da perspectiva do sigilo das informações, principalmente as que se relacionam com o interesse público.

Apresenta-se, assim, o seguinte problema de pesquisa: como aperfeiçoar os mecanismos de controle e de acesso à informação com fins de combate à corrupção a partir do marco temporal da LAI?

No desenho metodológico deste trabalho, segue-se a linha do tempo – com os momentos que antecederam à entrada da Lei de Acesso à Informação e seus desdobramentos no momento após à primeira década da referida lei.

⁴ PORTAL PAHO. Disponível em www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19. Acesso em: 10 out.2021.

⁵ Idem

Também é feita a revisão da literatura, com a operacionalização de algumas categorias conceituais essenciais ao debate; bem como a análise de três episódios que ilustram a presente discussão sobre os desafios e caminhos propostos para a LAI.

A linha do tempo foi escolhida por ser uma representação visual de uma sequência cronológica de eventos a respeito de uma determinada temática e/ou de um processo histórico.

Esse método contribui uma maneira mais eficiente de se entender eventos e atores relevantes – como no caso do estudo em tela, pautado por uma rigorosa discussão conceitual (GRAFTON e ROSENBERG, 2010).

A linha do tempo pode ser utilizada com outros elementos gráficos para fornecer ainda mais dados para o leitor daquele determinado conteúdo. Nesta pesquisa, opta-se pela linha do tempo de história – evidenciando fatos e modificações sequenciados – e auxiliando na compreensão do processo jurídico-político.

A revisão da literatura, enquanto caminho metodológico, torna-se essencial, com a busca de produções acadêmicas mais recentes e que tratem do tema que está em evidência. Vale ressaltar que a fundamentação teórica com base na produção acadêmica permite não somente a construção de um quadro teórico, mas a sustentação de um processo de pesquisa (MARIANO CARVALHO, 2020).

Na consulta às produções acadêmicas já feitas a respeito do assunto, a discussão se amplia quando se avaliam algumas categorias conceituais, que são consideradas neste trabalho: a cidadania, que se consolida, de forma prática, através da informação; a transparência nos dados públicos sobre quaisquer temas que sejam de interesse coletivo; as oposições entre informação e desinformação; e uma visão mais pragmática do *accountability*.

A análise episódica, também mobilizada na presente proposta, auxilia na compreensão dos processos de uma forma empírica. É uma abordagem qualitativa que permite a verificação das categorias conceituais e suas implicações junto aos diferentes públicos (PEDROSA e CARVALHO, 2005).

Para alcançar seu objetivo, o presente artigo tem a seguinte estrutura: a primeira seção apresenta a operacionalização conceitual e um breve desenho metodológico. A segunda seção trata do Direito, de suas relações com a LAI e do combate à corrupção. Na sequência, apresenta-se um comentário sobre os órgãos de controle brasileiros, particularmente a Controladoria-Geral da União (CGU). A quarta etapa exhibe a linha do tempo da Lei, com algumas problematizações e questões correlatas. O tópico seguinte aborda a análise de quatro episódios que ilustram e dão suporte para a discussão proposta, com um

quadro-resumo. A sequência final trata das conclusões preliminares do artigo, considerando-se que a pesquisa está em andamento.

Operacionalização conceitual

O debate sobre a Lei de Acesso à Informação, no Brasil, começa a partir de três perspectivas a respeito da democracia, além de outras categorias relevantes.

Optam-se por perspectivas que se aproximam, no campo teórico, da importância e da aplicabilidade da LAI. Emergem, assim, a perspectiva liberal da democracia (HAYEK, 1972; POPPER e CONDRY, 1994); a visão mais pluralista (SCHUMPETER, 2017); e a poliarquia, de Robert Dahl (2005).

Na democracia liberal (HAYEK, 1972; POPPER e CONDRY, 1994), no cenário político, a preocupação está principalmente no governo, com a ênfase na participação política por parte dos cidadãos. A busca da transparência das informações de interesse público também se faz presente, com a presença, nesse campo teórico, de indicadores de funcionamento da democracia, com variáveis como a liberdade e a atuação dos meios de comunicação e das empresas de mídia que produzem conteúdos diversos (HAYEK, 1972; POPPER e CONDRY, 1994).

Democracia, para Hayek (1972), não pode se converter em um mecanismo de opressão das minorias pela maioria e o principal aspecto democrático está no seu dinamismo, na formação de opinião no processo de escolha dos governantes.

Na visão pluralista de Schumpeter (2007), os ganhadores de um processo eleitoral vivenciariam um contexto de inconstância, com a competição democrática e com riscos de perder os cargos de acordo com as movimentações políticas. O voto é a “moeda” de troca em um ambiente em que a disputam eleitoral é a chamada “corrida da democracia” (SCHUMPETER, 2007).

O autor enfatiza a tomada das decisões democráticas, em como são pensadas e aplicadas – reforçando também a ideia da democracia representativa. Há uma visão sobre a necessidade de acesso às informações para tais tomadas de decisão por parte da população e dos governantes.

Já as poliarquias (DAHL, 2005) se caracterizam como fenômenos políticos que exibem os eixos e as liberdades de contestação pública e de participação, também inseridas no contexto de acesso à informação. De acordo com Dahl (2005), a poliarquia emerge como um reflexo de relações e de processos estratégicos; os *check and balances* são realizados no sentido de reforçar a participação dos atores envolvidos e garantir os processos institucionais.

Ao mesmo tempo, há um constante esforço pelo aperfeiçoamento das instituições, para buscar uma melhor qualidade da democracia (SILVA, 2017). De acordo com Silva (2017), por exemplo, uma democracia de qualidade se pautaria por eleições livres para a seleção das elites governantes e pelo processo de controle das decisões dessas elites através dos mecanismos de *accountability*.

A partir dessas perspectivas, busca-se a definição de cidadania. Cidadania se constrói, progressivamente, com informação de maneira acessível e consistente para um número maior de pessoas. De acordo com Habermas (2003), a sociedade tem de atender às três dimensões de uma pessoa: a social (cidadã), a individual e a cultural. A ação comunicativa – no “mundo da vida” –, reforça o saber válido, na dimensão cultural); a promoção da solidariedade, na dimensão social; e a formação da identidade pessoal, na dimensão individual (HABERMAS, 2003).

A cidadania tem, junto a si, a identidade política que gera conexões entre os indivíduos que fazem parte de um mesmo grupo social. Para Habermas (2003), há o chamado patriotismo constitucional e a Constituição deve considerar os interesses das várias comunidades. São os integrantes dos grupos políticos que devem decidir quais leis, normas e valores devem prevalecer para todos os cidadãos.

De acordo com Costa e Ianni (2018), a cidadania moderna estaria vinculada ao direito de liberdade no mundo privado, com as garantias individuais e com a chance de delegar a participação política para terceiros – através do voto em pleitos eleitorais. O princípio de igualdade é essencial dentro do conceito de cidadania, a partir da condição que garante aos indivíduos um ambiente de deveres, liberdades e restrições em um patamar de equidade (COSTA e IANNI, 2018).

Para além dessa perspectiva a respeito da cidadania, outro debate importante é sobre a ideia de transparência nos dados públicos sobre temas que perpassem os interesses coletivos. A ideia de transparência pública, no Brasil, tem seu “porto seguro” na Constituição Federal de 1988, que garante ao cidadão no acesso aos dados públicos produzidos e geridos pelo governo.

É um direito de quaisquer cidadãos verificar as origens das receitas estatais, investigar de que maneira são usados os recursos advindos dos impostos, quem são – e quantos são – os servidores públicos e seus salários, entre tantas outras informações (PORTAL DO SENADO FEDERAL, 2021)⁶. No modelo de separação de poderes no país – Executivo, Legislativo e Judiciário –,

⁶ PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/sobre-1>. Acesso em: 10.out.2021.

os deveres de publicidade e de transparência exigem que as informações administrativas estejam à disposição do público de forma rápida e simplificada.

A Lei da Transparência, no Brasil, é mais associada ao aspecto financeiro, com vistas a publicizar as despesas, os recursos e as receitas de uma determinada instituição pública. A Lei garante que a Administração Pública deixe disponível, rapidamente, informações importantes a respeito da Gestão Pública.

A Lei de Acesso à Informação, por sua vez, tem uma atuação mais ampla, trazendo ao cidadão o acesso a quaisquer informações de ordem pública e de interesse coletivo. Os cidadãos podem requerer documentos e informações sobre assuntos pelos quais tenham interesse.

O combate à desinformação é um processo contemporâneo cada vez mais necessário. Desinformação é uma terminologia utilizada para identificar qualquer conteúdo ou prática que ajude a difundir informações falsas, não-validadas, pouco claras e sem transparência, dificultando aos cidadãos o conhecimento real dos episódios e dos fatos. (BECKER e GOES, 2020). As notícias falsas podem gerar fortes impactos com consequências graves na reputação de pessoas, empresas e governos. O combate à desinformação deve ser, portanto, um esforço conjunto e, no Brasil, a Lei de Acesso à Informação é uma ferramenta essencial neste processo.

No âmbito das questões políticas e jurídicas, o termo *accountability* se relaciona às ideias de responsabilidade e de prestação de contas junto aos cidadãos, por parte das instituições públicas. Em termos práticos, é importante que haja uma parte – o povo – que delegue uma função e outra parte – o governo – que, no desempenho de suas funções, preste contas de suas ações. No contexto dos processos de Controladoria, a *accountability* – ou a prestação de contas – é responsável pela disponibilização de informações que sejam relevantes, verdadeiras e fornecidas a tempo de subsidiar a tomada de decisões por parte dos cidadãos interessados.

Para Nakagawa, Sordi Relvas e Maria Dias Filho (2008), a *accountability* é característica relevante da boa governança para o setor público, já que há a obrigação dos administradores públicos de prestar contas de seus atos – e isso previne o mau uso do poder estatal. Os cidadãos são, assim, os verdadeiros “donos” da coisa pública e os políticos e outros agentes públicos são delegados, que têm a responsabilidade de realizar tarefas (NAKAGAWA, SORDI RELVAS e MARIA DIAS FILHO, 2008).

A partir das categorias conceituais aqui colocadas, pretende-se o avanço nas discussões sobre a Lei de Acesso à Informação, os avanços por ela já gerados e os desafios que se avizinham nos próximos anos.

O Direito, a Lei de Acesso à Informação e o combate à corrupção

A ciência jurídica se consolida como um instrumento de arbitragem das demandas sociais. Os atores políticos que elaboram as leis e normas, no âmbito do poder legislativo, reforçam o Direito como fundamento para a regulação da vida social.

Os anos 1980 representam um marco temporal importante no processo de estabilização democrática, em especial a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Na Constituição Cidadã, o artigo 5º garante o acesso à informação, entre outros direitos individuais e inalienáveis. A publicização da administração pública é outro fator essencial, presente no artigo 37 do texto. O cidadão e a cidadã do Brasil têm garantido, pois, o direito de ter informação sobre todas as questões acerca de seus interesses e em relação ao Estado (BRASIL, 1988).

De acordo com Silva e Rospa (2016), o povo ter conhecimento amplo sobre a destinação do dinheiro público é um ponto de partida para que a corrupção seja combatida. No Brasil, o controle social dos três entes federativos – União, estados e municípios – e as peculiaridades da extensão do território brasileiro aumentam o desafio de se buscar transparência de todos os dados da administração pública.

O Direito, na forma das leis, consiste em instrumento de enfrentamento da corrupção na política e nas interações entre o público e o privado (ROSE-ACKERMAN, 1999).

A participação do cidadão é essencial na busca pelo cumprimento das leis. O acesso às informações públicas gera empoderamento para a população conhecer melhor a máquina estatal e a real produtividade dos gestores e servidores públicos (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; SILVA e ROSPA, 2016).

A partir das noções do Direito, a LAI tem, pois, um papel relevante como um aparato jurídico para o enfrentamento da corrupção, já que, com o acesso dos cidadãos às informações públicas, permite-se um controle social mais efetivo sobre a atuação dos atores políticos que se ocupam cargos de gestão na administração pública (SILVA e ROSPA, 2016).

Araújo e Sanchez (2005) destacam que a busca pela transparência e pelo acesso à informação constitui-se como medida indispensável para o fortalecimento das democracias contemporâneas. A corrupção se revela um problema social endêmico e que se faz presente em muitos Estados-Nação.

O uso dos recursos públicos e o ordenamento do direito em larga escala devem atender a princípios de responsabilidade e de combate a privilégios de quaisquer grupos sociais. Casos de corrupção geram grande ônus para as populações, com o risco iminente de ampliação de desigualdades sociais (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005).

Órgãos de controle – o caso da CGU

Em uma democracia, o funcionamento dos órgãos de controle é fundamental, para coibir eventuais excessos da administração pública e para assegurar a prevalência dos interesses coletivos sobre as demandas individuais.

Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União (CGU)⁷ se apresenta como uma instituição de controle interno do Governo Federal – e que tem como função a realização de ações ligadas à defesa do patrimônio público e à transparência da gestão. Entre as os processos comuns, há processos de auditoria pública, de combate à corrupção, de ouvidoria e de correição.

A CGU tem uma estrutura com cinco unidades que atuam de forma coordenada – a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção; a Secretaria Federal de Controle Interno; a Corregedoria-Geral da União; a Secretaria de Combate à Corrupção (SCC); e a Ouvidoria-Geral da União (PORTAL CGU, 2022).

Nos mais de 20 anos de funcionamento da CGU, houve a preocupação de seus responsáveis em aumentar a transparência pública e o combate à corrupção. O órgão foi criado em abril de 2001, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, sob o nome de Corregedoria-Geral da União. Em 2003, passou a se chamar Controladoria-Geral da União. Em 2016, no governo de Michel Temer (MDB), foi transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Na gestão do presidente Jair Bolsonaro (então no PSL e hoje no PL), iniciada em janeiro 2019, o órgão voltou a ser chamado de Controladoria-Geral da União (PORTAL CGU, 2022), com o objetivo de focar nas atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e no fortalecimento da transparência da gestão pública, com ações de correição e auditoria pública.

Linha de tempo

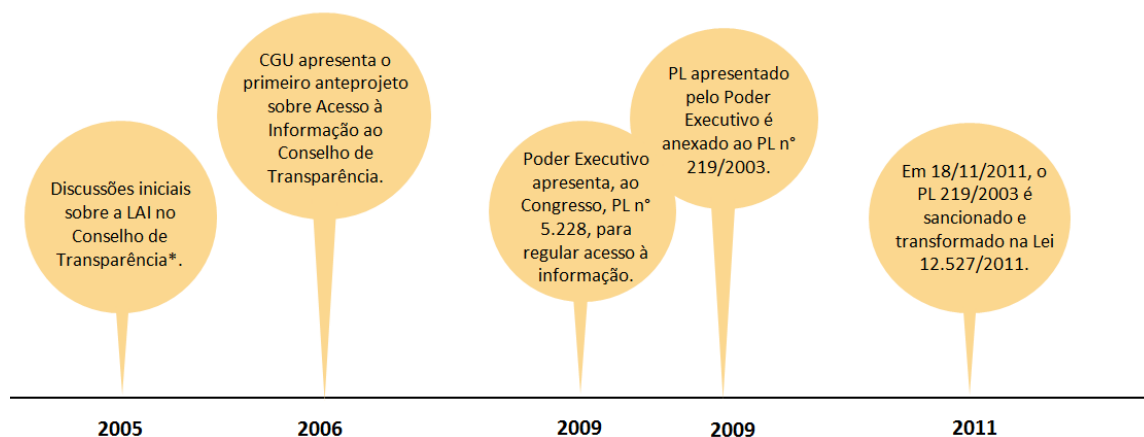
A Lei se insere em um processo histórico e em várias discussões dentro e fora do Congresso Nacional – e no contexto da observância da Constituição Federal do Brasil (MORAES, 2005).

Como se vê na linha do tempo publicada no sítio do Governo Federal na Internet, replicado aqui na figura 1, as discussões iniciais sobre a LAI, no Conselho de Transparência, ocorrem no ano de 2005. O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção é um órgão consultivo que

⁷ PORTAL DA CGU. Disponível em: www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao. Acesso em: 20.jan.2022.

integra a estrutura básica da Controladoria-Geral da União (CGU), tendo como finalidade debater, fomentar e aperfeiçoar políticas e estratégias de fiscalização e controle no ambiente da administração pública federal⁸.

Figura 1: Linha do tempo para a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação



Fonte: Portal do Governo Federal⁹

Em 2006, a CGU apresentou o primeiro anteprojeto para o Conselho de Transparência sobre acesso à informação, a partir de todo um estudo do cenário brasileiro e de avaliações a respeito dos mecanismos a serem adotados no país. Em 2009, o Poder Executivo Federal, à época chefiado por Luís Inácio Lula da Silva (PT), apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 5.228/2009¹⁰, que propunha a regulação do acesso à informação no país.

Ainda em 2009, o Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo é anexado ao Projeto de Lei 219/2003¹¹. Em 18 de novembro de 2011, o PL 219/2003 é sancionado e transformado na Lei 12.527/2011.

Feita essa linha do tempo, entende-se que a LAI é o marco cronológico e jurídico para normatizar a transparência de dados públicos do governo brasileiro (BATAGLIA e SANTANA, 2018).

A LAI representou e representa, como um instrumento de vanguarda, os esforços da Administração Pública para trazer mais transparência ao Governo e

⁸ Idem

⁹ PORTAL DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito/historico-da-lai. Acesso em: 20 jun.2022.

¹⁰ PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566. Acesso em: 20 out.2021.

¹¹ PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 20 out.2021.

deixar acessíveis ao cidadão as informações de caráter público¹². As diretrizes principais da lei, como regra, são a publicidade e a transparência das informações – o sigilo é a exceção¹³.

Assim, a informação sob a guarda estatal é pública, com a restrição de acesso sendo apenas em casos específicos e por tempos determinados. De acordo com a LAI, a informação pública pode ser classificada de acordo com seu prazo de sigilo: ultrassecreta (25 anos, renovável apenas uma vez); secreta (15 anos); e reservada (5 anos)¹⁴.

De acordo com Bataglia e Santana (2018), o direito humano de acesso à informação se materializada através da transparência que traz ao cidadão mais conhecimentos sobre o funcionamento do Estado, mitigando assimetrias de informação e gerando maior controle social pela população em relação aos governantes.

Tal direito tem relação com as perspectivas democráticas antes mencionadas (HAYEK, 1972; POPPER e CONDRY; SCHUMPETER, 2017; DAHL, 2005), que valorizam de forma efetiva a liberdade de expressão, a prestação de contas por partes dos gestores e o nivelamento de representantes e representados em termos do conhecimento que detêm (BATAGLIA e SANTANA, 2018).

Análise qualitativa de episódios

Nesta seção do artigo, apresentam-se três episódios que se inserem na discussão a respeito da aplicação da Lei e suas implicações nos âmbitos jurídico e político. Eis a discussão sobre eles.

Mudanças da LAI pelo governo federal, em janeiro de 2019.

Em janeiro de 2019, o governo modificou a regulamentação da LAI, gerando preocupações de especialistas sobre a transparência pública. O Decreto 9.690/2019¹⁵ foi assinado pelo presidente em exercício, general Hamilton Mourão, então no Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), e pelo então ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni e teve como objetivos a limitação do acesso à informação, ao aumentar o número de pessoas que podem atribuir

¹² PORTAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em <https://www.justica.gov.br/Acesso>. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

¹³ Idem

¹⁴ Idem

¹⁵ Decreto 9.690/2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

sigilo aos dados que anteriormente poderiam ser pedidos pelos mecanismos LAI.

De acordo com decisão do Palácio do Planalto, a classificação "ultrassecreta" – dados que somente podem se tornar públicos depois de 25 anos –, poderia ser realizada por servidores com cargos comissionados do Grupo-DAS de nível 101.6, como diretores e chefes de autarquias, de fundações, de empresas públicas e de empresas de economia mista¹⁶.

A Lei de Acesso à Informação tem em seu escopo a permissão para que qualquer cidadão possa acessar dados públicos de entidades e de órgãos públicos, sem necessariamente apresentar os motivos da solicitação. A ideia fundamental da LAI é que a regra sempre tem de ser a transparência e o sigilo pode ser mantido apenas em casos excepcionais.

A organização Transparência Brasil, que integra o Conselho de Transparência junto à Controladoria-Geral da União, em nota¹⁷, discordou frontalmente da decisão governamental, considerando exagerado o número de pessoas que poderia definir um determinado conteúdo como ultrassecreto. A Controladoria-Geral da União (CGU) manifestou-se¹⁸ sobre o assunto, reforçando os dispositivos legais tanto da Lei quanto do Decreto Presidencial.

STF derruba restrições à LAI, em abril de 2020.

O Supremo Tribunal Federal derrubou, em 30 de abril de 2020, de forma unânime, as restrições à Lei de Acesso à Informação¹⁹. Tal decisão suspendeu a medida provisória editada no final do mês de março pelo presidente Jair Bolsonaro – a MP 928/2020²⁰.

¹⁶ PORTAL DO CORREIO BRAZILIENSE. Disponível em www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/01/24/interna_politica,732627/governo-altera-lei-de-acesso-a-informacao-e-aumenta-sigilo-em-dados.shtml. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

¹⁷ TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em <https://blog.transparencia.org.br/nota-sobre-o-decreto-n-9-6902019-que-altera-regras-de-classificacao-de-informacao/>. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

¹⁸ PORTAL DO CORREIO BRAZILIENSE. Disponível em www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/01/24/interna_politica,732627/governo-altera-lei-de-acesso-a-informacao-e-aumenta-sigilo-em-dados.shtml. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

¹⁹ PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/stf-confirma-decisao-que-impede-restricoes-na-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

²⁰ MP 928/2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Disponível em

A Medida Provisória definia a suspensão dos prazos de resposta e confirmava a necessidade de repetição de pedidos de informação durante a pandemia de Covid-19, contrapondo-se ao que prevê a Lei de Acesso à Informação. Com a decisão, o Supremo Tribunal Federal acabou por confirmar uma decisão liminar do integrante da Corte, ministro Alexandre de Moraes, tomada em 26 de março de 2020. De acordo com o ministro, as restrições impostas na matéria seriam genéricas e ofenderiam os princípios da publicidade e da transparência previstas na LAI. A decisão liminar atendeu um movimento feito pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)²¹.

Pandemia de Covid-19 no Brasil, em 2020 (ano 1)

No Brasil, a pandemia de Covid-19 evidenciou, entre outras coisas, a necessidade do acesso à informação – até porque se tratava de uma questão emergencial de saúde pública (MALIN, MOREIRA, NETO MACHADO, QUINTSLR e ALVES, 2021).

Malin, Moreira, Neto Machado, Quintslr e Alves (2021) desenvolveram a pesquisa “Covid-19: acesso à informação pública”, que monitorou e analisou os pedidos de informação feitos junto ao governo federal sobre a Covid-19, e as respostas correlatas, através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, criado para atender à LAI.

Os resultados preliminares da pesquisa, ainda no primeiro semestre de 2020, mostraram que os pedidos se referiam a esclarecimentos, explicações e providências, bem como à proteção socioeconômica. As respostas, em sua grande maioria, traziam a mensagem “reencaminhamento para a e-Ouvidoria” e/ou “não são consideradas solicitação de informação” (MALIN, MOREIRA, NETO MACHADO, QUINTSLR e ALVES, 2021).

Evidenciou-se, dessa forma, que os canais de informação devem se tornar mais claros e acessíveis para todos os atores interessados no processo, para que a comunicação cumpra sua finalidade (MALIN, MOREIRA, NETO MACHADO, QUINTSLR e ALVES, 2021).

Outro fato ligado à questão é a transparência nas informações. Em uma crise sistêmica como a da Covid-19, exige-se o máximo possível de informações das fontes oficiais. Em junho de 2020, o governo federal modificou a metodologia de divulgação dos dados oficiais e reduziu o acesso a algumas informações. Em resposta a esse movimento do governo federal, criou-se um

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141147>. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

²¹ PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/stf-confirma-decisao-que-impede-restricoes-na-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

consórcio de veículos de comunicação – integrado pelos portais G1 e UOL e pelos jornais O Globo, Extra, O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo – para coletar e organizar as informações dos estados brasileiros e do Distrito Federal. A busca pelas informações foi amplificada, pois, pelas necessidades sanitárias e sociais no Brasil.

Questão do cartão corporativo da Presidência, em dezembro de 2021

Em apuração de algumas publicações da mídia brasileira, as compras com cartões corporativos da família do presidente da República, Jair Bolsonaro, chegaram a cerca de 1,5 milhão de reais, no mês de dezembro de 2021 (PORTAL CORREIO BRAZILIENSE, 2022).

O senador Fabiano Contarato (PT-ES), diante desse fato, solicitou, junto ao Tribunal de Contas da União, uma auditoria dos valores gastos com os cartões da Presidência. O senador ressaltou que os números foram muito altos, não somente em relação aos presidentes anteriores, mas também no contexto de fome e desemprego de milhões de famílias brasileiras (PORTAL DO SENADO FEDERAL, 2022).

O senador também destacou o problema de haver sigilo em boa parte dos valores gastos nos cartões corporativos de Jair Bolsonaro – o que representaria um desacordo com o princípio de transparência para com o dinheiro público. A imprensa divulgou que Bolsonaro já teria usado quase 30 milhões de reais entre 2019 e 2021, valor cerca de 19% maior do que o registrado, nos quatro anos anteriores. pelos ex-presidentes Dilma Rousseff (2015-2016) e Michel Temer (2016-2018).

Contarato também reforçou o fato de que é de sua autoria um projeto de Lei – o PL 3.852/2020 – que regulamenta o uso dos cartões corporativos, com a prestação de contas de maneira pública (PORTAL DO SENADO FEDERAL, 2022).

Fato é que há uma busca constante pelo reforço de leis que prezem pela transparência do uso dos recursos públicos e que exijam uma ação mais responsável dos atores políticos ocupantes de mandatos.

Quadro-Resumo

Para a presente qualitativa de episódios no contexto da Lei de Acesso à Informações, apresenta-se um quadro-resumo com a correlação com as categorias conceituais selecionadas e a observação da LAI nos respectivos contextos.

Quadro 1: Quadro-Resumo da análise episódica

Episódio/ano	Categorias políticas e atores políticos	Observância da LAI
Mudanças da LAI pelo governo federal, em janeiro de 2019	<p>Cidadania: a LAI é uma conquista da qual não se pode abrir mão;</p> <p>Transparência dos dados públicos: transparência é padrão e sigilo, exceção;</p> <p>Informação e desinformação: é necessário que haja um enfrentamento das notícias falsas e/ou sem checagem;</p> <p>Accountability: é preciso observar a prestação de contas do governo junto à sociedade.</p>	A Lei de Acesso à Informação é considerada o principal avanço em relação ao acesso aos dados públicos e tem grande adesão da sociedade civil. As restrições sobre acesso aos dados podem ser vistas como um retrocesso.
STF derruba restrições à LAI, em abril de 2020.	<p>Cidadania: a informação continua sendo um bem indispensável para a esfera pública;</p> <p>Transparência dos dados públicos: transparência é padrão e sigilo, exceção;</p> <p>Informação e desinformação: mais dados públicos geram menos espaço para as notícias falsas e para a desinformação;</p> <p>Accountability: a observação da LAI auxilia nos processos de prestação de contas.</p>	O Supremo Tribunal Federal manteve a necessidade de acesso aos dados públicos, em especial no contexto da pandemia de Covid-19.
Pandemia de Covid-19 no Brasil, em 2020	<p>Cidadania: o direito à vida se sobrepõe a interesses individuais;</p> <p>Transparência dos dados públicos: busca de dados sobre programas sociais, sobre processos de contaminação da demanda por vacina;</p> <p>Informação e desinformação: o desconhecimento sobre o vírus e sobre a pandemia gerou muitos conflitos;</p> <p>Accountability: repasse de recursos públicos passa a ser mais acompanhado pela população.</p>	A pandemia de Covid-19 gerou uma grande sensação de insegurança no país, não somente em relação ao vírus, mas também no contexto do pagamento do auxílio-emergencial e das medidas econômicas. A LAI se consolida como essencial aos cidadãos.
Uso do cartão corporativo pela Presidência da República, em dezembro de 2021	<p>Cidadania: acesso à informação sobre os gastos presidenciais;</p> <p>Transparência dos dados públicos: liberação do sigilo dos valores usados com os cartões corporativos;</p> <p>Informação e desinformação: responsabilidade do presidente em prestar informações públicas;</p> <p>Accountability: busca pela transparência e pelo uso devido dos recursos públicos.</p>	Jair Bolsonaro excedeu o uso do cartão corporativo e manteve o sigilo sobre seus dados. Ficou a cargo do Tribunal de Contas da União realizar a fiscalização a respeito dos gastos realizados pela família presidencial em dezembro de 2021.

Fonte: autoria própria

Conclusões preliminares

A presente pesquisa está em andamento e, considerando que a Lei de Acesso à Informação (LAI) completou dez anos em 2021, o processo de observância do seu escopo e seus desafios de execução apenas se ampliam para os próximos anos e décadas.

O Direito mantém a agenda permanente para o enfrentamento da corrupção e da busca de ainda mais transparência do poder público no exercício de boas práticas de gestão. Neste mesmo contexto, observa-se a necessidade da mobilização dos atores políticos, em especial no campo legislativo, para o aperfeiçoamento de métodos e ferramentas no combate à corrupção.

Um ponto essencial é que a LAI é um mecanismo essencial dentro da trajetória de transparência e de regulação que os agentes públicos precisam ter diante de toda a sociedade. O empoderamento de cidadãos e cidadãs, a partir das informações, é um processo relevante, sempre no contexto, também, das mudanças de conjuntura política – e os desafios a ela inerentes.

Outro aspecto que pode ser percebido é que a LAI é um ponto de partida para o acesso aos dados públicos, mas fica claro que outros “remédios institucionais” precisam ser desenvolvidos para ampliar a evolução democrática no Brasil, como outras leis e programas com maior participação popular, além da ampliação de atuação dos órgãos de controle já existentes.

A Lei de Acesso à Informação também trouxe à tona, nesses pouco mais de 10 anos de vigência, que o sigilo de dados tem de ser visto como exceção e a transparência das informações como regra. As políticas voltadas à publicização da informação devem ser do Estado brasileiro, e não vinculadas a partidos políticos e/ou a governos específicos.

Ressalta-se, também, a importância da Controladoria-Geral da União e dos demais órgãos de controle. Por fim, o cumprimento das metas de transparência, da prestação de contas e do direito inalienável à informação estão vinculados a leis, mas também ao funcionamento e à gestão de órgãos e agências governamentais.

Referências

ARAÚJO, M.; SANCHEZ, O. A. 2005. *A corrupção e os controles internos do Estado*. São Paulo: Lua Nova.

BATAGLIA, M. SANTANA, A. C. 2018. Lei de acesso à informação e comissão de ética: como esses discursos se cruzam? *Revista Direito e Desenvolvimento*, v. 9, pp. 225-248. Disponível em:

- <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/500/586>. Acesso em 15, jan. 2022.
- BRASIL. Constituição, 1988 [2022]. *Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República*. Disponível em www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituicao-federal. Acesso em 10, jun. 2022.
- BRASIL. Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em 10, jun. 2022.
- BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10, jun. 2022.
- BRASIL. Decreto 9.690/2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm. Acesso em 20, out. 2021.
- BECKER, B.; GOES, F. 2020. *FAKE NEWS: uma definição possível entre a reflexão crítica e a experiência jornalística*. *Revista Latino-americana de Jornalismo*, ano 7, v. 7, n. 1, pp. 34-53.
- COSTA, M. I. S.; IANNI, Á. M. 2018. O conceito de cidadania. In: *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica* [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, pp. 43-73.
- DAHL, R. A. 2005. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.
- GRAFTON, A.; ROSENBERG, D. 2010. *Cartographies of Time: A History of the Timeline*. Princeton: Princeton Architectural Press.
- HABERMAS, J. 2003. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HAYEK, F. A. 1972. *Constitution of liberty*. Londres: First Gateway Edition.

- MALIN, A. M. B.; MOREIRA, D. L. J.; NETO MACHADO, L.; QUINTSLR, M. M. M. ALVES, T. S. 2021. Emergência no acesso à informação: o uso da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal durante a pandemia de Covid-19. *Revista da CGU*, v. 13 n. 23. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66506>. Acesso em 15, out. 2021.
- MARIANO CARVALHO, Y. (2020). Do velho ao novo: a revisão de literatura como método de fazer ciência. *Revista Thema*, v. 16, n. 4, pp. 913-928.
- MORAES, A. 2005. *Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas.
- MP 928/2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141147>. Acesso em 20, out. 2021.
- NAKAGAWA, M.; SORDI RELVAS, T. R.; DIAS FILHO, J. M. 2008. Accountability: a razão de ser da contabilidade. *Revista de Educação e Pesquisa em contabilidade*, v. 1, n. 3, pp. 83-100.
- PAES, E. 2012. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, v. 49, n. 195, pp. 245-257.
- PEDROSA, M. I.; CARVALHO, A. M. A. 2005. Análise qualitativa de episódios de interação: uma reflexão sobre procedimentos e formas de uso. *Psicologia: Reflexão e Crítica*. v. 18, pp. 431-442.
- POPPER, K.; CONDRY, J. 1994. *Televisão: um perigo para a democracia*. Lisboa: Trajectus,
- PORTAL CORREIO BRAZILIENSE. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/01/4981420-bolsonaro-tem-mais-gastos-no-cartao-corporativo-do-que-seus-antecessores-diz-levantamento.html>. Acesso em 20, fev. 2022.
- PORTAL DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito/historico-da-lai. Acesso em: 20, jun. 2022.
- PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566. Acesso em: 20, out. 2021.

- PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em 20 out.2021.
- PORTAL DA CGU. Disponível em: www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao. Acesso em 20, jan. 2022.
- PORTAL DO CORREIO BRAZILIENSE. Disponível em www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/01/24/interna_politica,732627/governo-altera-lei-de-acesso-a-informacao-e-aumenta-sigilo-em-dados.shtml. Acesso em 20, out. 2021.
- PORTAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em <https://www.justica.gov.br/>. Acesso em 20, out. 2021.
- PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/sobre-1>. Acesso em 10, out. 2021.
- PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/01/contarato-pede-que-tcu-investigue-cartao-corporativo-de-bolsonaro. Acesso em: 20. fev. 2022.
- PORTAL PAHO. Disponível em www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19. Acesso em 10, out. 2021.
- ROSE-ACKERMAN, S. 1999. *Corruption and Government*. Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHUMPETER, J. 2017. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo: Editora UNESP.
- SILVA, F. P. 2017. A "qualidade da democracia" como um problema: que qualidades as nossas democracias deveriam possuir? *Teoria & Pesquisa: revista de ciência política*, v. 26, n. 2, pp. 6-29.
- SILVA, R. L.; ROSPA, A. M. 2016. *A relevância da Lei de Acesso à Informação no combate à corrupção*. XIII Seminário Internacional: demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Santa Cruz do Sul-RS: UNISC.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em <https://blog.transparencia.org.br/nota-sobre-o-decreto-n-9-6902019-que-altera-regras-de-classificacao-de-informacao/>. Acesso em 20, out. 2021.