
POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO
INSTITUCIONAL NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

*ACCESS TO INFORMATION POLICIES: REFLECTIONS
ABOUT THE INSTITUTIONAL CONTEXT IN PUBLIC
ADMINISTRATION*

Murilo Borsio Bataglia

*Doutorando em Direito, Estado e Constituição – PPGD/UnB. Mestre em Direito -
PPGD/UnB. Professor no IPOL/CEAM/UnB, e IESGO-Formosa.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Contexto institucional; 2
Transparência e políticas de acesso à informação; 2.1
Transparência e abordagens; 2.2 Acesso à informação;
3 Pedidos de acesso à AGU: breve análise empírica;
Conclusão; Referências.

RESUMO: Este artigo tem por objetivo trazer um breve panorama sobre políticas de acesso à informação empregadas pela Administração Pública no Brasil. Assim, é importante verificar o contexto institucional que promove influências sobre esse tema, acerca de como foi pautado na agenda, envolvendo convenções internacionais e outros elementos internos. Ademais, busca-se analisar, como um recorte exemplificativo, como têm sido realizados pedidos de acesso, direcionados à AGU. Tem-se a pergunta: qual a realidade da Administração Pública sobre as respostas a tais pedidos? Trata-se, portanto, de uma pesquisa de cunho exploratório-analítico, empírico e que se mune de revisão de literatura e análise de conteúdo dos pedidos de acesso. A partir disso, portanto, são feitas reflexões sobre os dados encontrados e perspectivas sobre esse direito fundamental à informação na realidade brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Contexto Institucional. Transparência Passiva. Acesso à Informação. Pedidos de Acesso. AGU.

ABSTRACT: This article aims to provide a brief overview of access to information policies employed by the Public Administration in Brazil. Thus, it is important to verify the institutional context that promotes influences on this theme, how it was based on the agenda, and study the involvement of international conventions and other internal elements. In addition, we seek to analyze, as an example, how access requests have been made, directed to the AGU. The question is: what is the reality of the Public Administration regarding the answers to such requests? It is, therefore, an empirical and exploratory-analytical research, that is equipped with literature review and content analysis of access requests. From this, therefore, reflections are made on the data found and perspectives on this fundamental right to information in the Brazilian reality.

KEYWORDS: Institutional Context. Passive Transparency. Access to Information. Requests for the Access to Information. AGU.

INTRODUÇÃO

Transparência e acesso à informação são categorias que a literatura aponta como essenciais em um regime democrático associada a um Estado de Direito. Tendo esse pressuposto, e evidenciando-se a realidade brasileira, pretende-se neste artigo responder as seguintes questões: quais são e como são usadas as políticas de acesso à informação na Administração Pública? Qual o contexto de sua elaboração e como tem acontecido o feedback governamental frente a pedidos de acesso?

Para isso, tem-se o objetivo de explicar acerca do contexto institucional em que tais políticas de acesso, vistas neste trabalho como um direito fundamental, foram elaboradas.

Para isso, inicialmente, busca-se elucidar o conceito de contexto institucional como ferramenta metodológica. Em seguida, faz-se uma abordagem conceitual acerca da transparência e do direito de acesso, explicitando as formas com que a literatura trata do assunto. Por sua vez, incorporam-se a esta abordagem os elementos como a influência do contexto internacional e do contexto interno brasileiro para a adoção desses princípios democráticos, tendo por referência a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei n. 12.527/2011). Ao final, parte-se para uma análise empírica de pedidos de acesso que possam retratar também o exercício do direito de acesso à informação.

No que tange a esta análise empírica, por meio da coleta de dados no banco de pedidos de acesso à informação disponibilizado pela CGU, fez-se recorte metodológico de pedidos direcionados para a AGU, nos meses de janeiro a março de 2017, para se ter uma breve amostragem para análise. Por fim, apontam-se temas de agenda de pesquisa acerca do tema e as atuais e problemáticas sobre o acesso à informação a ser consideradas pelas instituições.

1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

Nesta seção tem-se o intuito de apresentar a ferramenta metodológica intitulada análise de contexto institucional. Assim, ao tratar de algum direito, política ou instituição, é importante levar em consideração elementos que influenciam a sua elaboração e posteriormente a sua própria execução ou funcionamento.

Trabalhos realizados por Farranha & Bataglia (2019) apontam a necessidade de tal dimensão ser levada em consideração, pois pode explicar alguns procedimentos adotados. Desse modo, em termos conceituais, tem-se que contexto institucional compreende regras (formais ou informais)

que influenciam o comportamento de organizações, instituições e pessoas, envolvendo o modo de interpretação e de aplicação destas mesmas regras. (CALMON; COSTA, 2013).

Corroborando com essa definição, e dentro dessa temática, Lejano (2012) trata do texto e do contexto. Texto compreenderia a política ou a instituição em si, podendo ser algo literal (texto de lei, por exemplo). O contexto abrangeria os demais elementos que estariam ao redor desse texto: aspectos socioculturais, políticos, econômicos, orçamentários, dentre outros. O movimento texto-contexto, por sua vez, pode ser bidirecional: um influenciando o outro. (LEJANO, 2012).

Deve-se ter claro que essa abordagem de contexto institucional envolve uma interdisciplinaridade que vai além do olhar de uma única área. Legislações, disputas políticas, atores e suas influências, procedimentos, relações, orçamentos, recursos humanos, capacidade técnica, comunidade social, enfim, todos esses elementos compreendem a chamada ecologia institucional. (BATAGLIA; FARRANHA, 2019, p.5).

Traduzindo essa ferramenta para o tema do direito de acesso à informação, pode-se considerar a LAI como o texto, e os seguintes elementos que contribuíram para sua elaboração e posteriormente sua implementação, como contextos: convenções anticorrupção (OEA em 1996, ONU 2003 que traziam a temática da transparência, canais de pedidos de acesso à informação e de participação como formas de prevenção da corrupção); convenções de direitos humanos (ONU – Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948; OEA – Pacto de São José da Costa Rica); legislação de outros países (Suécia, EUA, México, Chile), criação da Controladoria-Geral da União (CGU) – que, por meio de seu Conselho para Transparência Prevenção e Combate à Corrupção (CTPCC); recomendação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso da Guerrilha do Araguaia); OGP (Open Government Partnership – Parceria para o governo aberto).

Assim, compreender o contexto e sua relação com o texto permite identificar interpretações, tomadas de decisão e procedimentos advindos da lei e das relações entre os órgãos ou instituições responsáveis pela aplicação normativa.

2 TRANSPARÊNCIA E POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Nesta parte, por sua vez, adentra-se na temática da transparência e em sua relação com o acesso à informação. Primeiramente define-se o que se entende por transparência e mencionam-se suas formas de abordagem,

esclarecidas por Cunha Filho (2018). Em seguida, conceitua-se o acesso à informação, vinculando-o a direitos e políticas, segundo a realidade brasileira, retomando os elementos contextuais que influenciaram nessa perspectiva.

2.1 TRANSPARÊNCIA E ABORDAGENS

Entende-se por transparência o princípio democrático relacionado à publicidade, e que permite o controle cognitivo externo, pelos cidadãos e outras instituições, sobre um ato, ou ato resultante deste (GOMES, et al, 2015, p. 07). Tal compromisso vincula-se a uma marca distintiva de qualidade democrática, à abertura do Estado, perpassando por áreas como a valorização do jornalismo e atividades que produzem informação sobre governos, sistemas políticos e financeiros, além do próprio mercado (capitalismo financeiro direcionando investimentos para países mais transparentes). (GOMES, et al, 2015).

Com isso, transparência pública diz respeito à divulgação de dados ou informações sob a posse do governo. “Exige[-se] uma adequada e satisfatória apreensão dos dados dispostos na esfera pública estatal por indivíduos alheios ao processo de decisão pública, de modo a estimular a integração de atores participativos.” (FARRANHA et al, 2019, p.04).

Tal transparência pública pode ser dividida em transparência ativa, caracterizando a divulgação proativa de informações ao cidadão, ou passiva, definida como aquela divulgada mediante solicitação (como é o caso de pedidos de acesso, que será objeto de análise em seção específica).

Quando a transparência é combinada com mecanismos tecnológicos, as chamadas tecnologias de informação e comunicação (TICs), expõe-se a transparência digital (ou e-transparência) e esta vem ganhando mais espaço diante da utilização mais crescente da internet.

Em termo de abordagens, por sua vez, Cunha Filho (2018) apresenta três: a transparência a) normativa, b) conceitual e c) empírica.

A abordagem normativa envolve os estudos que apontam a transparência como uma solução para os problemas democráticos e como forma preventiva da ocorrência da corrupção. Perpassa, portanto, pela accountability, direito constitucional de acesso à informação, e em legislações nacionais e convenções internacionais. Envolve o constrangimento de agentes públicos para prática de atos corretos. (FARRANHA et al, 2019).

A vertente conceitualista, por conseguinte, adota critérios que identificam os níveis de transparência (a partir do tipo de informação e clareza) e efeitos gerados, também em contraponto com o conceito de “segredo”. (FARRANHA et al, 2019).

No que se refere à abordagem empírica, por sua vez, apresentam-se estudos de caso acerca da efetividade de mecanismos de transparência, realizando-se reflexões sobre os fatores envolvidos, o engajamento participativo, e cultura política da região em que foi feita a análise. (FARRANHA et al, 2019).

Este trabalho envolve aspectos dessas abordagens, sendo claro o posicionamento de que a transparência é uma ferramenta para o regime democrático, relacionada a enfrentamento da corrupção, mas também para exercício de direito de liberdade informacional (conforme se discorrerá no próximo item). Além do mais, adota-se a perspectiva empírica ao estudar o conteúdo de pedidos de acesso, procurando trazer um retrato e reflexões da realidade sobre o exercício desse mecanismo (especificamente o de transparência passiva).

O quadro a seguir (FARRANHA et al, 2019, p.09) retrata essas abordagens.

Quadro 1- Resumo das perspectivas de estudos de Transparência.

Perspectiva	Principais características
Normativa	Volta-se à estruturação da cadeia linear Transparência – Participação – Accountability, na qual as políticas de acesso à informação munem os cidadãos de informações essenciais e suficientes para que estes participem nos processos de tomada de decisão e, ao mesmo, exerçam fiscalização corretiva sobre os representantes políticos eleitos. Volta-se, deste modo, à reafirmação do fundamento democrático de poder e à corrente da democracia deliberativa.
Conceitual	Preocupa-se com a precisão conceitual de termos centrais ao debate sobre acesso à informação. Ante a exacerbação da função instrumental da transparência trazida pela corrente normativa, os conceitualistas visam precisar definições categóricas de modo a compreender as múltiplas nuances do fenômeno estudado, negando possíveis concepções duais e antagônicas entre transparência e segredo.
Empírica	Os empiristas voltam-se à análise da eficácia e da efetividade de políticas e leis de acesso à informação, dedicando especial atenção à multiplicidade de fatores externos que influenciam nos níveis de transparência pública e participação identificados em cada caso.

Fonte: CUNHA, 2018. Elaboração própria.

Por fim, cita-se o conceito de transparência “opaca” (FOX, 2007), que muito envolve as análises que apontam que se trata de mera disponibilização de informações, ou de informações não relevantes para compreensão do funcionamento de instituições. Não há uma inteligibilidade ou um embasamento que permita atitudes participativas. Com isso, permite-se

verificar se as respostas dos pedidos de acesso possuem tal caráter opaco ou de fato procuram uma postura elucidativa das informações.

2.2 ACESSO À INFORMAÇÃO

Neste item, em uma postura conceitual-analítica, busca-se explicar sobre o direito de acesso à informação e verificar como o Estado Brasileiro (pelo Poder Executivo Federal), construiu políticas para sua execução.

Para tanto, primeiro esclarecimento é considerar que o acesso à informação consiste na tradução da transparência passiva, explanada no item anterior, e que se revela por meio de pedidos de acesso à informação a entes estatais.

Esse acesso à informação é considerado com um direito fundamental uma vez que se encontra previsto em convenções de direitos humanos, vinculando-se também ao direito de liberdade de expressão. Ademais, está presente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXIII. Desse modo, tem-se que

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções” (MENDEL, 2010, p.09-10).

Acerca das convenções, constata-se que o direito de acesso é assim visto como um direito antes mesmo de se vincular a uma perspectiva de enfrentamento ou prevenção de atos corruptos. Assim, percebe-se pelos seguintes tratados:

Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) - ONU: art. 19 – “Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”;

Pacto de São José da Costa Rica (1969) - OEA: art. 13 – “1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente

ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha”;

Pacto Interamericano de Direitos Cívicos e Políticos (1966) – ONU;

Princípios de Liberdade de Expressão (2000) – OEA.

Além destes, aqueles vinculados ao enfrentamento da corrupção também ganharam grande repercussão por meio do discurso que associa transparência à sua prevenção:

Convenção Interamericana contra Corrupção (1996) – OEA: art. III.

Convenção contra Corrupção (2003) – ONU: art. 10.

O Brasil, que aderiu a tais convenções, também inseriu em seu ordenamento essa perspectiva. Como mencionado, há essa vinculação na própria CF88 (art. 5º, XXXIII), que, posteriormente foi regulamentado pela Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Para essa regulamentação, por sua vez, foram realizadas diferentes ações seja na vinculação com um direito fundamental, seja, em especial, relacionado a mecanismos de prevenção da corrupção. Neste último caso, por exemplo, cita-se a criação da CGU (2002-2003) como agência anticorrupção, responsável por ações de corregedoria, ouvidoria, controle interno, e promoção da transparência; a formação da parceria para o governo aberto (OGP) presidida pelo Brasil junto com os EUA, para compartilhar experiências e métodos de participação, transparência, enfrentamento da corrupção e uso de tecnologias para estas finalidades. Todos esses elementos influenciaram a elaboração da LAI, e, portanto, estavam inseridos na agenda governamental de até então. (BATAGLIA, 2019).

Ao retomarmos o objetivo do trabalho, qual seja, verificar as políticas de acesso à informação, expõe-se que por políticas entende-se o conjunto de programas, leis, instituições e campanhas voltadas para determinada temática. No presente caso, para o acesso à informação, portanto, há:

a própria LAI como lei (e o Decreto regulamentador n. 7.724/2012), enquanto instituição

a própria CGU como responsável pelo monitoramento, no Executivo federal, da implementação desse direito;

e-SIC e SIC: ferramentas tecnológicas e espaços presenciais para qualquer interessado(a) realizar seu pedido;

Portal da Transparência (voltado para a divulgação de informações, orçamentos e despesas federais);

Programas como Brasil Transparente e o Olho vivo no dinheiro público, dentre outros de incentivo à transparência (coordenados pela CGU).

Assim, focando-se na LAI, tem-se que todos os órgãos da Administração Pública devem se submeter a tal legislação (arts. 1º e 2º, LAI), disponibilizando-se canais para que a solicitação seja efetivada, tanto em ambiente físico quanto em ambiente digital (no chamado e-SIC, em plataforma desenvolvida pela CGU). Qualquer interessado (pessoa física ou jurídica – art. 10, LAI) pode fazer a solicitação nestes canais, e o órgão requerido tem o dever de apresentar uma resposta (concedendo o acesso ou o negando, motivadamente).

Tal legislação, demais programas e iniciativas surgiram com o propósito de mudar a cultura burocrática de que o sigilo era a regra. Com tais instrumentos, a transparência passa a ser a regra e o sigilo a exceção. Diante de novos contextos políticos, ainda se espera que tal perspectiva seja mantida, apesar de ter havido tentativas de mudanças, por exemplo, na quantidade de autoridades que poderiam classificar uma informação como reservada, secreta e ultrassecreta (pelo Decreto n. 9.690/2019), e posteriormente disposição revogada pelo Decreto n. 9.716/2019.

Portanto, as políticas de acesso tiveram um contexto próprio de criação e implementação e merecem avanços. Lejano (2012), a esse respeito, comenta sobre a sustentabilidade da política diante de mudanças de contexto. Diante de novos cenários e perspectivas políticas no Brasil, deve-se acompanhar como esse tema vem sendo pautado na agenda, de forma a traçar estratégias de aperfeiçoamentos.

3 PEDIDOS DE ACESSO À AGU: BREVE ANÁLISE EMPÍRICA

Esta seção, por conseguinte, objetiva trazer uma breve análise dos pedidos de acesso à informação (transparência passiva), direcionados à AGU. Para isso, como pequena amostra, selecionaram-se os meses de janeiro a março de 2017¹. A partir do banco de dados disponibilizados pela

¹ Uma vez que diz respeito ao resultado da palestra “Políticas de acesso à informação: considerações sobre o contexto institucional na Administração Pública”, proferida no III Seminário Direito e Sociedade, na Escola

CGU, aplicou-se o referido recorte metodológico, e procurou-se observar os dados e categorizá-los em eixos.

Logo, foi possível vincular os seguintes eixos:

Pesquisa

Recursos

Documentos, pareceres e processos

Cargos e concursos

Dúvidas e reclamações

A categoria “pesquisa” retrata a própria motivação do pedido (ainda que ela não seja obrigatória, alguns interessados justificam o pedido expressamente): realização de pesquisa científica/acadêmica, trabalhos de conclusão, por exemplo. “Recursos” (financeiros), por conseguinte, referem-se à busca de valores que advogados públicos tenham recebido, salários ou ainda honorários e encargos legais. “Documentos, pareceres e processos” retratam a finalidade de haver tais canais de solicitação: pedidos sobre cópias de normas, ou de processos e pareceres vinculados à Advocacia-Geral. “Cargos e concursos”: houve uma relativa quantidade de pedidos de interessados em saber cargos vagos em determinadas regiões ou setores, bem como sobre a previsão de concursos públicos para o órgão. “Dúvidas e reclamações”, por fim, traduziriam não exatamente a finalidade do pedido de acesso, mas sim seriam vinculados a manifestações de ouvidoria. Apesar disso, nesta última categoria, foram encontrados pedidos que não dizem respeito à competência do órgão, tampouco à finalidade do canal para tanto (por exemplo, questionou-se sobre como conseguir ajuda do governo diante de situação de desemprego, ou, ainda, requereu-se ajuda diante de abuso no fornecimento de cartão de crédito, ou também requereu-se advogados para auxiliar em determinada causa).

Em termos exemplificativos, há o seguinte quadro:

QUADRO 2 - CONTEÚDO DE PEDIDOS DE ACESSO À AGU. JAN-MAR/2017.

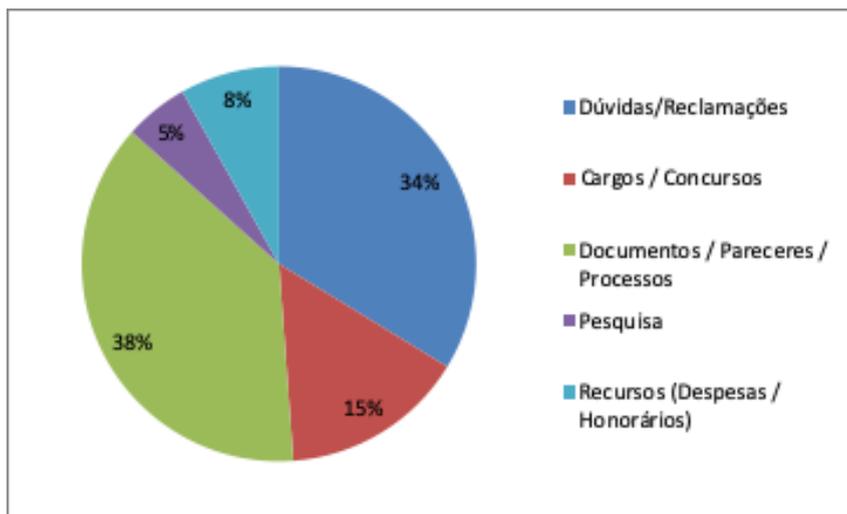
Categorias	Conteúdo dos pedidos
Pesquisa	<p>PEDIDO: Estou fazendo um trabalho de conclusão de Pós-graduação cujo objetivo é conhecer as estratégias que estão sendo utilizadas pela administração pública para preservação dos documentos eletrônicos. Desta forma solicito o preenchimento do questionário anexo para que possa conhecer a realidade da instituição nesse tema.</p> <p>RESPOSTA: Prezada Senhora [...], A Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio de sua mensagem. Segue, em anexo, questionário respondido. Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos ao seu dispor para efetuar os esclarecimentos que forem necessários. Cordialmente, Serviço de Informações ao Cidadão Advocacia-Geral da União.</p>
Recursos	<p>PEDIDO: Em consulta ao portal da transparência não consegui encontrar os valores recebidos a título de honorários advocatícios e encargos legais pelos servidores (procuradores da fazenda) da PGFN, de acordo com arts. 27 a 36 da Lei N° 13.327, DE 29 DE JULHO DE 2016. Há alguma justificativa para a omissão de tais valores do portal da transparência? Principalmente dos ENCARGOS LEGAIS? Att.</p> <p>RESPOSTA: "Já identificamos o problema de disponibilização das Ordens Bancárias no Portal da Transparência. Com isso alertamos o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), e o mesmo já está trabalhando juntamente com seu departamento de informática para solucionar o problema. Enquanto providenciarmos a solução definitiva, estamos divulgando no Site da Advocacia-Geral da União no link: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/532635"</p>
Documentos, pareceres e processos	<p>PEDIDO: Prezado(a) Sr(a), venho por meio deste pedido solicitar cópia da Nota n. 024/2010/BAC/CONSU/PGF/AGU, sobre arbitragem, bem como quaisquer entendimentos mais recentes, consignados em Nota da AGU, que versem sobre arbitragem. Desde já agradeço. Att., Lucas Noura Guimarães</p> <p>RESPOSTA: Prezado Senhor Lucas Noura Guimaraes, a Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio da sua mensagem. Segue documento solicitado. Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos ao seu dispor. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Advocacia-Geral da União.</p>
Cargos e concursos	<p>PEDIDO: Olá. Venho por meio deste mecanismo indagar quantos cargos vagos há em cada carreira da Advocacia-Geral da União (Advogado da União e Procurador Federal) e em quais localidades se encontram estes cargos vagos.</p> <p>RESPOSTA: Prezado(a) Senhor(a), A Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio da sua mensagem. Segue, em anexo, as informações solicitadas. Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos ao seu dispor. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Advocacia-Geral da União; Acesso Concedido; Resposta solicitada inserida no e-SIC</p>

Dúvidas e reclamações	<p>PEDIDO: Estou desempregado, eu e minha esposa então nesse momento quais os meus direitos . Onde posso encontrar ou conseguir uma ajuda do governo? Obrigado</p> <p>RESPOSTA Prezado(a) Senhor(a) [...], A Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio da sua mensagem. Temos a informar que, de acordo com o artigo 131 da Constituição Federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) é responsável pela defesa judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), além de prestar assistência e consultoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo Federal. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) [...] o objetivo da lei é o acesso às informações já produzidas pelo órgão, que estão em documentos, arquivos, estatísticas. A informação solicitada, portanto, não é de competência da AGU. [...]</p>
-----------------------	--

Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso à informação do Governo Federal.

Em um compilamento quantitativo, apresenta-se o seguinte gráfico (BATAGLIA, 2019):

GRÁFICO 1 - PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA A AGU. JAN./MAR.2017.



Fonte: Elaboração própria. Apresentação do III Seminário Direito e Sociedade da EAGU.

Verifica-se, portanto que as maiores demandas estão de acordo, em um primeiro estudo, com a finalidade desse mecanismo e com a competência da AGU para tanto: de total de 172 pedidos analisados, 38% deles foram sobre documentos. No entanto, outros 34% analisados dizem respeito a dúvidas e reclamações, o que não é a finalidade desse canal. 15% foram sobre vacância de cargos e 8% sobre recursos financeiros. Diante desses dados, é alarmante a porcentagem de utilização dessa ferramenta para finalidades às quais não foram projetadas. Tal fato revela: desconhecimento pela população do sentido dos pedidos de acesso, por um lado, bem como desconhecimento das funções da instituição (AGU), por outro.

Essa constatação, por fim demanda algumas ações. Dentre elas, a conscientização dos papéis institucionais, que poderiam ser adaptados em destaque em endereço eletrônico, redes sociais ou redes afins. Como verificado em algumas respostas a ação elucidativa das funções da instituição são explicitadas (ao citar o conteúdo do art. 131, CF sobre as ações da AGU por exemplo)².

Além disso, seria importante a explicação do que é um pedido de acesso, para tais casos de reclamação ou desabafos, conscientizando sobre o objeto do direito de acesso, que foi feito em algumas respostas. a própria definição ou explicação do que é um pedido de acesso³, ou como formulá-lo corretamente, é objeto de alguns períodos reservados na resposta.

Essa pesquisa, portanto, revelou uma breve análise acerca da transparência, sua visão enquanto um direito fundamental, e a necessidade de serem visíveis as informações, com facilidade de acesso e manuseio para futuras ações, projetos, controle social, dentre outras finalidades. Nesse âmbito das informações e da transparência, encontra-se a chamada transparência passiva, que se traduz por meio de algumas práticas como os pedidos de acesso à informação, em sistema digital próprio (e-SIC) ou físico. Neste caso, foram analisados pedidos de acesso no Executivo Federal, especificamente para a AGU em um contexto específico (2017). Para maior aprofundamento e mapeamento, a pesquisa pode ser ampliada, identificando-se os temas ou eixos que mais recebem pedidos recentemente e, com isso, pensar em estratégias para transformar o solicitado nesses pedidos em transparência ativa, de fácil acesso ao cidadão.

2 “Temos a informar que, de acordo com o artigo 131 da Constituição Federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) é responsável pela defesa judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), além de prestar assistência e consultoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo Federal. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) [...] o objetivo da lei é o acesso às informações já produzidas pelo órgão, que estão em documentos, arquivos, estatísticas.

3 “[...] cumpre-nos esclarecer que A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2012) tem por objetivo garantir a transparência pública de informações, por meio da disponibilização de dados e padronização de acesso ao cidadão. O artigo 12 de seu Decreto regulamentador nº 7.724/2012 determina que caberá ao solicitante a “especificação de forma, clara e precisa, da informação requerida” (BRASIL, CGU, 2016, s/p).

4 CONCLUSÃO

Partindo-se de uma técnica de análise de contexto institucional, este artigo objetivou esclarecer sobre como o direito de acesso à informação tomou formas práticas na realidade do Poder Executivo Brasileiro.

Para isso, retomaram-se elementos internacionais como as convenções de direitos humanos (ONU e OEA), além de convenções anticorrupção, que deram diretrizes sobre estruturação de instituições responsáveis por tais mecanismos (incentivo à transparência, elaboração de programas que avaliem o nível de transparência bem como sistemas digitais para realizar pedidos de acesso ao poder público). Definiu-se também o que se considera por transparência, vinculando-a a preceitos democráticos, fazendo-se a ressalva para transparência opaca.

Por fim, por meio da análise de uma amostra de pedidos de acesso (possível por meio de consulta a banco de pedidos), revelou-se que tal direito e sua finalidade merece maior conscientização por parte da população. Além disso, ter conhecimento sobre o funcionamento e competências dos órgãos da Administração Pública também é um fator a ser explorado por meio de estratégias diferenciadas (redes, site, campanhas, por exemplo), de forma visível.

A partir dessa análise, outras questões surgem como reflexão, inclusive como pauta de agenda de diversas pesquisas nessa área. AS informações publicadas em transparência ativa, ou as respostas em transparência passiva são inteligíveis e de fácil visualização ou acesso pelo cidadão? Tem-se de fato conhecimento sobre a competência e funções do órgão em debate? As informações dadas em transparência passiva possuem algum padrão de conteúdo que poderia ser transformada em ativa para um acesso mais ágil pelos interessados? Nesse sentido, ver a transparência ativa a partir da burocracia não seria o único caminho, mas inserir o interessado em espaços de participação, conferiria legitimidade e traduziria o olhar de quem deseja a publicação de certos dados. Por fim, outra agenda de pesquisa é: quem pede a informação? quais os maiores interessados?

Todo esse debate, portanto, submete-se também à questão do contexto atual acerca de receber atenção do governo. Apesar disso, a mobilização de instituições que possuem essa competência de promover a transparência, bem como organizações sociais que se envolvem no debate se faz necessária. Dessa forma, tem-se o intuito, por este debate, de manter esse tema no cenário de pesquisa no Brasil. Com isso, possibilita-se a discussão e o favorecimento de autoridades para que a transparência de fato aconteça e não se traduza em opacidade.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. *O Direito do público a estar informado*: princípios sobre a legislação de liberdade de informação. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. *Acesso à informação*: busca de pedidos e respostas. Disponível em: <[>](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/resultadopesquisa.aspx?k=%22comiss%C3%A3o%20de%20C3%A9tica%22%20NONE(comit%C3%AA)#k=%22comiss%C3%A3o%20de%20C3%A9tica%22%20NONE(comit%C3%AA)). Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. *Decreto n. 5.867, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 4.410, de 07 de outubro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BATAGLIA, Murilo Borsio. *Acesso à informação e corrupção*: investigando o contexto institucional da CGU. 2019. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/35400>>. Acesso em: 11 set. 2019.

BATAGLIA, M.B.; FARRANHA, A.C. Corrupção, transparência e CGU: analisando o contexto para implementação do direito de acesso à informação. In: *III ENEPCP – Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*. UFRN, Natal, 27 a 30 de agosto de 2019.

BATAGLIA, M. B.; FARRANHA, A. C. Lei de acesso à informação e comissões de ética: como esses discursos se cruzam? In: *III Encontro Internacional Participação Democracia e Políticas Públicas*, 2017, Vitória. Anais III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2017.

CALMON, P.; COSTA, A. Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública - CEAG. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas –RP3*, n.1. p.01-29. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989/10510>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. *Lei de acesso à informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. 2016. 302f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CUNHA FILHO; Marcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.

FARRANHA, A.C.; FERNANDES, H. A.; BATAGLIA, M.B. Governança, transparência e tecnologias: um estudo de caso sobre o Distrito Federal. In: *IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. 10 a 13 de setembro de 2019, UFRGS, Porto Alegre. Disponível em: <https://www.pdpp2019.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=6>. Acesso em: 15 set. 2019.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLITICA) – PUC RJ*. 22 a 24 de abril de 2015.

LEJANO, Raul. *Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Arte Escrita, 2012.

MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MOURA, Maria Aparecida (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: UFMG, 2014.