

Entre o Direito de Acesso e o Arbítrio de Não Informar: Análise Crítica dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal no Período de 2012 a 2020

THIAGO JOSÉ TAVARES ÁVILA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

LARISSA DE JESUS MARTINS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

NINA WEINGRILL

FGV EPPG ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

PEDRO VIANNA GODINHO PERIA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

Entre o Direito de Acesso e o Arbítrio de Não Informar: Análise Crítica dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal no Período de 2012 a 2020

Resumo

Após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação - LAI no Brasil, constata-se importantes avanços na estruturação da transparência ativa e passiva nos órgãos públicos. Entretanto, podem ser observadas resistências e retrocessos na classificação de sigilo dos dados, bem como no fornecimento integral e tempestivo das informações. Por meio de uma análise longitudinal (2012-2020) dos pedidos de acesso ao governo federal e da sistematização de casos emblemáticos de recusas de acesso, pretendeu-se responder à seguinte pergunta: “Como a implementação da LAI pelo governo federal pode configurar um instrumento de arbítrio no fornecimento de informações à sociedade?” Os achados evidenciam que o direito de acesso e a informação acessada são realidades distantes e que conceitos imprecisos da lei são utilizados sem uma responsabilização pela não disponibilização de informações.

Palavras-chave: Acesso à Informação, Arbítrio, Estado de Exceção.

1. Introdução

Direitos fundamentais podem sofrer flexibilizações no seu arcabouço legal, cujos efeitos ensejar recuos democráticos, com efeitos a longo prazo. No contexto do direito de acesso à informação, especialmente sobre a lei federal nº 12.527/2011 – conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI, a literatura recente (CUNHA, 2019; CUNHA & REZENDE, 2021) aponta retrocessos na sua aplicação que podem configurar um entrave estrutural para o fornecimento de informações aos cidadãos. Uma vez que o acesso à informação é considerado um direito constitucional e mundialmente reconhecido como direito humano (ROBERTS, 2000), acredita-se que a sua inexecução precisa ser analisada para além da ótica dos instrumentos técnicos e jurídicos do cumprimento da Lei, mas também por uma análise que busca entender as interpretações extralegais e práticas institucionais que ocasionam a redução de direitos, ou o que Agamben (2005) chama de Estado de Exceção.

Para sustentar essa discussão, o presente artigo traz uma revisão bibliográfica sobre o tema, ressaltando as relações de poder e estrutura de segredos (POZEN, 2010) que permeiam a posse e divulgação de informações pelos órgãos públicos e representam desafios para a consolidação do direito de acesso às informações no Brasil. De maneira empírica, apresenta-se também um levantamento - quantitativo e qualitativo - dos pedidos de acesso ao governo federal, que evidencia as nuances de arbítrio no tratamento desses pedidos, provocando considerações sobre o quanto é necessário zelar pelo direito à informação pública, trazendo clareza conceitual e procedimental para o texto da Lei.

Buscando fundamentar e atingir seu objetivo, este artigo se divide em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresenta-se o problema de pesquisa e os objetivos específicos. Na terceira seção, a fundamentação teórica que versa sobre o histórico e o atual *status* de implantação do direito de acesso à informação no Brasil trazido pela LAI. A quarta seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. A quinta seção dispõe sobre os resultados, sendo subdividida na análise dos dados quantitativos, de corte longitudinal, sobre os pedidos de acesso à informação no Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal e, posteriormente, sobre estudos de caso que evidenciam a discricionariedade do Estado brasileiro no atendimento a tais demandas. Por fim, o artigo é concluído com a sexta seção, que versa sobre as discussões e considerações finais.

2. Problema de Pesquisa e Objetivo

A transparência pública no Brasil tem passado por uma evolução substantiva da legislação e dos instrumentos de divulgação ativa de informações (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO; 2015), dando ao país uma posição de destaque no cenário internacional. Apesar dos avanços, a institucionalização da transparência passiva por meio da aplicação da LAI ainda representa um grande desafio, demandando ações institucionais e salvaguardas legais que demonstrem a complexidade de se instalar uma cultura de transparência que ultrapasse a mero dinamismo institucional adaptação à legislação de transparência.

No que tange à estrutura governamental de serviços de acesso à informação, sobretudo do governo federal, vê-se a implementação de medidas que sugerem a intenção de “mitigar” o fornecimento de informações (SAMPAIO; ALMEIDA; SOUTO, 2020), ora com atrasos nas respostas dos pedidos que desestimulam os solicitantes, ora negando o acesso a informações, sobretudo nas vias recursais (CUNHA & ANTUNES, 2021). Esse conjunto de ações que aparentam “suprimir” a consolidação do acesso a informações como uma ferramenta efetiva de controle social pode ser visto pela ótica do Estado de Exceção, na medida que consubstancia a utilização de conceitos difusos que tornam as exceções à legislação a regra de maneira incremental e com aparência de legalidade (VALLIM, 2017).

Esse aspecto da “institucionalização” da exceção no contexto da aplicação da LAI ainda não foi analisado pela literatura, que tem realizado estudos sobre o cumprimento da legislação, efetividade das respostas dos pedidos (MICHENER ET AL, 2018), e mesmo a dinâmica das análises recursais pela ótica jurídica (CUNHA & ANTUNES, 2021). Há uma lacuna na visualização do direito de acesso à informação como um direito de fato acessado pela sociedade, partindo da análise das ações do poder público frente aos instrumentos dispostos na Lei.

Assim, este trabalho pretende verificar quais aspectos estruturais do governo federal no cumprimento da LAI (classificações dos pedidos, respostas, recusas e tratamento dos recursos administrativos) corroboram com o entendimento da literatura (AGAMBEN, 2005; VALLIN, 2017) sobre o retrocesso democrático representado pela utilização desproporcional do arbítrio e das exceções à legislação para mitigar ou mesmo minar direitos dos cidadãos. Com isso, busca-se ir além da análise dos instrumentos técnicos de cumprimento da legislação, jogando luz para a intencionalidade do governo na efetivação de uma cultura de transparência por meio da consolidação do direito de acesso às informações pela sociedade.

3. Fundamentação Teórica

3.1 Acesso à informação, relações de poder e segredos de Estado

Na relação entre governo-sociedade, o acesso à informação - aclamado como um importante instrumento de controle - é objeto de uma relação assimétrica (HEALD, 2003). Essa realidade seria alterada, ou, pelo menos, atenuada com a regulamentação do direito de acesso às informações, que ocorreu com a entrada da LAI, que trouxe como mote o preceito de que “a transparência é considerada a regra e o sigilo a exceção”. No entanto, em meio à percepção de fragilidade das instituições públicas do país nos últimos anos, observam-se movimentos político-institucionais que vêm colocando o direito de acesso às informações públicas em um campo jurídico indefinido e com imprecisões conceituais que facilitam – e até estimulam – o não fornecimento de informações (CUNHA, 2019).

A literatura (AGAMBEN, 2005; VALLIM, 2017; WERMUTH & NIELSSON, 2018) trata como “estado de exceção” um paradigma de governo que afeta diretamente a soberania popular, estando relacionado à agressão da legalidade constitucional por dispositivos que excetuam e suplantam as normas que deveriam garantir a consecução de direitos à sociedade.

Para Agamben (2005), a prática de um estado de exceção permanente se tornou uma constante entre os Estados contemporâneos (Agamben, 2005), implantando um “limiar tênue” que divide o campo considerado democrático e um outro, autoritário. No contexto brasileiro, o Estado de exceção já foi relacionado, por exemplo, a decisões judiciais de natureza excepcional tomadas sob o pretexto, principalmente, de combater à corrupção, como o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016 (VALLIM, 2017) e ao Inquérito nº 4.781 do Supremo Tribunal Federal - “*Fake News*” (LORENZETTO & PEREIRA, 2020).

Para entender como a implantação da LAI no Brasil pode conter elementos do estado de exceção, é necessário compreender que o relacionamento entre posse de informações e o exercício arbitrário do poder não é algo recente, fazendo parte da história sobretudo nos eventos relacionados ao colonialismo, guerras civis do século XX e impulsos para a globalização (MORAES, 2003). Foucault (1979) já destacava que o poder está por toda parte e provoca ações ora no campo do direito, ora no da verdade, sendo necessário perceber suas extremidades, sobretudo no seu campo “não jurídico”. Nesse aspecto, visualiza-se o direito de acessar informações públicas para além da questão cívica e do controle social, pois impacta outros direitos básicos e até o direito à vida, como ocorreu em países da África e Oriente Médio entre a década de 80 e 90, nos quais a ausência de acesso ou mesmo manipulações de informações públicas afetaram a vida de milhões de pessoas, agravando crises de abastecimento de alimentos, ou mesmo despertando rivalidades entre comunidades étnicas, como evidenciado no relatório da *Commonwealth Human Rights Initiative* (DARUWALA E NAVAK, 2007).

Aprofundando a discussão sobre soberania popular e acesso a informações, Pozen (2010) destaca a estrutura de segredos dos governos e traz à tona o conceito de “segredos rasos e profundos”: o segredo raso existiria quando uma das partes sabe da existência da assimetria informacional; o segredo profundo, por sua vez, ocorre quando uma das partes sequer tem ciência dessa assimetria, não sendo possível calculá-la, uma vez que estaria restrita a poucos grupos de pessoas. Assim, as leis de liberdade de informação buscam minar ou atenuar estes segredos, oferecendo instrumentos para a realização do controle pela sociedade. Todavia, o que se observa é uma disputa em torno das informações classificadas como sigilosas, gerando entraves para a plenitude do direito de acesso à informação.

Cunha (2019) destaca ainda a ambiguidade dos documentos oficiais: ao mesmo tempo que são criados para limitar o poder discricionário dos agentes públicos, servem também para impor obrigatoriedade a certas interpretações da realidade. Com isso, o autor destaca que as informações concedidas não necessariamente rompem com as relações de poder, podendo, paradoxalmente, até reforçá-las porque não alteram as condições estruturais dessa balança de poder. Tal argumento é corroborado por Cunha Filho & Antunes (2021), que destacam o regime legal das “informações classificadas” no âmbito da LAI e sua eventual incompatibilidade com uma Constituição democrática, uma vez que não permite à submissão desses atos aos mecanismos de *accountability* social ou horizontal.

Para além da discussão do sigilo, após quase 10 anos da regulamentação do direito de acesso no Brasil, a literatura tem apontado dificuldades institucionais e gerenciais que parecem minimizar o potencial da LAI como um instrumento de *accountability*, gerando dúvidas sobre o real exercício do direito. Há gargalos nas análises recursais e na discussão do tema no judiciário (CUNHA FILHO & ANTUNES, 2021), descumprimento de prazos e inexistências de indicadores (MICHENER ET AL, 2018), bem como negativas arbitrárias sem respaldo legal (FONSECA, 2020) - juntos, aspectos técnicos, estruturais e extralegais geram uma sólida base para a observação do estado de exceção sobre este importante direito constitucional.

3.2 Implantação da LAI brasileira: a distância entre o direito de acesso e a informação acessada

No Brasil, a institucionalização da transparência sempre se deu por meio do “*enforcement*” da legislação – importantes leis e mudanças infralegais foram editadas nos últimos anos para que a responsabilidade fiscal, a criação de portais de transparência e divulgação de informações de forma ativa (e passiva) fossem levadas a efeito pelas instituições públicas. O país tem se destacado, principalmente, por ser um dos mais desenvolvidos no mundo no quesito dados abertos, ocupando o 8º lugar entre os países com maior transparência, de acordo com o *Global Open Data Index* (OKF, 2017). Ante o exposto, a discussão proposta não é especificamente sobre o descumprimento da legislação, mas no distanciamento verificado entre o princípio normativo da transparência e um instrumento de controle social, ou o que Heald (2003) chama de gargalo entre transparência nominal e efetiva.

Pode-se dizer que toda lei tem uma história prévia e sua entrada em vigor representa sempre o embate de diversos grupos de atores, afetados positivamente ou negativamente pelo novo dispositivo legal. Nesse sentido, Michener (2015) destaca que a aprovação das leis de liberdade de informação nos países da América Latina, sofreram substanciais retrocessos até a aprovação e entrada em vigor, e o processo, em geral, foi influenciado por lógicas políticas e econômicas, quais sejam, as respostas às comunidades epistêmicas baseadas em direitos e mesmo a boa visibilidade como “credores” do Banco Mundial. No caso brasileiro, a principal derrota necessária para a aprovação da lei foi a classificação de sigilo das informações, com forte resistência dos órgãos de segurança pública (Cunha, 2019). Houve uma tentativa recente de restrição com o Decreto nº 9.690/19 que ampliaria o rol de autoridades aptas a classificar informações como sigilosas, no entanto, a tentativa foi suspensa pelo Congresso Nacional.

Em termos de implementação, há a preocupação recente em compreender as classificações da informação pelo Executivo, bem como o papel do Judiciário na afirmação das leis de liberdade de informação. Não menos importante, as decisões recursais têm recebido substancial atenção da literatura, principalmente no questionamento se têm levado a uma maior capacidade de resposta ou operacionalidade governamental, tendo em vista que as decisões sobre recursos de informação seriam o resultado de um contexto em que diversas pessoas interagem e criam alternativas de atuação, especialmente em decorrência das disposições normativas vagas da LAI (CUNHA FILHO & ANTUNES, 2021)

Quanto aos usuários, o direito de acesso tem tido pouco alcance, não chegando a 1% da população nos entes subnacionais (MICHENER, 2015), estando em consonância com a experiência internacional quanto ao pequeno número de solicitantes que tende a formar um número desproporcionalmente grande de solicitações (HAZELL & WORTHY, 2010). Em termos de grupos que solicitam informações, embora verifique-se, em alguns casos, a ausência de informações sobre os solicitantes (MICHENER, 2015), constata-se que os servidores públicos são o principal grupo demandante de informações (MICHENER, 2018), apontando que a lei seria um meio eficaz de aquisição de informações dentro dos próprios governos, ou seja, um instrumento para que a burocracia controle a si própria (PEREIRA, 2016).

Observando o curso das leis de liberdade de informação em diversos países, Hazell & Worthy (2010) destacam a descrença popular na funcionalidade da lei, sobretudo após os primeiros anos de entrada em vigor, ocasionada em grande parte pelas constantes revisões dos dispositivos, a qualidade das informações disponibilizadas e negligência burocrática no atendimento das solicitações - seja nos atrasos entre os pedidos e as respostas, ou mesmo na ineficiência do sistema recursal. Para além da medição de diferentes aspectos técnicos, os autores destacam que os procedimentos não “operam no vácuo”, sendo importante analisar o contexto político que pode tanto enfraquecer quanto fortalecer a efetivação do direito que está em jogo. Nessa linha, Jacobs (2010) destaca que uma das características mais marcantes da LAI

é o fato de ela constringer o comportamento de atores estatais de maneira pouco significativa, dando espaço para a ocorrência do que se chama de estabilidade dinâmica das instituições: elas precisam mudar e se adaptar para sobreviver e os atores podem converter as regras sem mesmo alterá-las formalmente.

Tem-se, assim, que transparência interna dos órgãos é crucial para que a transparência externa seja alcançada, no entanto, exige um alinhamento entre o cumprimento da legislação, a existência de instrumentos efetivos de disponibilização de informações e ainda, a instalação de uma cultura de transparência no interior dos órgãos públicos. Tal aspecto demanda a intencionalidade da estrutura institucional em ser “vista”, permitindo que o direito de acesso às informações propicie de fato, e tempestivamente, as informações acessadas.

3.3 A LAI brasileira através da lupa: as exceções e práticas institucionais na aplicação pelo governo federal

Como visto nas seções anteriores, o direito de acesso à informação deve ser analisado sob o olhar da complexidade da posse e acesso às informações nas democracias contemporâneas e, adicionalmente, a LAI brasileira evidencia contradições que não foram sanadas durante sua tramitação legislativa e que demandam olhar atento no sentido de garantir o efetivo acesso às informações por parte da sociedade. Nesse sentido, é importante analisar a lei pelos seus pontos de inflexão que representam uma linha tênue entre o direito de acesso e a possibilidade de arbítrio em não informar o que é solicitado por parte do governo.

Entende-se por pontos de inflexão na LAI, aqueles dispositivos que oram excetuem as informações a serem acessadas, ora flexibilizam o acesso, ou, de maneira mais acentuada, deixam espaço para discricionariedade dos agentes públicos. Um exemplo importante está previsto no art. 23 da Lei, que trata das informações classificadas como “imprescindíveis à segurança do Estado ou da sociedade”. Tal dispositivo abre a possibilidade de classificação de sigilo de informações, aspecto que foi objeto de diversas disputas jurídicas, tendo em vista a possibilidade de acesso a documentos do período da ditadura militar, por exemplo.

No campo das imprecisões conceituais, tem-se o Decreto nº 7.724/12 que regulamentou a LAI no governo federal e traz o conceito de pedidos “genéricos, desarrazoados ou desproporcionais” (art. 13, incisos I e II) que podem ser extintos sem julgamento de mérito e tem ocasionado controvérsias e disputas interpretativas, uma vez que o descumprimento precisa estar claro e comprovado (CUNHA, 2019). Os chamados “documentos acessórios” e a divulgação das justificativas para as decisões governamentais (art. 20 do Decreto) também ocupam espaço na análise da relativização da publicidade da lei, tendo em vista estarem protegidos do acesso pelos cidadãos, mas guardarem informações importantes dos conteúdos produzidos pelo governo. O decreto excluiu expressamente da incidência da regra da publicidade a obrigatoriedade de publicar as justificativas, ao menos até que a decisão final sobre o assunto seja tomada, o que, de acordo com Cunha (2019), enfraquece o elo entre LAI e democracia deliberativa.

Há também a discricionariedade na prorrogação de prazos das respostas aos pedidos de solicitação: embora haja a compreensão em torno da capacidade estatal para processamento dos pedidos, o que se verifica é a postergação máxima no oferecimento das informações, quando não o próprio atraso injustificado que desanima o cidadão de insistir no próprio direito. Nesse contexto, a afronta está relacionada ao art. 32 (caput e incisos) da LAI, que cria diversas hipóteses de responsabilização de agentes públicos em caso de transgressão à lei - como recusar-se em fornecer as informações, ou fornecê-la de maneira incorreta ou incompleta; destruir, inutilizar ou alterar informação que se encontre sob sua guarda; agir com dolo ou má-fé nas solicitações de acesso à informação; impor sigilo à informação para obter proveito

pessoal ou de terceiros, entre outras - no entanto, a responsabilização administrativa ou mesmo a vitória na via judicial é algo raro (CUNHA FILHO & ANTUNES, 2021).

Em relação às instâncias recursais, no executivo federal, o interessado em obter informações públicas possui quatro possibilidades de recursos administrativos: 1) a instância administrativa hierarquicamente superior à que negou o pedido no SIC; 2) a autoridade máxima do órgão ou entidade; 3) à Controladoria-Geral da União (CGU) e, por último 4) à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). O interessado tem 10 dias para apresentar cada recurso, e as autoridades indicadas têm cinco para responder. Cunha (2019) ressalta que, os recursos são, nas primeiras instâncias, julgados pela própria entidade que recebe o pedido, configurando um obstáculo para que a demanda chegue a instâncias efetivas de revisão (ou seja, instâncias externas), perpetuando a “ratificação de decisões anteriores”, desestimulando o cidadão de perseguir o seu direito de informação.

Diante do exposto, tem-se que a efetivação de direitos é sempre complexa e ultrapassa o texto da lei. Quando o direito em questão está circunscrito à dinâmica do poder estatal, é necessário ir além dos instrumentos técnicos. No caso da aplicação da LAI pelo governo federal, pode-se dizer que há quatro situações contraditórias que corroboram com o entendimento de que possa existir arbitrariedade e supressão do direito de acesso à informação: a) atrasos injustificados nas respostas às solicitações; b) interpretação ampla de pedidos como genéricos, desarrazoados ou desproporcionais; c) negativas de acesso com base em justificativas extraleais d) negativas recorrentes nas vias recursais (principalmente na primeira instância). Essas situações serão analisadas empiricamente a seguir.

4. Metodologia

Este trabalho consiste em um estudo teórico-empírico, buscando aplicação prática a partir de dados e informações teóricas (SILVA, 2014). Adota a natureza quali-quantitativa, fontes secundárias, nível exploratório com técnicas bibliográficas, documentais, recorte longitudinal de dados e estudos de caso. Tem como objetivo verificar o comportamento dos pedidos e respostas de acesso à informação ao Governo Federal, bem como os recursos administrativos, através da base de dados abertos disponibilizada pela Controladoria-Geral da União. O estudo tem natureza quantitativa pois busca a compreensão e a mensuração de determinadas características de um fenômeno em um caso em particular – os pedidos de acesso à informação junto ao governo federal - a partir de um processo dedutivo, sequencial e padronizado de quantificação (HOLT, 2011; SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2013; CRESWELL, 2010). Também tem natureza qualitativa pois busca-se compreender, com base em dados qualificáveis - alguns pedidos específicos de acesso à informação - a realidade de determinados fenômenos, a partir da percepção dos diversos atores sociais (GIL, 1999; CERVO e BERVIAN, 2002).

Quanto à caracterização da amostra, foi estabelecido como recorte administrativo às 311 instituições da Administração Pública Federal usuárias das soluções e-SIC/Fala.BR disponibilizadas pela Controladoria-Geral da União no período de 2012 a 2020. Dada a abrangência da base de dados, optou-se por investigar variáveis específicas que caracterizam o comportamento dos pedidos e respostas de acesso à informação ao Governo Federal como: Pedidos de acesso; recursos administrativos; origem geográfica dos pedidos e recursos; nível educacional e atuação profissional dos solicitantes e recorrentes.

Os critérios estabelecidos para a seleção dos estudos de caso buscam demonstrar, o exercício da discricionariedade no tratamento dos pedidos de acesso à informação como: (1) pedidos que fossem objeto de negativa inicial e consequente solicitação de recurso; (2) pedidos realizados entre 2017 e 2020, onde os dados quantitativos apontaram um crescimento no percentual de indeferimento nos recursos de acesso à informação e; (3) casos que evidenciam

com maior riqueza de detalhes o uso da discricionariedade no tratamento aos pedidos e recursos de acesso à informação.

5. Análise dos resultados

Nesta seção, inicia-se a análise de algumas estatísticas descritivas elaboradas a partir da base de dados de pedidos de acesso à informação do Governo Federal. Na sequência, há a contextualização de resultados encontrados, especialmente no que tange a negativas de acesso e o processo de recursos e instâncias administrativas.

a. Análise da base de dados dos pedidos e recursos de acesso à informação no Governo Federal no período 2012-2020

Caracterizando a amostra utilizada para a pesquisa, quanto ao gênero, observa-se que dos 475.775 solicitantes, 230.751 (48,50%) são do gênero masculino, 170.327 (35,80%) são do gênero feminino e 79.355 (15,80%) não declararam o gênero. Tal proporção se mantém aproximada quanto aos 40.842 recursantes, onde 22.259 (54,50%) são do gênero masculino, 11.109 (27,20%) são do gênero feminino e 7.474 (18,30%) não declararam o gênero. Verifica-se que o acesso à informação é um direito exercido majoritariamente pela população que tem nível superior ou pós-graduação, conforme os dados da Tabela 1.

Tabela 1 – Solicitantes e recursantes de acesso à informação quanto ao nível de formação - 2012 – 2020

<i>Nível de formação</i>	<i>Solicitantes</i>	<i>%</i>	<i>Recursantes</i>	<i>%</i>
Ensino Fundamental	17.500	3,68%	520	1,27%
Ensino Médio	93.993	19,76%	4.368	10,69%
Ensino Superior	150.036	31,54%	11.896	29,13%
Mestrado/Doutorado	37.611	7,91%	5.622	13,77%
Pós-graduação	70.449	14,81%	6.841	16,75%
Sem instrução formal (vazio)	2.991	0,63%	115	0,28%
	103.195	21,69%	11.480	28,11%
Total Geral	475.775	100,00%	40.842	100,00%

Fonte: Os autores (2021)

De acordo com os dados da Tabela 2, observa-se que a participação da população que atua como solicitante e/ou recursante de acesso à informação em relação a população brasileira é extremamente baixa, indo de acordo com conclusões já consolidadas pela literatura e apresentadas acima. Considerando a análise pelas 27 Unidades Federativas apresentadas na Tabela 2, a UF que possui maior razão solicitantes/população e recursantes/população, o Distrito Federal, alcançou respectivamente, 1,11% e 0,15% da sua população, apontando que o direito de acesso à informação ainda é restrito a muitos poucos brasileiros.

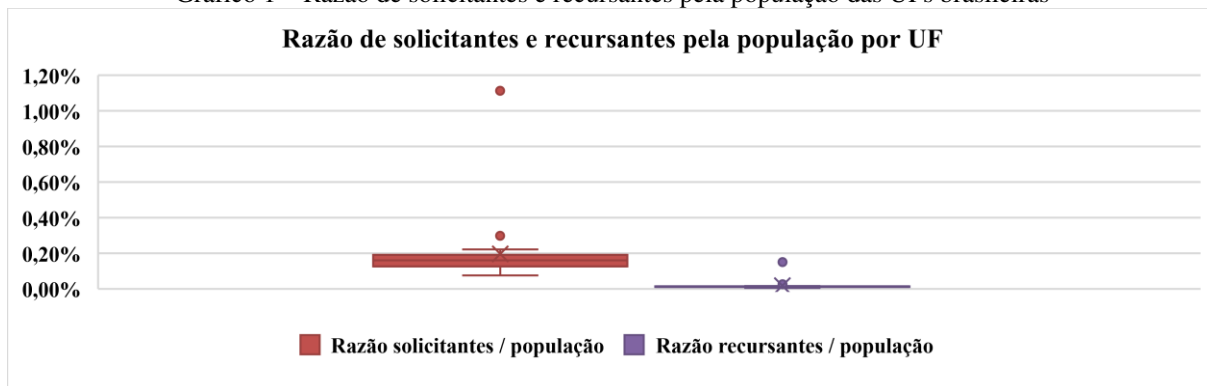
Tabela 2 – Estatísticas descritivas referente a participação de solicitantes e recursantes de acesso à informação quanto a população total - 2012 – 2020

<i>Estatísticas</i>	<i>Razão solicitantes / população</i>	<i>Razão recursantes / população</i>
Média	0,1956%	0,0177%
Mediana	0,1608%	0,0128%
Desvio padrão	0,1886%	0,0268%
Variância da amostra	0,0004%	0,0000%
Intervalo	1,0382%	0,1447%
Mínimo	0,0746%	0,0058%
Máximo	1,1127%	0,1505%
Contagem	27	27

Fonte: Os autores (2021)

A partir do Gráfico 1, podemos observar que o desafio exposto nos dados da Tabela 2 é ainda maior, pois a maioria das Unidades Federativas concentra razões significativamente baixas quanto a solicitantes e recursantes pela população total, onde 26 das 27 UFs têm valores abaixo de 0,50% de participação da sua população como usuária do direito de acesso à informação através do Serviço de Informação ao Cidadão.

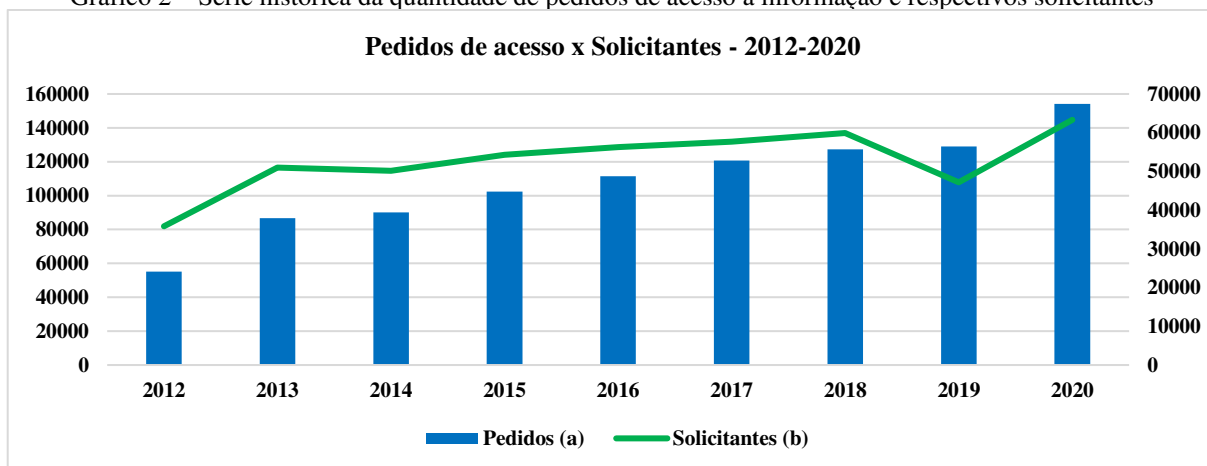
Gráfico 1 – Razão de solicitantes e recursantes pela população das UFs brasileiras



Fonte: Os autores (2021)

Quanto a execução deste direito por parte da população usuária, considerando o processo de maior conhecimento e apropriação do direito de acesso à informação por parte da população brasileira após a vigência da lei, observa-se através do Gráfico 2 que os pedidos de acesso à informação tornaram-se mais frequentes, em que pese limitada a um estrato pequeno da população, no âmbito do relacionamento entre a sociedade e o Governo Federal, vide o quantitativo de anual de pedidos ter crescido ao longo de toda a série histórica.

Gráfico 2 – Série histórica da quantidade de pedidos de acesso à informação e respectivos solicitantes

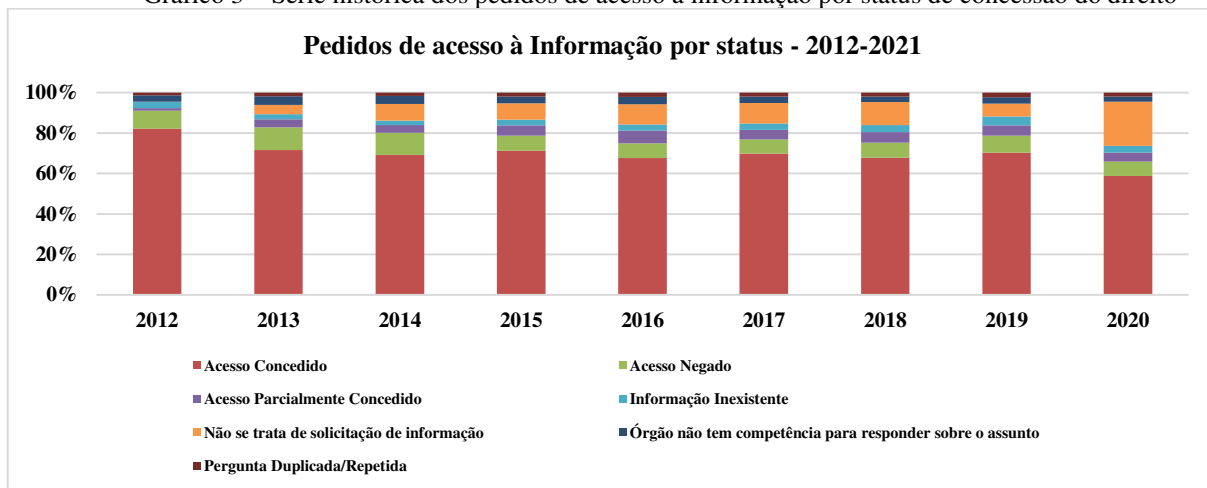


Fonte: Os autores (2021)

Quanto aos 976.781 pedidos de acesso à informação no período analisado, observa-se um crescimento de solicitações ano após ano. Em média, houve 2,05 pedidos por solicitante ao longo da série. O Gráfico 3 aponta que o direito de acesso vem sendo concedido majoritariamente ao longo da série. Todavia, observa-se que, desde 2013, a base de dados passou a classificar alguns pedidos com o status “não se trata de pedido de informação”, onde em 2020, este status alcançou a maior proporção em relação a todos os pedidos realizados neste ano, representando quase 30%. Apesar de não haver a explicação junto a base de dados sobre quais situações caracterizam essa classificação, pode-se inferir que houve insucesso neste

percentual de pedidos de acesso por motivos diversos que passam por má formulação dos pedidos de acesso por parte dos solicitantes, interpretação do conteúdo do pedido de acesso por parte do órgão público, dentre outras razões.

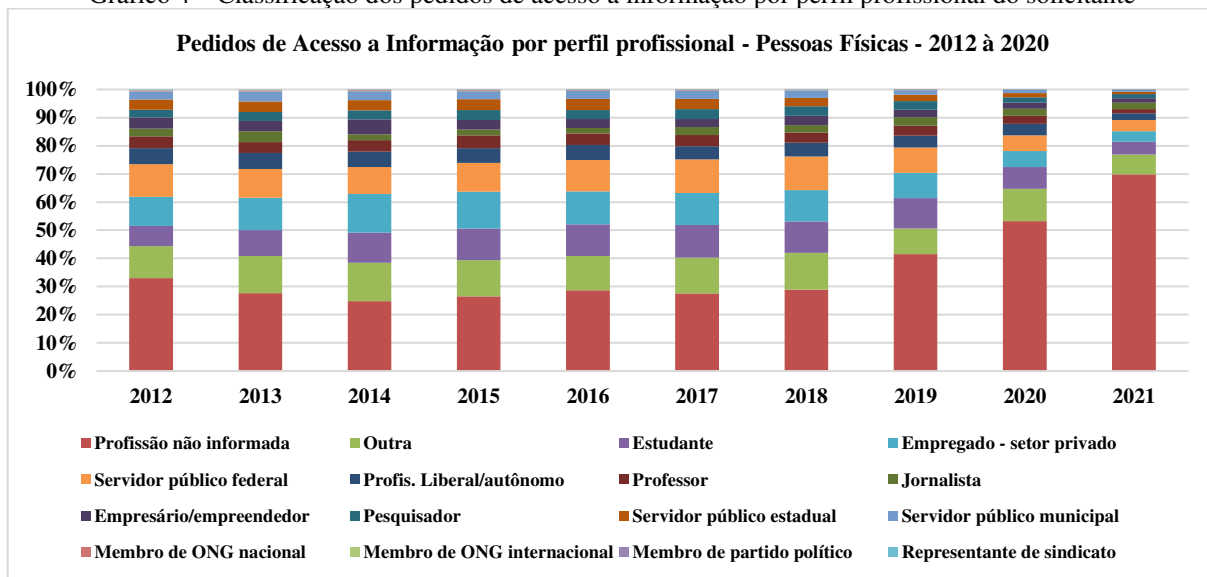
Gráfico 3 – Série histórica dos pedidos de acesso à informação por status de concessão do direito



Fonte: Os autores (2021)

Conforme o Gráfico 4, e dialogando com as conclusões de Michener (2018), observa-se que se origina dos servidores públicos o maior estrato de pedidos de acesso à informação, seguido pelos empregados do setor privado e por estudantes. Todavia, a série histórica aponta um crescimento significativo de profissões não informadas ao longo da série, onde excepcionalmente, a pesquisa apontou que a tendência também continua crescente nos dados disponíveis para 2021 (Janeiro à Abril).

Gráfico 4 – Classificação dos pedidos de acesso à informação por perfil profissional do solicitante



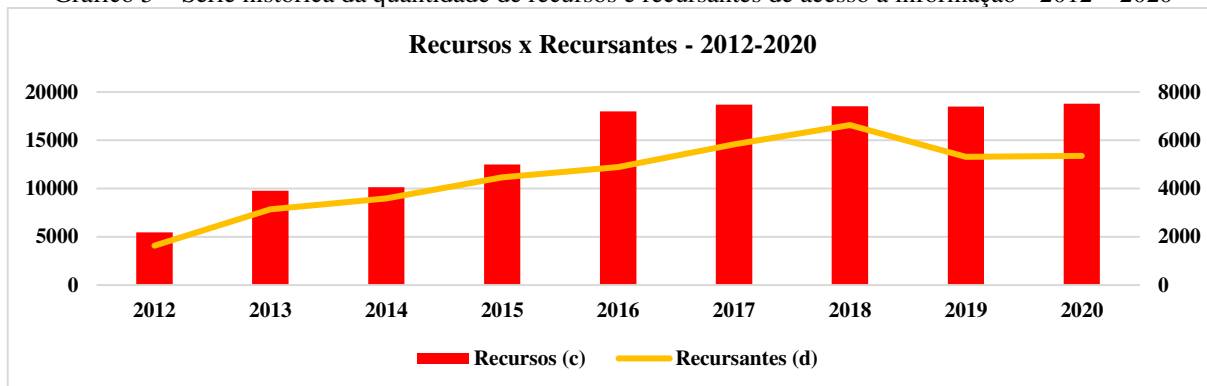
Fonte: Os autores (2021)

Uma justificativa pode estar relacionada com a vigência do §7º do Art. 10. da Lei Federal 13.460/2017, que estabelece que “a identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011” (BRASIL, 2017), somada ao advento da operacionalização da plataforma Fala.BR, pela CGU em 2019, que unificou os ambientes de solicitação e recursos de informação e de manifestações

de ouvidoria em uma única plataforma, possibilitando que parte dos usuários solicitem a sua desidentificação quanto aos dados abertos e estatísticas de acesso.

Complementando as análises, com ênfase nos recursos de acesso à informação, observa-se que, quanto aos 130.379 recursos, conforme explanado no Gráfico 5, verifica-se uma estabilidade no volume de solicitações nos últimos quatro anos da série, onde houve em média 3,20 recursos por recursante no período.

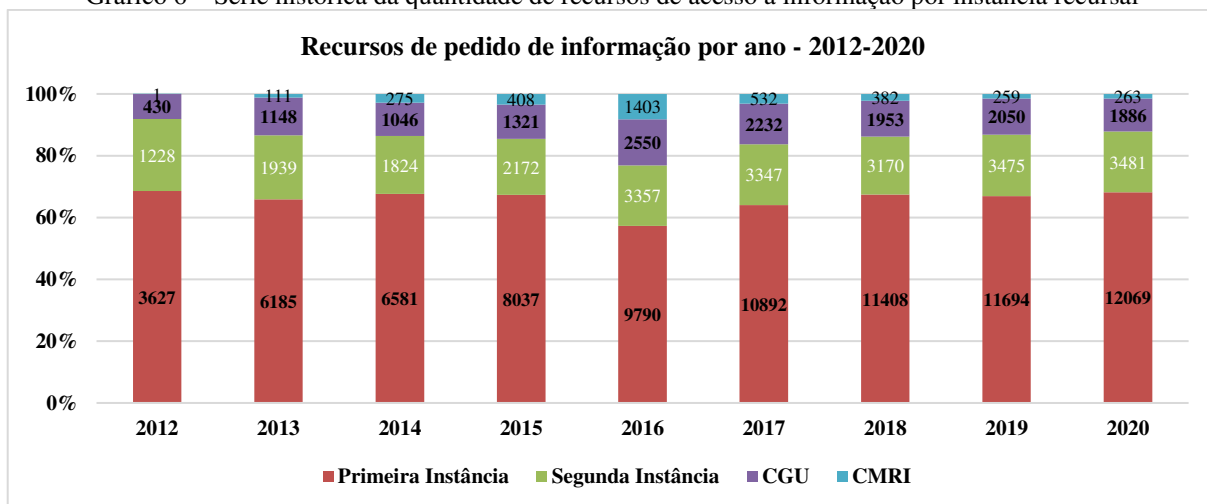
Gráfico 5 – Série histórica da quantidade de recursos e recursantes de acesso à informação - 2012 – 2020



Fonte: Os autores (2021)

Através do Gráfico 6 é possível analisar que o volume de recursos de acesso à informação vem crescendo em todas as instâncias, onde os recursos de primeira instância, que concentram a maior proporção, crescem de 3627 recursos em 2021 para 12069 em 2020. Apesar do crescimento quantitativo, observa-se a manutenção da proporcionalidade entre as quatro instâncias recursais ao longo da série, o que nos permite inferir que tal estrutura encontra-se em funcionamento conforme prevê a regulamentação da LAI no Governo Federal.

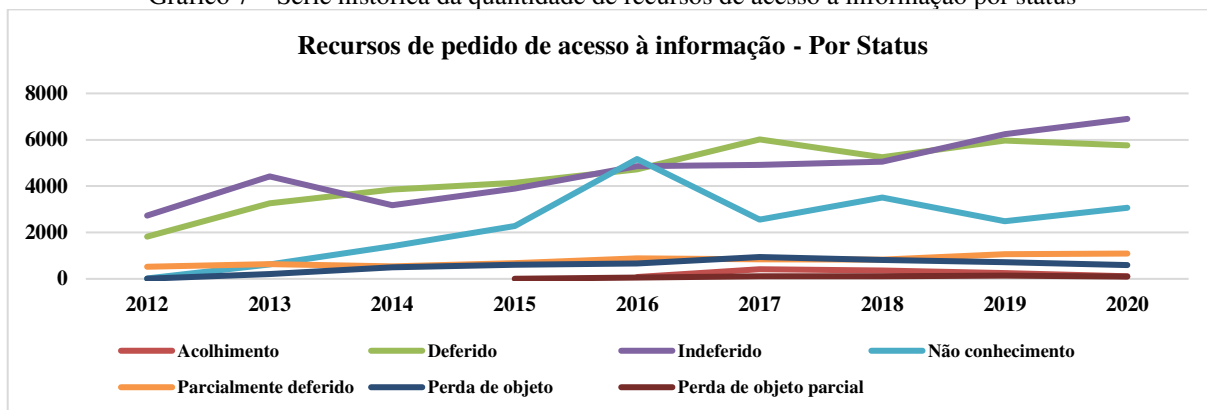
Gráfico 6 – Série histórica da quantidade de recursos de acesso à informação por instância recursal



Fonte: Os autores (2021)

Por outro lado, os dados do Gráfico 7 apontam uma tendência de crescimento de pedidos indeferidos ao longo da série, onde em 2020 esta proporção é maior que a de pedidos deferidos. Diante deste fenômeno e dos argumentos de Cunha Filho & Antunes, (2021) e Michener et al, (2018) justifica-se o procedimento metodológico adotado para, a partir da análise quantitativa de tais dados, aprofundar o entendimento mediante a investigação de alguns estudos de caso.

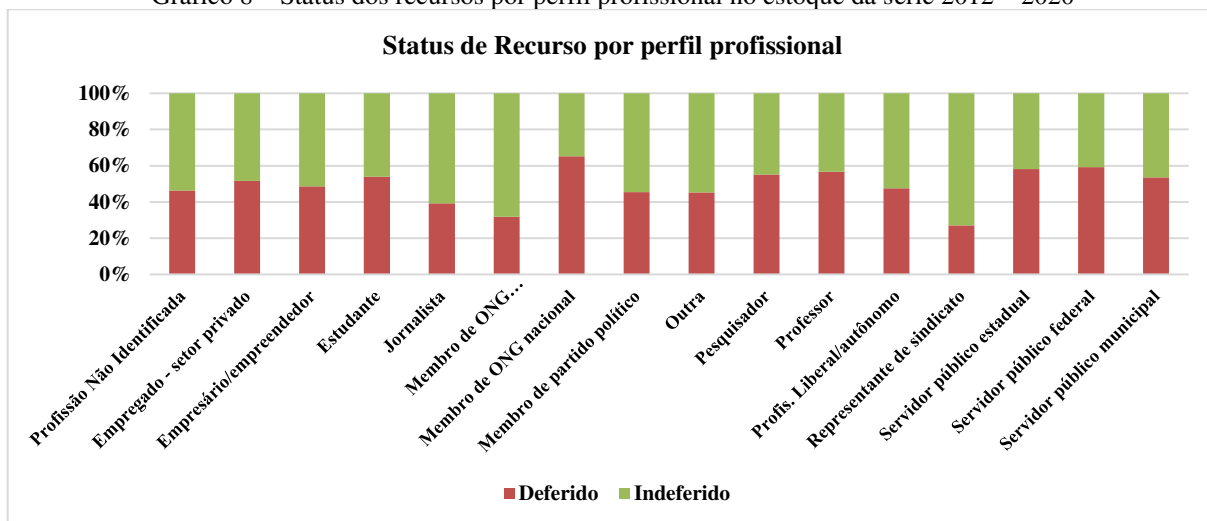
Gráfico 7 – Série histórica da quantidade de recursos de acesso à informação por status



Fonte: Os autores (2021)

Dialogando com o problema desta pesquisa, o Gráfico 8 aponta que, na esfera recursal, a maioria dos pedidos tem finalizado com seu status indeferido, ou seja, o direito de acesso à informação não está sendo concedido por diversos motivos. Por outro lado, observa-se que a depender da atuação profissional, a proporção de pedidos/recursos indeferidos aumenta ou diminui. Os representantes de sindicatos e membros de ONGs internacionais figuram como os perfis profissionais com maior percentual de insucesso, enquanto os servidores públicos figuram com maior percentual de sucesso.

Gráfico 8 – Status dos recursos por perfil profissional no estoque da série 2012 – 2020



Fonte: Os autores (2021)

Analisaremos alguns casos de pedidos de acesso à informação para compreender com maior riqueza de detalhe como se implementa a discricionariedade no cumprimento da LAI no Brasil.

b. Casos de tratativas de pedidos e recursos no período 2017-2020

Utiliza-se para esta análise de estudos de caso a base de respostas do site Achados e Pedidos (<https://www.achadosepedidos.org.br>), considerando os seus recursos de acesso ao teor de alguns pedidos de acesso à informação. Essa base, no entanto, possui registros apenas a partir de 2017, quando o projeto é lançado, e coleta pedidos que foram cadastrados de forma voluntária por seus requerentes na plataforma.

Foram selecionados quatro casos que pudessem aprofundar os aspectos destacados na análise quantitativa previamente realizada, conforme os Quadros de 1 a 4.

i) *Caso 1: arbitrariedade no uso de negativas recorrentes*

Quadro 1 - Informações sobre obras que constam no site do SIMEC

Órgão solicitado	Perfil do requerente	Objeto da solicitação	Status do pedido	Embasamento para negativa do acesso	Endereço Eletrônico
Ministério da Educação	Jornalista	Solicita o envio de planilha atualizada com as informações das construções de creches e escolas municipais com financiamento do FNDE	Acesso à informação foi negado na 1ª, 2ª e 3ª instância e não obteve resposta final	art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012	https://www.achadosepedidos.org.br/pedidos/informacoes-sobre-obras-que-constam-no-site-do-simec

Fonte: Os autores (2021)

Neste caso, destaca-se a arbitrariedade na supressão do direito de acesso tanto pelo lapso temporal na concessão da resposta – 8 meses até o indeferimento final –, quanto na interpretação imprecisa do inciso III do artigo 13 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que afirma que não serão atendidos pedidos “que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade”.

Sem os dados, a requerente argumenta que "torna-se impossível estimar qual é o atraso real das obras financiadas pelo FNDE". O pedido, no entanto, segue sendo indeferido em segunda instância. Pode-se observar o uso das negativas recorrentes, com a mesma resposta em todas as instâncias, como forma de gerar um obstáculo que tenha como fim a desistência da solicitação por parte do requerente. A última solicitação sequer recebeu retorno, demonstrando, inclusive, o não cumprimento do art. 32 da LAI por parte do órgão responsável.

ii) *Caso 2 - arbitrariedade na interpretação de pedidos “desproporcionais”*

Quadro 2 - Lista com remuneração de servidores ativos

Órgão solicitado	Perfil do requerente	Objeto da solicitação	Status do pedido	Embasamento para negativa do acesso	Endereço Eletrônico
Supremo Tribunal Federal	Organização da Sociedade Civil	Relações da remuneração de servidores ativos referentes aos meses de junho, julho e agosto de 2019 em formato de planilha eletrônica (xls, xlsx ou csv).	Acesso à informação foi negado em 1ª instância	Art. 12, inciso II, da Resolução nº 528/2014 do STF e Art. 7º, inciso I, da Lei nº 12.527/2011	https://www.achadosepedidos.org.br/pedidos/lista-com-remuneracao-de-servidores-ativos-198483

Fonte: Os autores (2021)

Neste caso observa-se a arbitrariedade nas justificativas apresentadas pelo órgão, cujos argumentos são: 1) a informação já está disponível em formato aberto e 2) seriam necessários "serviços adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações".

No entanto, foi constatado que os arquivos disponíveis estão em “*Portable Document Format*” - PDF e, portanto, dificultam a exportação e o processamento automatizado por máquinas dos dados, não podendo ser considerados como formato aberto. Ainda, ao utilizar como justificativa legal o Art. 7, inciso I (“O acesso à informação compreende, dentre outros,

o direito de ""obter orientação sobre os procedimentos para consecução do acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada"" o órgão distorce a interpretação da orientação, deixando inconcluso o atendimento da demanda.

iii) Caso 3 - arbitrariedade na classificação de pedidos como “documentos preparatórios”

Quadro 3 - Solicitação de informações sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal

Órgão solicitado	Perfil do requerente	Objeto da solicitação	Status do pedido	Embasamento para negativa do acesso	Endereço Eletrônico
Vice-Presidência da República	Órgão Público - Ministério da Transparência	Relações das atas de reuniões, notas e pareceres, produzidos no âmbito do Conselho Nacional da Amazônia Legal, desde fevereiro de 2020 até a data de efetiva resposta do pedido, que digam respeito ao planejamento do colegiado e a propostas relacionadas à preservação, proteção e desenvolvimento sustentável na Amazônia.	Acesso à informação foi negado em 1ª, 2ª, 3ª e 4ª instância	Artigo 20 do Decreto nº 7.724/2012 e artigo 7º, § 3º da Lei nº 12.527/2011	https://www.achadosepedidos.org.br/pedidos/solicitacao-de-informacoes-sobre-o-conselho-nacion-204778

Fonte: Os autores (2021)

No terceiro caso, pode-se observar a arbitrariedade por parte do Estado ao negar em todas as instâncias e recursos a existência do documento solicitado pelo requerente. A resposta contraria o próprio Regimento Interno do CNAL (Conselho Nacional da Amazônia Legal), que no Art. 13 dispõe que à Secretaria Executiva do Conselho incumbe: “V - realizar registro das atas das reuniões; (...) Parágrafo único. A Secretaria Executiva dará publicidade às manifestações produzidas nas reuniões do CNAL, observando as disposições da Lei nº 12.527, de 2011, e respectivos regulamentos”.

O requerente então interpõe recurso à CMRI argumentando que a negativa de acesso a um documento preparatório deve ser justificada quanto ao prejuízo para o processo ou para a sociedade, para o qual a CMRI informa que o colegiado decidiu pelo indeferimento do recurso, "visto que as informações demandadas subsidiarão a tomada de decisão futura e, portanto, figuram como preparatórias."

O exemplo acima é um caso de que não há constrangimento por parte dos atores estatais, garantindo a opacidade das informações sem sequer precisar converter ou alterar as regras estabelecidas (Jacobs, 2010). Ao usar o argumento de que os documentos são preparatórios (Decreto n. 7.724/12), o órgão utiliza-se de uma imprecisão conceitual para negar informação, tornando o descumprimento da lei uma questão controversa e alvo de disputas interpretativas.

iv) Caso 4 - arbitrariedade no descumprimento de prazos estabelecidos em lei

Quadro 4 - Solicitação de informações sobre a alocação de servidores militares

Órgão solicitado	Perfil do requerente	Objeto da solicitação	Status do pedido	Embasamento para negativa	Endereço Eletrônico
-------------------------	-----------------------------	------------------------------	-------------------------	----------------------------------	----------------------------

				do acesso	
Comando do Exército	Agência Fiquem Sabendo	Lista de militares ativos e reservistas alocados nos seguintes ministérios/empresas/secretarias: MMA, Ibama, ICMBio, ANA, Funai, Iphan, FCP, MAPA, Incra, Funasa, SFB.	Acesso à informação foi deferido em 2ª instância	Pedido deferido	foi https://www.achadosepedidos.org.br/pedidos/controladoria-geral-da-uniao---cgu-204747

Fonte: Os autores (2021)

No quarto e último caso é possível constatar a arbitrariedade do Estado no descumprimento do prazo feito de forma recorrente, mesmo após o deferimento do pedido de acesso à informação. Após a primeira negativa, o requerente entra com recurso argumentando que sua solicitação é pelo detalhamento dos dados, informação que o Exército possui e, em segunda instância, defere o recurso.

A informação se configura como caso inédito, sendo a primeira vez na história que o governo federal passa a publicar os dados detalhados de pensionistas militares no Brasil. O acesso aos dados, no entanto, mesmo após deferimento, não ocorreu de forma simples. Estas informações, liberadas pelo órgão em julho de 2021, deveriam estar públicas pelo menos desde janeiro de 2020, "prazo dado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) após ter acatado, por unanimidade, uma denúncia da Fiquem Sabendo sobre a falta de transparência de pensões do Executivo Federal".

Após a liberação de apenas parte dos dados, a entidade passou a cobrar sistematicamente da CGU e do Ministério da Defesa a divulgação completa dos dados determinados pelo TCU e, em janeiro de 2021, protocolou uma nova denúncia ao tribunal, que registrou o descumprimento da decisão original do órgão superior de controle. Denúncia que foi acatada e os dados tornados disponíveis após 18 meses de atraso, contados a partir do fim do prazo original dado pelo TCU em 2019.

Em todos os casos é possível observar os pontos de inflexão na LAI utilizados para negar o acesso ou criar barreiras no intuito de gerar desistência por parte do requerente, tais como segurança do estado, trabalho adicional ou mesmo o argumento de que a informação já estava sob domínio público – ainda que não fosse a ocasião.

Os casos também evidenciam o que foi apresentado na análise quantitativa, já que a utilização de recurso foi feita em sua totalidade por profissionais da imprensa, organizações da sociedade civil e servidores públicos, reforçando o fato de que o protagonismo destes segmentos deriva do maior conhecimento do funcionamento da máquina pública e da legislação vigente.

6. Contribuições

Este trabalho se propôs a realizar uma discussão a respeito da discricionariedade na aplicação da LAI pelo governo federal, partindo da revisão da literatura que evidencia o quanto a utilização recorrente e desproporcional de exceções à legislação pode afetar a soberania popular ao dificultar a efetivação do direito de acesso à informação.

A revisão da literatura evidenciou que a implementação das leis de acesso à informação é complexa e controversa em diversos países (HAZELL E WORTHY, 2010), sendo marcada pelas alterações de dispositivos e mesmo pelo “dinamismo institucional” (CUNHA, 2019) dos

órgãos públicos na aplicação da Lei, sem representar a consolidação da cultura de transparência a partir da efetivação do acesso às informações pela sociedade.

O levantamento longitudinal da base de dados dos pedidos do governo federal constatou o já abordado pela literatura: o acesso à informação é um direito acessado por menos de 1% da população brasileira e acaba sendo mais frequentemente utilizado pela burocracia para controlar a própria burocracia. As vias recursais, que representam importante instrumento de garantia do acesso às informações têm se mostrado ineficientes, ora ratificando negativas, ora desestimulando os requerentes com atrasos ou negativas sem fundamento legal.

No geral, a perspectiva é que as negativas recorrentes e baseadas em justificativas “extralegis” não sejam normalizadas, no entanto, o que se vê pelos casos analisados é uma afronta ao artigo 32 da LAI, sem responsabilização pelos órgãos que realizam as negativas, até porque as interpretações de “pedidos desproporcionais”, “documentos acessórios”, entre outros não permitem a qualificação de que o órgão de fato descumpriu a Lei.

Importante destacar que, embora inove ao trazer a discussão do Estado de exceção para a aplicação do direito de acesso à informação no Brasil, o artigo tem limitações que propiciam um campo de futuros estudos: a análise se concentrou no nível nacional, no entanto, sabe-se que há muita discrepância na implementação da Lei nos níveis subnacionais e, o nível local é onde ocorre a maior interação com o governo pode estar ocasionando supressões ainda mais intensas no direito aqui analisado.

Por fim, acredita-se que a aplicação ampla e irrestrita da publicidade não é possível - e nem desejável, considerando que há informações de natureza sigilosa e pessoal que merecem tratamento diferenciado. No entanto, é importante haver uma agenda de aprimoramento dos dispositivos da LAI, voltados para sanar imprecisões conceituais e garantindo que essa publicidade seja de fato a regra e o sigilo a exceção.

Referências bibliográficas

- AGAMBEN, G. (2005). *State of exception*. Chicago, University of Chicago Press.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 14 jun. 2021.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. Metodologia científica. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- CRESWELL, J.W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Bookman, 2010
- CUNHA, M. C., Filho. A construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo federal (2003-2019) (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019
- CUNHA, M. C. F; ANTUNES, L. F. T. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. Cad. EBAPE.BR, v. 19, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2021
- DARUWALA, M; NAYAK, V. *Our rights our information. Empowering people to demand rights through knowledge*. New Delhi India: Commonwealth Human Rights Initiative, 2017.
- FONSECA, B. Governo Bolsonaro acusa cidadãos de “pescarem” dados ao negar pedidos de informação pública. Agência Pública, São Paulo, 2020. Disponível em <https://apublica.org/2020/02/governo-bolsonaro-acusa-cidadaos-de-pescarem-dados-ao-negar-pedidos-de-informacao-publica/#Link2>. Acesso em 01/07/2021
- FOUCAULT, M. Microfísica do poder. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

HAZELL, R; WORTHY, B. *Assessing the performance of freedom of information*. Government Information Quarterly (4):352–59, 2010

HEALD, D. *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*. Public Administration, v. 81, n. 4, p. 723-759, dez. 2003

HOLT, S. *Creating effective leadership development programs: a descriptive quantitative case study*. College of Education, University of Nevada, 2011.

LORENZETTO, B. M.; PEREIRA, R. R. O Supremo Soberano no Estado de Exceção: a (des) aplicação do direito pelo STF no âmbito do Inquérito das “Fake News”(Inquérito n. 4.781). Sequência (Florianópolis), n. 85, p. 173-203, 2020.

MICHENER, G. *Assessing freedom of information in Latin America a decade later: illuminating a transparency causal mechanism*. Latin American Politics and Society, v. 57, n. 3, p. 77-99, Sept. 2015a.

MICHENER, G., CONTRERAS, E., NISKIER, I. (2018). *From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later*. Revista de Administração Pública, 52(4):610–629.

MORAES, D. (org.). *Por uma Outra Comunicação: Mídia, Mundialização Cultural e Poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003

OKF. *Global Open Data Index. Place Overview*. Open Knowledge Foundation. 2017. Disponível em <<https://index.okfn.org/place/>>. Acesso em 01/07/2021

PEREIRA, T. C.. *A Formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública*. São Paulo: USP, 2016.

POZEN, D. *Deep Secrecy*. Stanford Law Review, v. 62, n. 257, 2010

ROBERTS, A. S. *Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law*". In Public Administration Review, v. 60, n. 4, 2000

SAMPAIO, J. A. L; ALMEIDA, L. M. G; SOUTO, L. M. Crise Sanitária e Estado de Exceção: uma Reflexão Quanto aos Subprodutos Insurgentes da Pandemia do Novo Coronavírus. RDP, Brasília, Volume 17, n. 96, 171-197, nov./dez. 2020

SAMPIERI, R.H., COLLADO, C.F. e LUCIO, M. del P.B. *Metodologia de Pesquisa*. Penso, 2013.

SILVA, A. “Metodologia de Pesquisa: Conceitos Gerais,” Univ. Estadual Do Centro-Oeste Unicentro, p. 57, 2014, [Online]. Disponível em: <http://repositorio.unicentro.br:8080/jspui/bitstream/123456789/841/1/Metodologia-da-pesquisa-cientifica-conceitos-gerais.pdf>. Acesso 15. jun. 2021.

VALIM, R. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo - Editora Contracorrente, 2017

WERMUTH, M; NIELSSOM, J. A (in)discernibilidade entre democracia e estado de exceção no Brasil contemporâneo: uma leitura a partir de Giorgio Agamben. Revista Nomos, [S.l.], v. 38, n. 2, 2018.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M, A. C.; RICCIO, E, L. Transparência: reposicionando o debate. Revista contemporânea de contabilidade, ISSN 2175-8069, UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr, 2015.