



DAVI ZORKOT SANT'ANNA

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
ACCOUNTABILITY SOCIAL À LUZ DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

LAVRAS - MG

2015

DAVI ZORKOT SANT'ANNA

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* SOCIAL À
LUZ DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Silvia Helena Rigatto

LAVRAS – MG

2015

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Sant'Anna, Davi Zorkot.

A Lei de acesso à informação e *Accountability* social à Luz da
democracia participativa / Davi Zorkot Sant'Anna. – Lavras :
UFLA, 2015.

80 p. : il.

Dissertação (mestrado acadêmico)–Universidade Federal de
Lavras, 2015.

Orientador(a): Silvia Helena Rigatto.

Bibliografia.

1. Lei de Acesso à informação. 2. Democracia Participativa. 3.
Accountability social. 4. Cidadania Republicana. 5. Interesse
Público. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

DAVI ZORKOT SANT'ANNA

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* SOCIAL À
LUZ DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 23 de Fevereiro de 2015.

Dr. José Roberto Pereira UFLA

Dr. José Luiz Quadros de Magalhães UFMG

Dra. Silvia Helena Rigatto
Orientador

LAVRAS - MG

2015

Dedico este trabalho aos meus pais e meus familiares

DEDICO

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Departamento de Administração e Economia (DAE), pela oportunidade de realização deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública pelos conhecimentos transmitidos.

À minha orientadora Profa. Silvia Helena Rigatto, que me instigou a entrar no mundo da pesquisa conduzindo-me com muita sabedoria.

À minha namorada Sheyla Rodrigues pela compreensão e constante dedicação

Quero deixar, também, a minha gratidão e respeito aos meus amigos e familiares que sempre me incentivaram e devo a eles o alicerce que me trouxe até aqui.

“É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.”

Theodore Roosevelt

RESUMO

Este estudo teórico de natureza reflexiva tem o intuito de debater, discutir e expressar um ponto de vista sobre a institucionalização da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso Informações Públicas no Brasil. Portanto, esta pesquisa foi realizada com o objetivo de identificar o contexto sócio - histórico que a referida lei foi formulada e aprovada, bem como explicar como a Lei de acesso Brasileira pode contribuir para a efetivação e/ou aprimoramento do controle social. Para isso, a metodologia utilizada será a pesquisa teórica assim como a pesquisa documental por meio de dados secundários do governo. Assim, esta pesquisa debaterá a ampliação da democracia participativa, por meio das categorias teóricas da Cidadania republicana, *Accountability* social e Interesse Público. Com o aprofundamento e interpretação dessas categorias nucleantes será possível estabelecer um ponto de vista sobre o tema. Ante o exposto, o debate centra-se na transparência (finalidade da Lei de acesso à informação) e participação visto que a lei 12.527/2011 permite ao cidadão avaliar o interesse público por meio da cidadania.

Palavras-chave: Lei de Acesso à informação. Democracia Participativa. *Accountability social*. Cidadania Republicana. Interesse Público.

ABSTRACT

This theoretical study of reflective nature intends on debating, discussing and expressing a point of view on the institutionalization of Law 12.527/2011 - Access to Public Information Law, in Brazil. Therefore, this research aims to identify the socio-historical context to which the referred Law was formulated and approved, as well as explain how the Brazilian Access Law can contribute to the effectiveness and/or improvement of social control. To do so, the methodology used will be theoretical research in addition to documental research of secondary government data. Thus, this research will discuss the expansion of participatory democracy by means of the theoretical categories of Republican Citizenship, Social Accountability and Public Interest. With the deepening and interpretation of these nucleating categories, it will be possible to establish a point of view on the subject. Based on the exposed, the debate focuses on transparency (purpose of the Access to Information Law) and participation, since Law 12.527/2011 allows citizens to assess public interest through citizenship.

Keywords: Access to information law. Participative Democracy. Social Accountability. Republican citizenship. Public Interest.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Democracia participativa e a Lei de acesso à Informação.....	20
Figura 2	Histórico da Lei de Acesso à Informação no Congresso.....	23
Figura 3	Transparência ativa	28
Figura 4	Tela de acesso ao Serviço de informações ao cidadão – E-SIC.....	30
Figura 5	Fortalecimento da democracia participativa.....	36
Figura 6	Quantitativo de pedidos de acesso à Informação	48
Figura 7	Escolaridade do cidadão que utiliza a Lei de acesso à Informação.....	49
Figura 8	Ocupação do cidadão que utiliza a Lei de acesso à Informação	50
Figura 9	Relação biunívoca de prestação de contas.....	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Tipos de democracia	34
Quadro 2	Pedidos de acesso à Informação	51
Quadro 3	Regulamentação da LAI no Brasil.....	56
Quadro 4	Categorias teóricas.....	58

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	19
2.1	A Lei de Acesso à Informação – LAI.....	19
2.2	Contexto sócio histórico do Acesso à Informação no Brasil	21
2.3	A Finalidade da Lei de Acesso à Informação – LAI	26
2.3.1	Transparência ativa	28
2.3.2	Transparência passiva	29
2.4	Democracia e Participação	31
2.5	Controle Social.....	41
3	MATERIAL E MÉTODOS	43
3.1	O Marco teórico	44
3.2	Coleta e Análise de dados	45
4	RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: POSSIBILIDADES DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA E DO CONTROLE SOCIAL.....	48
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO À LUZ DAS CATEGORIAS TEÓRICAS	58
5.1	Definições de <i>Accountability</i> e o controle social.....	59
5.2	Cidadania Republicana	66
5.3	Interesse Público	70
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
	REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

Esse estudo reconhece que a democracia participativa é formada por mecanismos e processos. Portanto, o Estado precisa criar mecanismos seja por meio de iniciativa própria, seja por meio da pressão dos cidadãos por poder. Neste contexto, surge a Lei 12.527/2011 – Lei de acesso a informações públicas como um mecanismo democrático que tem o intuito de tornar o governo mais profissional, responsável e os cidadãos mais proativos na vida pública.

Acrescenta-se a isso que apenas a disponibilidade de informações, por meio da regulamentação do acesso à informação, não é suficiente para estabelecer um regime democrático. Também é necessário que a sociedade utilize os instrumentos criados com a Lei de Acesso à Informação – LAI.

Nesse prisma, para entender esse processo, faz-se necessário explicar a institucionalização da Lei de Acesso à Informação no Brasil à luz da teoria da democracia participativa com foco na cidadania. Para isso alguns objetivos devem ser alcançados quais sejam:

Em primeiro lugar, compreender o contexto histórico que a Lei de Acesso foi formulada e aprovada como mecanismo democrático de participação no contexto Brasileiro.

Em segundo lugar, explicar qual o perfil do cidadão que está solicitando as informações e, ainda, buscar um debate sobre virtude e interesse do cidadão para compreender esse papel. Para isso, serão estudados os conceitos de cidadania republicana e interesse público.

Em terceiro lugar, entender qual o conceito de *Accountability* está expresso na LAI, em especial, para explicar como a Lei de Acesso à Informação pode contribuir para a efetivação do controle social na Administração Pública.

Para isso, considera-se que a *Accountability* consiste num processo de autoavaliação do governo e suas ações, para, então, disponibilizar para a

população de forma transparente as suas conquistas e, paralelamente, suas falhas.

Nesse sentido, esse estudo reconhece que o conceito de *Accountability* é mais complexo do que simplesmente prestar contas, visto que prestar contas é uma forma muito simplificada, quantitativa e instrumental para definir *Accountability* (CAMPOS, 1990).

Dessa forma, surge a *Accountability* societal que se centra na ação coletiva organizada e utiliza várias ferramentas institucionais e não institucionais com o intuito de verificar a forma de atuação do Estado. Essa modalidade não tem legitimidade para aplicar sanções, no entanto, pode ser realizada de forma contínua e com maior amplitude, isto é, alcançar não apenas os políticos, mas também a burocracia administrativa (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

Nesse foco, o processo de *Accountability* societal é um processo complexo que ultrapassa o Estado, nesse contexto, para uma *Accountability* social efetiva deve-se distribuir poder na sociedade.

Sendo assim, faz-se necessário compreender até que ponto a Lei de acesso à informação pode contribuir para a sociedade exercer a *Accountability* social, isto é, o controle social conforme a citada lei.

Além disso, é necessário que o indivíduo participe ativamente do processo, entretanto, essa participação é complexa e exige uma reflexão sobre a perspectiva da cidadania na sociedade contemporânea com base nas tradições republicanas.

É pertinente ressaltar que é incipiente no contexto Brasileiro a efetivação de mecanismos de democracia participativa com foco na cidadania que utilizem processos sociais, ou seja, conjuntos de ações que permitam a intervenção da sociedade.

Dessa forma, há uma lacuna de participação, isto é, uma lacuna de cidadania que impede que os cidadãos possam agir plenamente espelhados no conceito de *Accountability* social.

Nesse sentido, esse estudo trata da democracia participativa e tem o seu foco na concepção da cidadania republicana no sentido de compreender o controle social que a *Accountability* social pode oferecer com base na Lei de acesso à informação.

Diante do exposto, pretende-se analisar a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informações Públicas por meio das categorias teóricas ou nucleantes de análise. Em primeiro lugar, o estudo analisará a interface entre a LAI e a categoria teórica de *Accountability* social. Em segundo lugar, esse estudo busca compreender por meio das categorias nucleantes da cidadania republicana e do interesse público o papel do cidadão no controle social. Para então, construir hipóteses por meio do marco teórico estudado.

Dessa feita, a pesquisa tem as seguintes características:

LINHA DE PESQUISA

Gestão de Organizações Públicas do Estado.

MODALIDADE DE PRODUTO FINAL

Dissertação.

OBJETO DE ESTUDO

Lei de Acesso à informação como mecanismo *de Accountability* e processo de participação societal.

TEMA

A lei de acesso à informação e *Accountability* social à luz da democracia participativa.

PROBLEMA

A discussão acerca da liberdade de informação e da transparência é certamente digna de estudos mais aprofundados visto que minimizar a assimetria informacional favorece a *Accountability*. Como bens públicos que são, em grande parte produtos da revolução da informação do século XX, estas leis têm uma função importante (MICHENER, 2011).

Para este autor, a primeira fase da governança democrática era afirmar a tomada de decisões e controle sobre quem é governado, assim, as leis de transparência e de Liberdade de Informação desempenham um papel fundamental na segunda etapa de governança que é influenciar como os governos agem, uma luta que exige acesso a informações transparentes.

Nesse foco, Angélico (2012) pontua que a *Accountability* poderá ser fortalecida caso a transparência se efetive no Brasil baseada na Lei de Acesso à Informação, o que requer novos estudos.

Diante do exposto, questiona-se: Por que a Lei de Acesso à Informação foi instituída no Brasil? Como a noção de *Accountability* foi nela expressa e representada?

OBJETIVO GERAL

Explicar a institucionalização da Lei de Acesso à Informação no Brasil à luz da teoria da democracia participativa.

OBEJTIVOS ESPECÍFICOS

a) identificar o contexto sócio - histórico em que a Lei de Acesso à Informação foi formulada e aprovada.

b) explicar como a Lei de Acesso à Informação pode contribuir para a efetivação da *Accountability* social.

JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Convém fundamentar a pertinência e a oportunidade desse estudo com a premissa de que o cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar seus direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais.

Nesse prisma, Dowbor (2003, p. 8) ressalta que “o que nos interessa, portanto, é como transformar a informação em instrumento de promoção da qualidade de vida, de um desenvolvimento sustentável e de um processo político transparente e participativo.”

Por estes motivos, o acesso à informação pública tem sido cada vez mais reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Diante do exposto, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

Conforme a Constituição Federal de 1988, o acesso à informação é direito de todos e dever do Estado e será promovida e incentivada com a participação da sociedade. A Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional previsto no artigo 5º inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - que dispõe que: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Dessa forma, a Lei de Acesso à Informação estabelece requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso por qualquer pessoa. Corroborando, Hoch, Rigui e Silva (2012, p. 258) salientam que com a criação da Lei de Acesso à Informação “foi instaurada no cenário brasileiro uma mudança de paradigma, tendo em vista que o desenvolvimento da cultura de acesso, ancorada na publicidade e na transparência, constitui-se como regra, e o sigilo, como exceção.”

Portanto, com a regulamentação da Lei de Acesso à Informação a abertura se tornou regra e o sigilo exceção. Corroborando, Gruman (2012, p. 104) pontua que nesta “cultura do acesso, a informação compreensível pertence ao cidadão e, a partir delas, as demandas sociais podem e devem ser atendidas.”

Nesse contexto, o acesso a dados – que compõem documentos, arquivos e estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia participativa, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. Nesse sentido, a transparência é um dos elementos essenciais para que a equidade seja realmente vivenciada na sociedade (ACESSO..., 2014).

Avançando a discussão, alguns autores demonstram obstáculos para que a participação popular seja alcançada por meio da transparência.

Para Torres (2004, p. 45) “da mesma forma que na democracia há uma assimetria de informações entre representantes e representados, no caso particular da administração pública também observamos o mesmo problema.” É possível sustentar que o dirigente e o gestor público estão em posição tendencialmente mais estratégica e privilegiada se comparada com a população em geral, que tem uma dificuldade grande em entender as características e o funcionamento da burocracia estatal.

O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apud Teixeira (2006, p. 38) argumenta que “um dos maiores desafios que enfrentam as democracias contemporâneas é o de dar transparência à gestão do Estado na definição e na fiscalização dos gastos públicos”.

Dessa forma, o desafio que o país enfrenta na matéria é melhorar o acesso à informação pública. Nesse foco, Santos (2007) pontua que a falta de informação continua sendo enorme; segundo ele a maioria dos membros da elite assim como grande maioria da população continua mal informada e expressa convicções cada vez mais dogmáticas.

Nesse sentido, a *Accountability* só se efetivará, por meio da Lei de Acesso à Informação, caso esta funcione como instrumento de fornecimento de informações relevantes e ao mesmo tempo permita a intervenção da sociedade nessas informações.

Portanto, esse estudo tem o intuito de contribuir para a literatura sobre o tema, que, por ser recente, ainda há uma incipiente quantidade de trabalhos científicos.

Corroborando, para Michener (2011), as discussões acerca da liberdade da informação e da transparência são certamente dignas de estudos mais aprofundados, visto que minimizar a assimetria informacional favorece a *Accountability*.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A Lei de Acesso à Informação – LAI

Michener (2011) pontua que as leis que garantem a liberdade de informação são consideradas como a política de entrada do governo, visto que permitem a transparência na Administração Pública como em sistemas de compras eletrônicas, entre outras inovações.

Para o supracitado autor, em teoria, eliminar assimetrias de informações por meio da Lei de Acesso à Informação permite realizar mais cuidadosamente políticas públicas, tornar mais dinâmica a comunicação entre diferentes alas do governo e capacitar os cidadãos e a imprensa com o intuito de acompanhar a condução dos assuntos públicos.

Nesse foco, Gruman (2012, p. 103-104) complementa que “a Lei de acesso à Informação busca um espaço de interlocução muito mais complexo por meio da ampliação do grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica.”

Avançando na discussão, a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informações Públicas estabelece as diretrizes que devem ser seguidas para alcançar esse direito de acesso à informação (BRASIL, 2011):

- a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção:
- b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações:
- c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação:
- d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública:

e) desenvolvimento do controle social da administração pública

Nesse sentido, verifica-se, por meio das diretrizes da LAI, que o direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de *Accountability* por meio do aprimoramento do controle social e da transparência pública.

Nessa perspectiva, o cidadão tem o direito fundamental de pedir informação ao governo que conseqüentemente tem a obrigação de emitir resposta a esse pedido. Nesse foco, conforme a Lei 12.527/2011, o governo deve emitir a informação de imediato, entretanto, se não possuir a informação no momento da solicitação a Administração Pública tem até 20 dias para fornecer a resposta ao cidadão.

Além disso, na Figura 1 é possível visualizar a conexão entre a Democracia participativa e a Lei de acesso à Informação.



Figura 1 Democracia participativa e a Lei de acesso à Informação

Fonte: ESCOLA VIRTUAL DA CGU (2014)

Diante do exposto, conforme a referida Figura, a retro mencionada lei promove uma democracia mais eficiente porque o cidadão conquista ferramentas que permitem monitorar o comportamento dos dirigentes públicos em suas ações. Além disso, essa fiscalização permite a prevenção da corrupção e a otimização do processo decisório.

2.2 Contexto sócio histórico do Acesso à Informação no Brasil

Para explicar a institucionalização da Lei de Acesso à Informação no Brasil como mecanismo de *Accountability* à luz da teoria da democracia participativa faz-se necessário identificar o contexto sócio - histórico em que a Lei de Acesso à Informação foi formulada e aprovada.

No contexto jurídico da legislação internacional, o direito de acesso a informações públicas está presente, com diferentes redações, nos seguintes instrumentos jurídicos:

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Art. 19 - Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

No *Art.10 e o Art.13* da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...).

Na Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão: Item 4“O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.

No Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos: **Art. 19** -“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.

Apesar disso, no contexto Brasileiro somente com a Constituição Federal de 1988 que o país, do ponto de vista do ordenamento jurídico, dá passos consistentes na direção de estruturar um regime de acesso a informações públicas. Corroborando, Gruman (2012, p. 99) cita que “foi apenas na reabertura democrática e, principalmente, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 que o acesso à informação pública passou a ser discutido de forma mais intensa no país.”

Nesse sentido, analisando os artigos 37 e 216 da carta magna verifica-se que o atraso histórico da inserção de um regime de acesso às informações públicas no Brasil se agravaria ainda mais, porque somente após 21 anos da promulgação da constituição federal o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 5.228/2009, que trata exatamente da regulação do acesso às informações públicas.

Art. 37 - § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216 - § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 2009).

Além disso, na Figura 2 é possível visualizar o processo de formulação e aprovação da Lei de acesso à informação após a regulação na constituição federal por meio dos supracitados artigos.

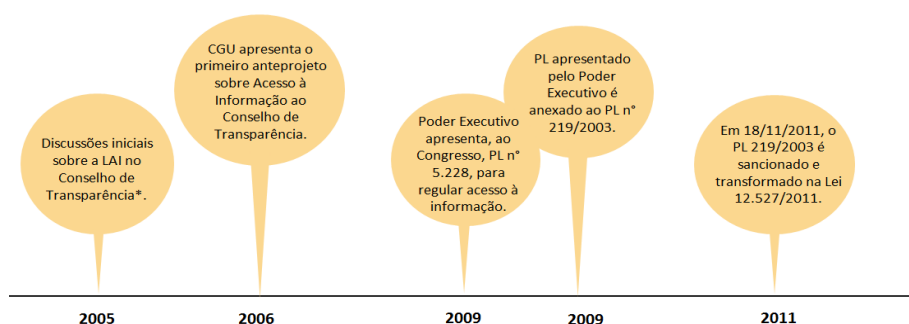


Figura 2 Histórico da Lei de Acesso à Informação no Congresso

Fonte: ESCOLA VIRTUAL DA CGU (2014).

Nesse foco, conforme a referida Figura a Lei de acesso à informação foi aprovada 23 anos depois de prevista na Constituição Brasileira em 1988, além disso, ocorreram obstáculos na tramitação no Congresso. Michener (2014) complementa que um dos fatores que colaborou para esse atraso foi quando o senador Fernando Collor recusou-se a prosseguir com o projeto de lei que resultou na Lei 12.527/2011 adiante sem que fosse retificado. Nesse foco, Collor elaborou emendas que, se aprovadas, teriam exigido que os pedidos de acesso à informação fossem justificados.

Nesse prisma, caso fosse aprovada a emenda ao projeto de lei 5.228, isto é, a obrigatoriedade de justificativa para pedidos de acesso à informação, iria

eliminar a essência da lei de Acesso à Informação que é assegurar o direito de acesso à Informação aos cidadãos. Portanto, de acordo com a exposição de motivos da Lei de Acesso à Informação:

Nos procedimentos de acesso à informação, importa destacar a inovação de se acabar com a necessidade de justificativa nos pedidos de acesso, como já ocorre em países com legislação reconhecidamente avançada no assunto, como a Suécia, o México e os Estados Unidos da América, em que o motivo do requerimento do acesso à informação não é relevante. Será exigido do interessado apenas sua identificação e a especificação da informação requerida. Ora, se um documento é produzido pela Administração Pública e não contém informação de caráter pessoal ou está classificado como sigiloso, este documento necessariamente será de interesse público, inclusive no que tange à possibilidade de ser acessado por todos (BRASIL, 2009, p. 15).

Além disso, no supradispositivo fica nítida a tendência do legislativo em adotar práticas internacionais de modelos implementados em outros países.

Avançando à discussão, no decorrer da exposição de motivos da Lei de Acesso à Informação no congresso, percebe-se a preocupação do legislador com a transparência, celeridade e responsabilidade que devem nortear a relação entre Estado e cidadão no que diz respeito às informações da Administração Pública.

Nesse contexto, uma das diretrizes da Lei de Acesso à Informação é criar um modelo no qual os cidadãos tenham participação efetiva e contínua. Portanto, a referida lei busca aprimorar o controle social na Administração pública.

Ademais, na exposição de motivos do projeto de Lei de Acesso à Informação verifica-se a disseminação da Lei de Acesso à Informação no mundo:

Em 2008, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO divulgou relatório que demonstra que em 1990, apenas treze países haviam regulamentado o direito de acesso à informação. Atualmente, mais de 70 países adotaram essa legislação, enquanto dezenas de outros se encontram em adiantado processo para sua elaboração. Outro avanço apontado pela UNESCO reside no reconhecimento por muitos países do direito à informação como um direito fundamental (BRASIL, 2009, p. 14).

Conforme citado acima, as Leis de Acesso à Informação estão sendo adotadas em um ritmo sem precedentes. Ackerman e Sandoval (2009) compartilha essa visão, para ele o movimento global em direção à liberdade de informação continua a crescer, nesse sentido, é fundamental a participação ativa da sociedade civil.

Para Michener (2014), o Brasil foi um dos últimos países a adotar a referida lei na América Latina, à frente apenas de Cuba e Costa Rica. Portanto, o governo Brasileiro tardou em implantar a Lei de Acesso à Informação.

Nesse foco de discussão, é pertinente ressaltar que alguns autores estabeleçam algumas hipóteses para os motivos que levam os governos a aprovar uma Lei de Acesso à Informação. Relly e Sabharwal (2008) sob a lente de Ackerman e Sandoval (2009) salientam que a análise e aprovação de uma Lei de Acesso à Informação e a respectiva implementação, em grande parte, envolve a tomada de decisões no âmbito político.

Michener (2011, p. 4) argumenta que “alguns governos aprovam a referida lei pelo simples fato de uma lei de liberdade da informação trazer uma imagem positiva para o governo”. Entretanto, o autor alerta que alguns governos se preocupam apenas com o “*marketing*” da Lei independentemente da qualidade jurídica do que foi aprovado.

Wenjing (2011), ao investigar a relação entre a *Accountability* e o direito de acesso a informações salienta que o governo partilha informação para fins de

eficiência. Corroborando, Relly e Sabharwal (2008) mencionam que vários países adotaram leis de acesso à informação para demonstrar a eficiência do governo e, conseqüentemente, atrair investimentos para o desenvolvimento econômico.

No contexto brasileiro, verifica-se que a LAI surge num momento em que o Brasil vem vivenciando uma mudança de comportamento de sua população e de suas instituições em relação à transparência. Além da Lei de acesso à Informação, diversas iniciativas foram adotadas pelo governo Brasileiro nos últimos anos, dentre elas, a criação do Portal da Transparência e a obrigatoriedade e publicação da remuneração de servidores públicos.

Ante o exposto, a proposta estabelecida como primeiro objetivo específico torna-se alcançável por meio da teoria supracitada nesta seção.

2.3 A Finalidade da Lei de Acesso à Informação – LAI

A finalidade da Lei de Acesso à Informação é a transparência seja ela ativa, isto é, quando o governo disponibiliza informações nos seus portais; ou passiva, quando o cidadão solicita uma informação para o Estado.

Historicamente, Matias-Pereira (2002, p. 8) menciona que “a proposta de elevar o nível de transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política de controle social com o fim do período de autoritarismo que vigorou de 1964 a 1985.”

Corroborando, Jardim (1999, p. 88) salienta que a “busca pela transparência do Estado brasileiro foi inserida na agenda política de democratização do país, após 21 anos de ditadura militar.”

Matias-Pereira (2002, p. 8) complementa que:

A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental.

Avançando a discussão, alguns autores relatam a importância da transparência para a consolidação da democracia participativa e a melhoria da gestão pública. Michener e Bersch (2013, p. 233) argumentam que “Transparência dissipa a ocultação de informações, o primeiro refúgio de corrupção, da ineficiência e da incompetência”. Já na visão de Matias-Pereira (2003, p. 44):

A busca da transparência na administração pública é condição fundamental para que o Brasil possa continuar a avançar no processo de consolidação da democracia. A transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e sociedade civil.

Relly e Sabharwal (2008) complementam que países classificados como mais transparentes têm: níveis significativamente mais elevados de leis de acesso à informação, infraestrutura de telecomunicações, governo eletrônico efetivo, imprensa livre e níveis de renda mais elevados do que os países com baixos níveis de transparência.

Sendo assim, a Lei de acesso à informação Pública, Lei 12.527/2011, tem a finalidade de aprimorar a transparência pública. Portanto, é uma Lei fundamental para prestar contas, coibir a corrupção e monitorar o andamento da Administração pública no Brasil.

2.3.1 Transparência ativa

Na Figura 3 é apresentado o caminho da transparência ativa, isto é, quando o governo disponibiliza informações nos seus portais sem que o cidadão solicite.

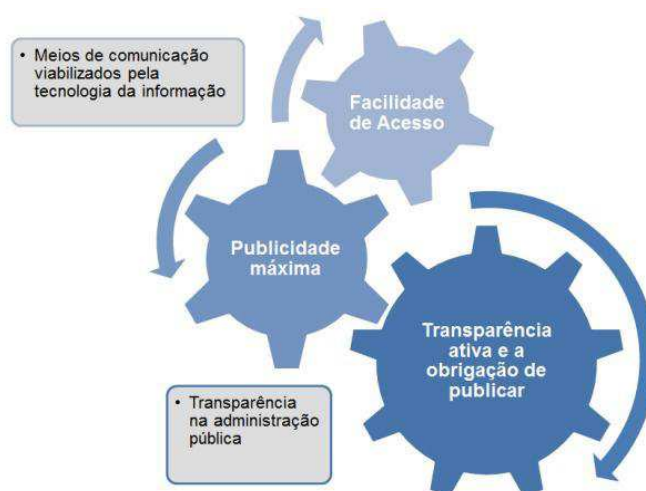


Figura 3 Transparência ativa

Fonte: ESCOLA VIRTUAL DA CGU (2014).

Nesse contexto, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do poder executivo e federal definiu, no seu art. 8º, um ROL MÍNIMO de informações que devem estar publicadas nos sítios dos órgãos/entidades na internet (BRASIL, 2009):

- a) estrutura organizacional e competências dos órgãos, além dos endereços e b) telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público;

- c) despesas, repasses e transferências de recursos financeiros.
- d) procedimentos licitatórios e contratos celebrados.
- e) dados gerais que permitam acompanhar programas, ações, projetos e obras.
- f) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Sendo assim, conforme a Figura 3, a transparência ativa permite que o governo divulgue as informações na internet por iniciativa própria, independente de solicitações dos cidadãos. Isso é possível por meio dos recursos de tecnologia da informação disponíveis atualmente. Portanto, esse procedimento facilita o acesso à informação e promove a cidadania.

2.3.2 Transparência passiva

As informações que não estão presentes no rol mínimo de informações, que os órgãos públicos no âmbito federal devem publicar por meio da transparência ativa, podem ser solicitadas por meio do Serviço de Informação ao cidadão - SIC. Justifica-se isso porque apesar de não divulgadas essas informações, também, pertencem à sociedade (GRUMAN, 2012).

Convém ressaltar que isso ocorre apenas no âmbito federal por meio do decreto 7724/2012 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no poder executivo federal:

Art. 9º - Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de:

- I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação;
- II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e
- III - receber e registrar pedidos de acesso à informação.



Figura 4 Tela de acesso ao Serviço de informações ao cidadão – E-SIC
 Fonte: ESCOLA VIRTUAL DA CGU (2014).

Além disso, uma das potencialidades da lei brasileira é que esse país tem a vantagem de ter criado sua lei na era da internet. Logo, diversos serviços foram criados, por meio da tecnologia da informação, dentre eles, o Serviço de Informação ao cidadão - SIC.

Urge salientar que a transparência passiva é um mecanismo que permite que o cidadão busque informações não disponibilizadas pelo rol mínimo de informações disponíveis pela transparência ativa.

Nesse prisma, a transparência pública é um ponto importante para facilitar o acesso e propiciar uma cidadania engajada para avaliar o interesse público. Para Michener (2011), em outros países, inclusive considerados padrão de referencia em leis de liberdade da informação como os Estados Unidos, a

legislação foi concebida para a época dos registros em papel. Não obstante a Lei americana ser considerada um padrão de referência no mundo, sua legislação está desatualizada.

Nesse sentido, conforme a Figura 4, a Lei de Acesso à Informação instituiu como um dever do Estado a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o poder público por meio do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC. Além disso, para permitir que o cidadão possa realizar o controle social, os sítios de internet dos órgãos públicos disponibilizam o link de acesso à informação Pública em local de destaque na sua página inicial.

Sendo assim, por meio desse link, os cidadãos podem acessar o SIC. Portanto, qualquer pessoa natural ou jurídica pode solicitar a informação. Além disso, esse sistema registra a resposta do Estado e o usuário é comunicado quando a informação está disponível (ESCOLA VIRTUAL CGU, 2014).

Outro aspecto importante refere-se à possibilidade do cidadão solicitar pessoalmente o acesso às informações, eles poderão fazê-lo preenchendo formulário na unidade criada por cada órgão público para receber pedidos de informação (ACESSO..., 2014).

2.4 Democracia e Participação

Falando em democracia, nada melhor do que explicar sobre o pensamento de dois dos principais autores dessa matéria: Alexis de Tocqueville e Robert Dahl. Suas ideias continuam sendo estudadas intensamente porque sintetizam de forma magistral o que é e quais as vantagens e desvantagens de sua adoção por qualquer governo. Dahl (2001) sinaliza que, apesar de todo o seu potencial, a democracia não pode garantir que os cidadãos sejam “felizes, prósperos, saudáveis, sábios, pacíficos ou justos (até porque isso está além da capacidade de qualquer governo)”. Contudo, concordamos com Dahl (2001) de

que os benefícios da democracia a tornam mais desejável do que qualquer alternativa viável a ela.

Tocqueville (2004), em sua obra “A democracia na América”, não apresenta uma definição específica para democracia, mas, conforme a abordagem que faz sobre o tema, ao longo de sua obra, em que são analisados os diversos aspectos que tornaram a sociedade americana, a mais democrática das nações, podemos inferir que, para ele, democracia é sinônimo de igualdade de condições entre os indivíduos.

Conforme Tocqueville (2004), uma sociedade democrática embasa-se em valores de igualdade (seja no sentido de todos poderem tomar decisão ou do governo não contar com a participação de ninguém), individualismo (quando o indivíduo é exaltado) e liberdade (via contrato social). Mas a igualdade é decisiva para que a democracia aconteça. Pois, uma sociedade democrática é aquela onde não subsistem distinções de ordens e de classes; em que todos os indivíduos são socialmente iguais, que conta com a participação de todos por estarem em igualdade de condições.

Jasmin (2005), ao analisar a obra de Tocqueville, afirma que o conceito de democracia na visão do autor francês se referia a uma forma de sociedade, sendo utilizado em dois níveis: um histórico-empírico e outro teórico.

No primeiro, a democracia serviu para designar as sociedades que superaram as estruturas sociais feudais, sendo sinônimo de modernidade na história ocidental; serviu, também, para explicar o princípio dinâmico da história do “universo cristão”, que aproximou as condições sociais de nobres e plebeus. O autor afirma que a transição das sociedades aristocráticas para a modernidade igualitária foi denominada “revolução democrática”.

No segundo nível, Jasmin (2005) continua a análise afirmando que o:

Conceito ganhou o estatuto teórico de totalidade abstrata para significar um modelo de ordem social fundada sobre a premissa da igualdade. Enquanto categoria abstrata, democracia representa a sociedade onde prevalece a igualdade social de condições (...)" (JASMIM, 2005, p. 41-42).

Jasmin (2005) reitera que Tocqueville não definiu seu conceito chave, mas antes trabalhou com um esquema de análise dual, contrapondo aristocracia e democracia, termos denominados como “estados extremos”, empiricamente inexistentes. Como exemplo clássico, o referido autor cita que, apesar da oposição patrões x empregados ser uma desigualdade da democracia, mesmo assim, esse é o segredo maior da democracia, em virtude da mobilidade social.

Outro autor que trabalha muito bem a questão da democracia é Robert Dahl. Dahl (2001) afirma que, ao contrário do que é defendido por vários autores, a democracia não surgiu na Grécia há mais ou menos 2500 anos, mas, sim, foi inventada mais de uma vez em mais de um local, sempre que existiram condições adequadas, que não foram plenamente atendidas nos casos de Grécia e Roma, por exemplo, em virtude de enormes desigualdades que imperavam.

Com efeito, Dahl (2001) apresenta várias razões que respondem à pergunta “Por que a democracia?”, quais sejam: evita o governo de autocratas cruéis e corruptos; garante a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não concedem e não podem conceder; garante a seus cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla do que qualquer alternativa viável a ela; ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais; proporciona oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade da autodeterminação; proporciona oportunidade máxima de exercer a responsabilidade moral; promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer opção viável; promove um grau relativamente elevado de igualdade política; as democracias representativas modernas não guerreiam uma

com as outras e, finalmente, países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos do que países com governos autoritários.

Avançando a discussão, há vários tipos de democracia, dentre elas, a democracia representativa, deliberativa e a participativa. Nesse sentido, as definições dos tipos de democracia são apresentadas no Quadro 1.

Participativa	Os defensores da democracia participativa advogam a necessidade de mecanismos de controle da sociedade civil sob os atos do governo, principalmente no que diz respeito à democracia para a esfera social (PEREIRA,2008, P.50).
Representativa	Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos (BONAVIDES, 2006, p.355).
Deliberativa	A concepção deliberativa da democracia considera a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão o elemento central da compreensão do processo democrático. Nesse sentido, focaliza os elementos formais e normativos, como a exigência do aumento da participação dos cidadãos nos processos de deliberação (LUBENOW 2010, p.245).

Quadro 1 Tipos de democracia

Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, Bonavides (2006, p. 355) salienta que:

O poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa. Já a concepção de democracia

deliberativa tem como referência um tipo ideal, ou seja, a existência de uma esfera pública na qual ocorreria um debate entre iguais. Uma concepção difícil de ser alcançada na sociedade contemporânea.

Ante o exposto, esse estudo optou por discutir, debater e explicar a concepção da Lei de acesso à Informação no Brasil à luz da teoria da democracia participativa visto que essa concepção de democracia se opõe a separação entre o Estado e a sociedade civil e defende a implantação de mecanismos democráticos como a Lei de acesso à informação.

Avançando a discussão, o atual contexto histórico no Brasil caracteriza-se por transformações significativas, sejam elas econômicas, políticas, tecnológicas ou culturais. Nessa nova realidade ressaltam-se a administração pública democrática e a transparência pública dos atos do poder público como elementos fundamentais para o desenvolvimento da sociedade democrática e para a manutenção do Estado de direito.

Nesse sentido, a democracia depende fundamentalmente do funcionamento da transparência pública (Figura 5). Argumenta-se que a falta da transparência pública na gestão dos negócios públicos ou seu precário funcionamento ou, ainda, o seu funcionamento parcial, comprometem a democracia e, por conseguinte, a consolidação do Estado democrático de direito.

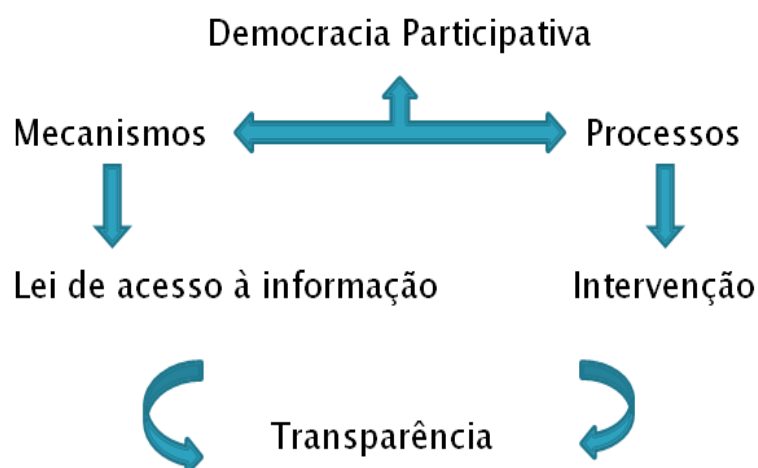


Figura 5 Fortalecimento da democracia participativa
Fonte: Elaboração Própria.

Sendo assim, conforme a Figura 5, a finalidade da Lei de Acesso à Informação é a transparência seja ela ativa ou passiva. Nas duas perspectivas faz-se necessária a participação do cidadão, isto é, ele deve exercer uma intervenção por meio da Lei de Acesso à Informação como mecanismo democrático de participação.

Corroborando, Matias-Pereira (2002, p. 7) pontua que “A transparência das ações governamentais surge como uma prática indispensável para o fortalecimento da democracia.”

Nessa visão, Gruman (2012, p. 103) complementa que “prover o cidadão de informações públicas é necessário, mas não suficiente, devendo o Estado estimulá-lo à participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas.”

Corroborando, Magalhães (1997, p. 36) menciona que “democracia não é somente votar, mas participar do processo de construção do Estado e da sociedade, por intermédio de canais amplos de comunicação entre os cidadãos e as diversas instituições privadas ou estatais.”

Nesse sentido, Dowbor (2004, p. 6) argumenta que “precisamos fortalecer as instituições democráticas em todos os níveis e proporcionar-lhes transparência e prestação de contas no exercício do governo, participação inclusiva na tomada de decisões e acesso à justiça.”

Numa breve contextualização, alguns autores debatem a ampliação do alcance da democracia participativa, dentre eles, Santos (2002), Ribeiro (2008) e Dahl (2001).

Nesse foco, Ribeiro (2008) argumenta que o indivíduo deve se preocupar em buscar formas de consolidar seu poder como cidadão, e a eliminação da desigualdade na conquista de bens materiais será consequência disso.

Nesse sentido, Dahl (2001) defende que é necessário que alguns critérios sejam identificados para que a democracia habilite os cidadãos a participarem das decisões políticas: (i) participação efetiva, ou seja, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para que os outros conheçam suas opiniões; (ii) igualdade de voto, para tomar decisões políticas, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto, que são contados como iguais; (iii) entendimento esclarecido, pois cada um deve ter oportunidades iguais e efetivas para aprender sobre as políticas alternativas importantes e quais as possíveis consequências; (iv) controle do programa de planejamento, para que os membros tenham oportunidade de decidir quais questões devem entrar no planejamento, de modo que as políticas de sua região estejam sempre abertas à mudança pelos seus membros; e (v) inclusão dos adultos para que a maioria dos adultos devem ter o direito de cidadãos em sua plenitude.

Depois de expor cada um dos critérios, Dahl (2001) afirma que, quando um dos quatro primeiros é descumprido, dentre eles, a participação efetiva, os membros já não são politicamente iguais. Continuando suas reflexões, o autor afirma que jamais um Estado conseguiu ter um governo em que esses critérios vigerassem totalmente, possivelmente nunca existirá, mas esses critérios proporcionam configurações altamente vantajosas para avaliar as potencialidades de um governo democrático.

Avançando a discussão, Santos (2002, p. 27) salienta que “a democracia participativa confronta privilegiadamente a dominação, o patriarcado e a diferenciação identitária desigual”. Portanto, Santos defende que:

Um dos conflitos centrais entre o Norte e o Sul resultado do confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa. Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade de democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social (SANTOS, 2002, p. 32).

Nesse prisma, para o autor há duas formas de encontro da democracia participativa e da representativa denominadas complementariedade e coexistência.

A coexistência é inspirada na concepção hegemônica enquanto a complementariedade tem afinidade com a concepção contra hegemônica (SANTOS, 2002).

Para o referido autor, a complementariedade busca essa aproximação com o modelo hegemônico de democracia, em especial, por meio de formas de *Accountability* da ação do governo e a substituição de parte do processo de representação por um conjunto de ações mais participativa, pautadas em uma

nova concepção de deliberação, mais ampla, que reconhece o indivíduo como sujeito participante do processo. Nesse sentido, Santos (2002) cita que:

O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (SANTOS, 2002, p. 32).

Portanto, Santos (2002) demonstra sua preocupação em consolidar a democracia como forma de governo que após as guerras mundiais se transformou em sinônimo de eleição.

Sendo assim, Santos (2002) ressalta a importância de ampliar o alcance da democracia, normalmente isso ocorre institucionalizando processos contra hegemônicos como a Lei de acesso à Informação. Para esse aprofundamento da democracia, o autor enfatiza três dimensões: Fortalecimento da demodiversidade, maior articulação entre o local e o Global e a ampliação do experimentalismo democrático. Nesse contexto, ele cita que:

sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo enquanto embrionária, de redes transnacionais de democracia participativa (SANTOS, 2002, p. 32).

Assim, para o supracitado autor é imperioso refletir acerca da articulação entre a esfera local e as esferas nacionais, porque vários autores atribuem o fracasso de diversas políticas à falta dessa articulação. Nesse prisma, a referida articulação favorece uma democracia participativa de alta intensidade.

Além disso, os processos democráticos devem ser norteados pela interação entre diversas formas de democracia. O que não ocorreu com a implantação do modelo hegemônico que privilegiou uma democracia representativa em detrimento da participativa. Ora, em uma sociedade híbrida culturalmente não pode haver uma forma única e aceita de democracia, sendo necessário um fortalecimento da demodiversidade como denomina Boaventura.

Ante o exposto, Santos (2013, p. 237) afirma que “A nova teoria de democracia tem, pois, por objetivo alargar e aprofundar o campo político em todos os espaços estruturais da interação social.”

Portanto, Santos (2013) observa que devemos repolitizar a prática global, ou seja, criar novas práticas e ferramentas de uma autoridade partilhada como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação. Isso permite desocultar formas de dominação presentes na Administração Pública Brasileira. O referido autor complementa que isso permitirá novas formas de exercício de cidadania e democracia participativa.

Diante do exposto, Santos (2013) argumenta que:

Essa nova configuração da democracia participativa pressupõe uma reconfiguração do espaço da sociedade, consistindo em critérios não excludentes da sociedade com intuito de desenvolver a cidadania.

Dessa forma, Santos (2002) se posiciona a favor da ampliação do experimentalismo democrático por meio de ferramentas que ampliem o alcance da democracia participativa com foco na cidadania como a Lei de Acesso à Informação.

2.5 Controle Social

Alguns autores debatem acerca a importância controle social na Administração Pública, dentre eles, Ribeiro (2014), Corbari (2011) e Figueiredo e Santos (2013).

Para Ribeiro (2014, p.73), “*Accountability* favorece a criação de um controle social, que permite a fiscalização da sociedade civil.” Figueiredo e Santos (2013, p. 16) complementam que “o controle social não é um assunto novo. Entretanto, a maioria da sociedade desconhece as ferramentas de participação social.”

Nesse prisma, argumenta-se que é necessária uma aproximação entre Estado e sociedade, para propiciar o controle social efetivo por parte da sociedade. Corroborando, Corbari (2011, p. 1) cita que:

A busca pela cidadania requer que cada cidadão entenda o seu papel na sociedade, conhecimento este que se adquire através da participação consciente e ativa nessa sociedade. O Estado também tem papel importante na medida em que propicia informações úteis e tempestivas a toda população. Neste sentido, a *Accountability* e o controle social têm importância fundamental para a construção da democracia.

Nesse foco, Figueiredo e Santos (2013, p. 16) pontuam que “as entidades públicas precisam estar preparadas para se adequar às novas exigências e o cidadão apto a acompanhar e a participar da gestão pública.”

Avançando a discussão, argumenta-se que o principal público-alvo da Lei de acesso à Informação é a sociedade. Com a finalidade de possibilitar aos cidadãos conhecimento mais específico sobre os programas do governo bem como controle social, a Lei de acesso à informação busca intensificar a democracia.

Para isso, Corbari (2011, p. 105) explana que “No processo de controle social, a transparência e o acesso à informação são fatores condicionantes, uma vez que só se pode controlar aquilo de que se tem conhecimento efetivo.”

Sendo assim, é necessário ter em mente que “o controle social não se faz baseado na abundância de informações, mas na disponibilidade de informações suficientes e de entendimento simples para o cidadão” (CORBARI, 2011, p. 105).

Nesse contexto, mecanismos de aproximação do cidadão com o poder público como a Lei de acesso à informação são importantes para o fortalecimento do controle social e conseqüentemente para o combate à corrupção. Corroborando, Corbari (2011, p. 106) advoga que:

A ampliação do controle social, de responsabilização dos agentes públicos, e a busca de maior transparência são questões imprescindíveis para a construção da cidadania, além de estarem vinculadas à necessidade de enfrentar a corrupção na esfera pública.

Nesse sentido, O controle social é importante seja incentivando a fiscalização ou exercendo controle sobre os gestores de dinheiro público. E para que isso ocorra o princípio da transparência e o controle social devem ser interdependentes (RIBEIRO, 2014).

Dessa forma, o que se pode concluir, com base nesta discussão sistematizada nesta seção, é que a Informação adequada, bem organizada e disseminada, utilizada em instrumentos de transparência como Lei de acesso à informação, constitui um elemento essencial para o controle social e conseqüentemente para o fortalecimento da democracia participativa.

3 MATERIAL E MÉTODOS

A presente pesquisa caracteriza-se predominantemente como teórica, exploratória e descritiva, com uma abordagem qualitativa e constituiu-se, ainda, na forma de pesquisa documental por meio de relatórios contendo dados secundários do governo.

No que concerne à abordagem epistemológica, Tavares sob a lente de Santos (2002, p. 132-133), menciona que “o positivismo é uma epistemologia demasiado estreita para abranger a riqueza e a diversidade das práticas científicas”. Nesse contexto, esse estudo buscou uma aproximação com a fenomenologia, visto que procurou retratar fenômenos de uma nova realidade conforme a Lei de Acesso à Informação.

Para explicar como a Lei de Acesso à informação pode contribuir para a efetivação da *Accountability* social, utilizou-se o método de revisão bibliográfica para, em seguida, refletir norteado pelos pressupostos conceituais com o intuito de contribuir para o debate da Lei de Acesso à Informação como mecanismo de *Accountability*, transparência e participação.

Portanto, a realização deste trabalho seguiu a pesquisa em autores clássicos e contemporâneos que contivessem reflexões a respeito das leis de acesso a informações públicas dentro do marco teórico da democracia participativa. Nesse prisma, alguns aspectos foram avaliados tais como as perspectivas da cidadania republicana, interesse público e *Accountability* social.

Nesse sentido, espera-se a partir do emprego dessa pesquisa identificar porque a Lei de Acesso à Informação foi instituída no Brasil e como a noção de *Accountability* foi nela expressa e representada, para isso fez-se necessário uma pesquisa descritiva com o intuito de estudar a realidade da Lei de Acesso à informação no Brasil. Além disso, o caráter exploratório se justifica pela

importância de descobertas inerentes à Lei de acesso à informação criada recentemente em nosso país.

Diante do exposto, o estudo se utilizou de uma pesquisa teórica para analisar a Lei de acesso à Informação como mecanismo e processo de democracia participativa. Além disso, as reflexões acerca da teoria da cidadania republicana são relevantes para fomentar a discussão acerca dos processos presentes nesse mecanismo.

Por fim, o marco teórico permitiu analisar as discussões acerca do controle social em torno do conceito de *Accountability* com o intuito de atingir uma intervenção pautada na transparência e participação efetiva.

3.1 O Marco teórico

O problema de pesquisa foi tratado com base na *democracia participativa com foco na cidadania*, para tanto, foi necessário ao pesquisador compreender:

- a) o conceito de cidadania republicana;
- b) os fundamentos teóricos da *Accountability social*;
- c) o conceito de Interesse público;
- d) as possibilidades – ou não - de se aprimorar práticas de controle social; para depois situar o Brasil inserido nessa perspectiva, uma vez que este tem apresentado mudanças de comportamento de sua população e de suas instituições em relação à *Accountability* para, finalmente, apresentar hipóteses para o estudo da Lei brasileira de acesso à informação como mecanismo de controle social.

Para tanto, foi necessário um trabalho denso de revisão bibliográfica segundo a teoria pesquisada, com o intuito de compreender as teorias da *Accountability social*, cidadania republicana e interesse público. Com base nos pressupostos conceituais deste estudo e por meio do marco teórico utilizado definir um posicionamento perante o tema.

3.2 Coleta e Análise de dados

A pesquisa teve o foco interdisciplinar visto que realizou uma coordenação de conteúdos diferentes, isto é, disciplinas como: direito, sociologia e Administração Pública com o intuito de convergir para a solução do problema de pesquisa e suas características plurais.

Gustin e Dias (2010, p.89) salientam que na interdisciplinaridade “há uma união real de conteúdo, uma articulação que permite desvendar o objeto da pesquisa em todas as suas características plurais de conteúdo”.

Nesse contexto, Gustin e Dias (2010, p.89) mencionam que “Importa compreender que na interdisciplinaridade é o próprio objeto de estudo que exige a coordenação com outras disciplinas ou partes de seus conteúdos teóricos.”

O raciocínio utilizado foi o dedutivo visto que tem como objetivo explicitar o conteúdo das premissas. Para Gustin e Dias (2010, p. 23) “Esse processo faz referência aos dados de nossa experiência ou às normas e regras em relação a leis e princípios gerais e ao maior número de casos que a eles possam ser referidos”. Nesse prisma, dentro da vertente sociológico-jurídica esse raciocínio buscou interpretar a representatividade da Lei de Acesso à Informação e os desdobramentos que ocorrem ao redor dessa lei.

Para isso, a pesquisa foi realizada, também, por meio de dados secundários. Nesse sentido, os procedimentos neste estudo foram os seguintes: pesquisa em livros, artigos, doutrina, jurisprudências, exposições de motivos e

legislações. Conforme Gustin e Dias (2010, p. 89), “o pesquisador levanta uma relação de dados ou de percepções selecionadas e imediatamente analisados segundo o marco teórico definido e os processos de estudo indicados.”

Além disso, esta pesquisa coletou 21 artigos nacionais e internacionais no período de maio de 2013 a dezembro de 2014 por meio das bases de dados: scielo, web of Science, dentre outras.

Quanto ao assunto, a pesquisa delimitou o debate nas discussões sobre a democracia participativa, para então, alcançar o debate sobre cidadania. Além disso, a análise enfocou a lei 12.527/2011, seu contexto histórico de criação e prescrições acerca de sua realidade.

Quanto à abrangência, o objeto da pesquisa pode constituir-se a partir de toda sua abrangência. Nesse sentido, Gustin e Dias (2010, p. 90) citam que:

Os resultados, nesse sentido, seriam generalizáveis a toda a "população" referida pelo objeto da pesquisa. Esse universo poderia ser: o conjunto total de normas de determinado instituto jurídico; Diz-se, aí, que a pesquisa não foi feita por amostragem, ou seja, abrangendo parte desse universo.

Diante do exposto, para alcançar o objetivo deste estudo, a coleta de dados foi predominantemente por meio de livros e artigos nacionais e internacionais por se tratar de uma pesquisa teórica. Gustin e Dias (2010, p. 106) ressaltam que “As pesquisas teóricas priorizam a construção de esquemas conceituais específicos e utilizam-se dos vários processos discursivos e argumentativos para o convencimento sobre a validade dos esquemas propostos.”

Além disso, cabe frisar que, para ilustrar a pesquisa teórica, esse estudo recorreu a relatórios do serviço de informação ao cidadão. Esses dados secundários foram coletados em órgãos federais que implantaram a Lei de Acesso à Informação e utilizam o serviço de Informação ao cidadão. As

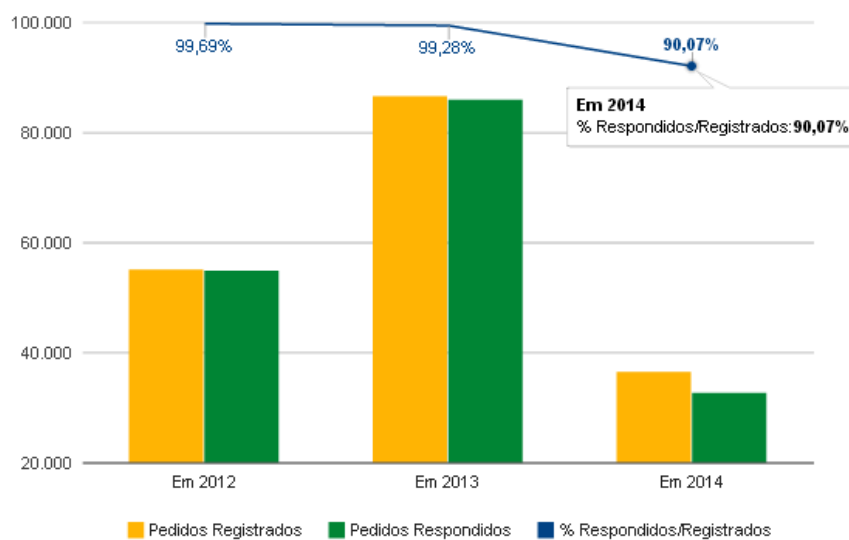
Instituições de Ensino Superior: Universidade Federal de São João del Rei, Universidade Federal de Lavras e Universidade Federal de Alfenas foram escolhidas , em virtude da proximidade do pesquisador. Isso tornou possível o acesso aos pedidos de informação dos referidos órgãos.

Após a coleta de dados, a análise da LAI foi realizada com foco nas categorias teóricas de análise ou nucleantes deste estudo que são: a) ***Accountability social***. b) **Cidadania republicana**, c) **Interesse público** logo, compreendendo esses conceitos buscou -se uma interpretação teórica de autores utilizados neste estudo.

4 RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: POSSIBILIDADES DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA E DO CONTROLE SOCIAL

Por meio de dados secundários do governo, buscou -se demonstrar qual o cidadão que solicita as informações e as possibilidades de exercício da cidadania.

Conforme dados secundários do governo, foi possível constatar que 175.840 pedidos foram recebidos pelo governo desde a regulamentação da Lei entre maio de 2012 e maio de 2014. Por conseguinte, 171.572 (97,6%) pedidos foram respondidos nesse período.



[Pedidos e Respostas: Visão Geral desde 16/05/2012](#)

Figura 6 Quantitativo de pedidos de acesso à Informação

Fonte: ESCOLA VIRTUAL DA CGU (2014)

No que concerne aos prazos de respostas, observa-se pela Figura 6 que os pedidos registrados pelos cidadãos foram respondidos pelos órgãos federais. Segundo dados secundários do governo, o prazo médio de resposta é de 13 dias úteis, esse prazo está abaixo do limite de 20 dias imposto pela Lei de Acesso à Informação.

Dos Pedidos respondidos, 77,2% foram atendidos, 10,7% foram negados e 12,1% não foram atendidos.

Nesse sentido, verifica-se pelos dados da CGU que o cidadão ainda se confunde em relação à matéria legal de outro órgão e, às vezes, solicita o pedido em duplicidade.

Segundo a Figura 7 observa-se o perfil dos cidadãos e sua escolaridade. Verifica-se por meio desta Figura que a maioria dos pedidos (48,9%) foram solicitados por cidadãos com escolaridade superior.



Figura 7 Escolaridade do cidadão que utiliza a Lei de acesso à Informação

Fonte: ESCOLA VIRTUAL DA CGU (2014).

Conforme a Figura 8, constata-se a ocupação profissional do cidadão que utiliza a Lei de acesso à Informação. Verifica-se, ainda, que a regulamentação do direito de acesso à informação no Brasil permite o alcance a públicos distintos, que vão desde estudantes até membros de ONGs internacionais.

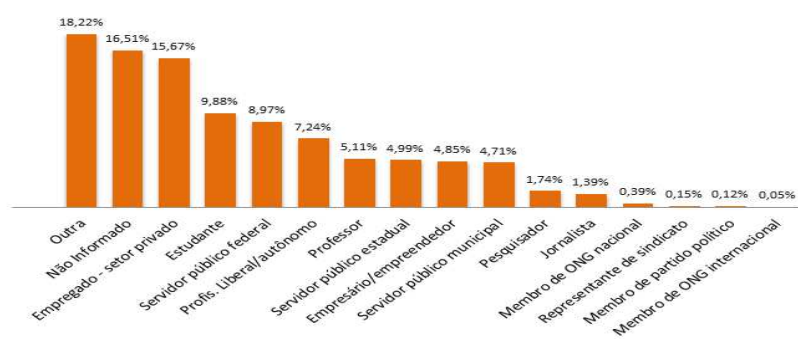


Figura 8 Ocupação do cidadão que utiliza a Lei de acesso à Informação

Fonte: ESCOLA VIRTUAL DA CGU (2014)

Além disso, com o intuito de ilustrar esse debate observa-se, por meio do Quadro 2, os pedidos de acesso à informação do exercício de 2013 de órgãos federais, dentre eles, Universidade Federal de Lavras - UFLA, Universidade Federal de São João del Rei - UFSJ e Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL.

Número	UFSJ	UNIFAL	UFLA
1/2013	Informação sobre colação de grau, e entrega de diplomas	Informação sobre análise de crédito	Necessidade de experiência para Concurso Público Edital PRGDP Nº 2/2013
2/2013	Solicita Informação sobre a possibilidade de ministrar aula	Acesso a Processo	Desligamentos de energia elétrica na UFLA
3/2013	Acesso a todos os contratos de aluguel assinados pela FUNRei	Acesso a provas de Matemática	Concurso Público Edital 76/2010
4/2013	Cidadão informa que o seu acesso ao portal SIAPENET está bloqueado	Informação sobre concurso	Número de pedidos de revalidação de diplomas 2002 a 2012
5/2013	Número de pedidos de revalidação de diploma de graduação 2002-2012	Informação sobre Gestão e governança de TI na unidade	Dados geológicos no formato de mapas
6/2013	Informação sobre a possibilidade de enviar o TCC e receber o diploma	Pedidos de revalidação de diploma de graduação 2002-2012	Cadastro de revisores de texto na UFLA
7/2013	Informação sobre o número de revisores da UFSJ	Número de revisores de texto na instituição	Sobre existência de revisores de texto no Quadro de servidores da UFLA
8/2013	Campus que pertencem à UFSJ	Informação sobre contatos de servidor	Cidades sob influência de atuação da UFLA
9/2013	Candidatos aprovados em concurso no qual foi candidato	Informação para pesquisa	Sobre existência de intérpretes / tradutores de Libras-Português na UFLA
10/2013	Informações sobre pesquisa a instituições federais de ensino superior do Brasil	Informação sobre a área de atuação da UNIFAL	Sobre qual agência de viagens fornece passagens aéreas à UFLA
11/2013	Informação sobre licitação de agência de viagens	Informação para pesquisa	Esclarecimentos a respeito da Lei 12.618/2012
12/2013	Informação sobre o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI da UFSJ	Solicita acesso ao PPA, LDO e LOA	Levantamento sobre formação de professores de português para alunos surdos nas universidades
13/2013	Informação sobre a política de comunicação da UFSJ	Informação sobre licitação	Plano de cargos e salários da UFLA
14/2013	Informação sobre o Serviço de Informação ao cidadão	Informação para pesquisa	Sobre existência de política de comunicação institucionalizada
15/2013	Acesso ao projeto pedagógico do curso de bacharelado em ciência e tecnologia	Solicita acesso ao Plano diretor de Tecnologia da Informação	Informações sobre o PDI 2006 a 2010 para utilização em pesquisa de mestrado
16/2013	Contato responsável pela administração do teatro ou bloco cultural	Solicita informação sobre a política de comunicação	Infraestrutura do SIC-UFLA
17/2013	Solicita os contatos (telefone e/ou e-mail) de todos os intérpretes de Libras da UFSJ,	Informação sobre a atuação do Serviço de Informação ao cidadão	Quantidade de servidores técnicos administrativos que tomaram posse desde 2004
18/2013	Solicita informação sobre vagas de estacionamento da UFSJ	Informação sobre quantitativo de técnicos	Nota corte do curso de agronomia no processo SISU 2012/2
19/2013	Solicita relação de todos os funcionários terceirizados lotados na UFSJ	Informação sobre código vaga disponível	Email do setor de licitações da UFLA
20/2013	Solicita Informações sobre o curso de medicina	Informação sobre a atuação cultural da UNIFAL	Possibilidade de abertura de concurso para assistente em administração antes de 2014
21/2013	Solicita informações relativas à qualificação dos servidores técnicos	Informação para pesquisa	Repercurs para a turma de administração pública à distância

Quadro 2 Pedidos de acesso à Informação

(...continua...)

“Quadro 2, continuação”

<i>Número</i>	UFSJ	UNIFAL	UFLA
22/2013	Informação sobre concurso no qual foi candidato	Informação sobre licitação	Existência ou não de teatro ou centro cultural próprio da UFLA
23/2013	Informação sobre licitação	Informação sobre a qualidade de vida dos servidores	Informações gerais da UFLA para utilização em pesquisa de mestrado
24/2013	Dados sobre a UFSJ	Informação para uso próprio sobre documentação da CAPES	Edital de licitação e contrato
25/2013	Dados relacionados ao número de alunos e de professores da UFSJ	Solicita acesso ao termo de posse de candidata em concurso	Programas de saúde e qualidade de vida para os servidores
26/2013		Solicita informação sobre vagas de estacionamento na UNIFAL	Bolsa permanência
27/2013		Qualificação de servidores técnico-administrativos da UNIFAL	Formas de contratação de palestrante
28/2013		Solicita acesso aos protocolos da UNIFAL	Documentos referentes ao Edital N° 15/2010/DED/CAPES
29/2013		Informação para pesquisa	Solicitação de resposta sobre PDI para utilização em pesquisa de mestrado
30/2013		Informação sobre cumprimento de legislação	Dados sobre perfis de candidatos aprovados em vestibulares para utilização em pesquisa
31/2013		Informação para pesquisa	Quantidade de vagas de estacionamento na UFLA
32/2013		Não se trata de informação	Qualificação dos servidores ocupantes dos cargos de Técnico-Administrativos em Educação
33/2013		Informação para pesquisa	Ementa da disciplina
34/2013		Informação para pesquisa	Lista de matriculados no curso de Direito
35/2013		Informação para pesquisa	Questionamento sobre matriculados no curso de direito
36/2013		Informação sobre o cumprimento de legislação	Ementa das disciplinas do curso de pós-graduação em nível de mestrado em Solos 1995
37/2013			Informações gerais da UFLA para utilização em pesquisa de mestrado
38/2013			Anotação e registro de responsabilidade técnica
39/2013			Ingressantes de todos os cursos de graduação da UFLA para utilização em pesquisa de mestrado
40/2013			Lista de matriculados no curso de Direito
41/2013			Abertura de inscrições no SISU/2014
42/2013			Questionário para pesquisa a respeito do(s) organismo(s) de prática e advocacia em Direitos Humanos

“Quadro 2, conclusão”

<i>Número</i>	UFSJ	UNIFAL	UFLA
43/2013			Emissão de certificado de curso Lato Sensu
44/2013			Relatório sobre REUNI para utilização em monografia
45/2013			Contratações, por inexigibilidade de licitação
46/2013			Vistas da correção da prova de redação para assistente administrativo realizada no dia 10/11/2013
47/2013			Esclarecimentos sobre as resoluções 300 e 301 do CFA

Fonte: ESCOLA VIRTUAL DA CGU (2014).

Conforme o quadro acima, verifica-se que o conteúdo dos pedidos de acesso à informação vai ao encontro da visão de Bignotto (2008), ou seja, que na sociedade atual prevalece o autointeresse. Ou seja, nem todos os pedidos de acesso à informação têm o objetivo de avaliar o interesse público. Observa-se a existência de pedidos que têm o intuito de atender o interesse pessoal do cidadão.

Avançando a discussão, na construção teórica desse estudo, verifica-se que os mecanismos democráticos como a Lei de Acesso à Informação precisam expressar uma noção de *Accountability* societal para serem efetivos.

Autores como Cademartori e Ferri (2013, p. 160) argumentam que “o controle do poder, regra paradigmática das modernas Democracias representativas, somente pode ter lugar quando os cidadãos têm acesso às práticas governamentais.”

Nesse foco, Cademartori e Ferri (2013, p. 161) complementam que “o acesso do grande público ao conhecimento das ações do governo constitui-se em pilar fundamental para a estruturação de um regime democrático.”

Conforme a Figura 9, para que a Lei de Acesso à Informação minimize a assimetria de informação entre o Estado e a Sociedade, outros fatores devem ser considerados, como, por exemplo, o dever de tomar contas do cidadão.



Figura 9 Relação biunívoca de prestação de contas

Fonte: Serra (2011).

Nesse contexto, Serra, Carvalho e Carneiro (2011) argumenta que:

A relação entre Governo e Sociedade é biunívoca, isto é, o governante ou agente deve prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o que faz, como faz e por que faz, sendo que o que faz, como faz e por que faz deve estar em harmonia com os princípios republicanos e democráticos.

Por conseguinte, Serra, Carvalho e Carneiro (2011) salienta que a Sociedade toma as contas pelos canais institucionalmente instituídos: eleições, controle externo, controle interno, controle social. Dessa forma, o referido autor ressalta que as reivindicações sociais também dependem do Estado para serem efetivas. Não bastam existir.

Assim, o ideal seria a convergência de ações de controle social com os tribunais de contas da união e dos estados, além de órgãos de controle interno. Isso é importante em virtude da usurpação de recursos decorrentes de falhas nos mecanismos de controle interno e externo (TORRES, 2004).

Por isso, verifica-se que formas mistas de *Accountability*, isto é, a *Accountability* horizontal em conjunto com a vertical são relevantes para que ocorra uma melhoria na Gestão Pública.

No entanto, o controle social deve ser exercido por meio de um processo de *Accountability* social. Justifica-se isso porque isoladamente ou em conjunto

com outras abordagens a *Accountability* social é uma abordagem que alcança a complexidade da sociedade atual, ou seja, o monitoramento contínuo dos atos do governo.

Nesse contexto, à luz de Smulovitz e Peruzzotti (2000), mecanismos sociais de prestação de contas como a Lei de Acesso à Informação também diferem de mecanismos horizontais e verticais à medida que as sanções da *Accountability* social não são obrigatórias e legais, mas simbólicas.

Desta forma, o controle é exercido expondo e denunciando a ilegalidade ou ainda, ativando o funcionamento dos mecanismos horizontais.

Em contextos democráticos, nos quais a vida política dos eleitos depende da obtenção de tantos votos quanto possível, esses mecanismos sociais como a Lei de Acesso à Informação podem contribuir para obstaculizar alguns atos dos governantes por receio de prejudicar sua reputação.

Nesse sentido, verifica-se por meio de estudos, a importância da Lei de Acesso à Informação como ferramenta de *Accountability* social em países considerados como modelo de excelência em leis de liberdade da Informação como o México.

Sendo assim, o México tem obtido grande avanço no combate à corrupção por meio da Lei de acesso. Isso só ocorre por meio da cidadania engajada nesse país. Corroborando, Michener (2011, p. 11) ilustra que, por meio da LAI mexicana, “A Jornalista Fátima Monterrosa ganhou o Prêmio Nacional de Jornalismo 2007, usando a lei para descobrir uma série de ordens de compras fraudulentas provenientes do escritório do Presidente”.

Aprofundando a discussão, para que haja *Accountability* social, é necessário transparência e participação.

No que concerne à participação, observa-se no Quadro 2 que a Lei de Acesso à informação estimulou o exercício da cidadania. Constata-se que os cidadãos estão exercendo o direito de acesso à informação por meio das

ferramentas como o e-sic que permite que a sociedade possa fazer pedidos de informação para a Administração pública. Consta-se, também, pela supramencionada Figura 6 que a Administração vem respondendo as informações solicitadas pelos cidadãos.

Em relação à transparência, observa-se no Quadro 3, elaborada de acordo com dados secundários do governo, que o Brasil no ano de 2014 está avançado em instrumentos que fomentem a transparência ativa, no entanto, alguns Estados membros não regulamentaram a Lei de Acesso à Informação. Além disso, verifica-se que esses Estados, dentre eles, Acre e Amazonas não possuem instrumentos de participação como o Serviço de Informações ao Cidadão. Isso é evidenciado também pelos dados secundários do governo presentes neste tópico.

ESTADO	Portal da transparência Prestação de contas (Transparência ativa)	LAI Regulamentada	Instrumento de participação de acordo com a LAI? (Transparência passiva)
ACRE	SIM	NÃO	NÃO
ALAGOAS	SIM	SIM	SIM
AMAPÁ	SIM	NÃO	NÃO
AMAZONAS	SIM	NÃO	NÃO
BAHIA	SIM	SIM	SIM
CEARÁ	SIM	SIM	SIM
DISTRITO FEDERAL	SIM	SIM	SIM
ESPÍRITO SANTO	SIM	SIM	SIM (FORMULÁRIO)
GOIÁS	SIM	SIM	SIM
MARANHÃO	SIM	NÃO	NÃO
MATO GROSSO	SIM	SIM	NÃO
MATO GROSSO DO SUL	SIM	SIM	NÃO
MINAS GERAIS	SIM	SIM	SIM
PARÁ	SIM	NÃO	FALE CONOSCO

Quadro 3 Regulamentação da LAI no Brasil

(...continua...)

“Quadro 3, conclusão”

ESTADO	Portal da transparência Prestação de contas (Transparência ativa)	LAI Regulamentada	Instrumento de participação de acordo com a LAI? (Transparência passiva)
PARAÍBA	SIM	SIM	SIM
PARANÁ	SIM	SIM	SIM
PERNAMBUCO	SIM	SIM	SIM (FORMULÁRIO)
PIAUI	SIM	SIM	SIM
RIO DE JANEIRO	SIM	SIM	SIM (FORMULÁRIO E TR*)
RIO GRANDE DO NORTE	SIM	NÃO	NÃO
RIO GRANDE DO SUL	SIM	SIM	SIM
RONDÔNIA	SIM	SIM	NÃO
RORAIMA	SIM	NÃO	SIM (FORMULÁRIO)
SANTA CATARINA	SIM	SIM	SIM
SÃO PAULO	SIM	SIM	SIM
SERGIPE	SIM	SIM	SIM (FORMULÁRIO)
TOCANTINS	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria.

TR* = Termo de Responsabilidade

No entanto, conforme o Quadro 3, verifica-se que a Lei de Acesso à informação tem que evoluir para ser considerada como um instrumento de *Accountability* societal no contexto brasileiro. Isso ocorre, porque falhas em relação à transparência passiva, isto é, a inexistência de instrumentos que permita ao cidadão solicitar informações, de acordo com a LAI, prejudica o controle social.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO À LUZ DAS CATEGORIAS TEÓRICAS

Para compreender o papel do cidadão na Lei de Acesso à informação, faz-se necessário entender três conceitos que influenciam na participação: a cidadania republicana, o interesse público e *Accountability* social.

Abaixo segue Quadro teórico sobre teorias, categorias de análise teórica e autores que se pretende abordar para a compreensão e análise do tema.

Quadro teórico		
Categorias nucleantes	Percurso teórico	Principais autores
<i>Cidadania republicana</i>	Democracia Participativa	Santos (2013), Carvalho (2004), Santos (2002)
	Direitos sociais, políticos, civis e Republicanos	Ribeiro (2008); Bignotto (2008); Marshall (1967) Bresser-pereira (2004), Melo (2004)
	As distinções entre a cidadania republicana e outras formas de cidadania	Bobbio (2005); Bobbio e Virolí (2001);
<i>Accountability social</i>	<i>Definições de Accountability</i>	Lopes (2007); Abrucio (2004); Campos (1990), Abrucio e Pó (2006), O'Donnell (1999); Schedler (1999), Rely (2012)
	<i>Accountability societal</i>	Smulovitz e Peruzzotti (2000); Torres (2004)
<i>Interesse Público</i>	Interesse pelo Bem compreendido	Tocquenville (1987), Jasmim (2008), Borba, Pereira e Torres (2012), Jasmim (2002)
<i>Lei de acesso à informação</i>		Michener (2011); Cademartori e Ferri (2013); Cavalcanti e Damasceno (2013); Angélico (2011); Ackerman e Sandoval (2009); Da Silva et al. (2013); Gruman (2012)

Quadro 4 Categorias teóricas

Fonte: Elaboração própria.

Conforme o Quadro 4, as categorias teóricas de análise ou nucleantes desse estudo são: a) **Accountability social**, logo, compreendendo esse conceito buscarei uma interpretação teórica de autores utilizados neste estudo. b) **Cidadania republicana**, ou seja, o debate sobre os direitos civis, políticos, sociais, direitos humanos, republicanos, e públicos. c) **Interesse público** com intuito de explorar a forma desse conceito para entender, compreender ou explicar que a Lei de Acesso à Informação propicia que o cidadão possa avaliar o bem comum.

5.1 Definições de *Accountability* e o controle social

A definição da terminologia da *Accountability* por diversos estudiosos inicia o caminho de compreensão da *Accountability* ou controle social na perspectiva da LAI.

Nesse contexto, Abrucio e Loureiro (2004) definem *Accountability* como um sistema político no qual a *Accountability* é colocada em prática com base na compreensão e na transparência em vez da ocultação e incompreensão das informações disponibilizadas pelo Estado de forma discricionária.

Na Literatura, à luz de autores como O'Donnell (1998) e Schedler (1999), o conceito de *Accountability* recebe algumas definições, dentre elas, *Accountability* societal, vertical, horizontal e bidimensional.

Para O'Donnell (1999), a *Accountability* horizontal refere-se ao controle que os poderes exercem entre si, ou seja, é um controle no âmbito interno da Administração, como, por exemplo, quando o Tribunal de contas realiza uma auditoria.

A *Accountability* vertical refere-se ao controle de baixo para cima, isto é, ações da sociedade que interferem no Estado. Cabe ilustrar com as eleições, plebiscitos e referendos essa vertente. Convém ressaltar que essa modalidade de

Accountability tem a limitação de ocorrer entre períodos, geralmente, com intervalos maiores (O'DONNELL, 1998).

Numa breve contextualização, Schedler (1999) aprofunda o conceito de *Accountability* baseado no que o autor denomina *answerability*. Nesse sentido, o autor destaca o papel da informação associada à *Accountability*.

Nesse foco, Schedler (1999), citado por Carneiro (2004, p. 2) pontua que “a dimensão da *answerability* englobaria por sua vez dois tipos de questões: uma dimensão relativa à informação das decisões e outra de acordo com a necessidade dos governantes explicarem tais decisões.”

Nesse sentido, o mencionado autor subdivide a *answerability* em: meramente informacional: em relação às decisões e, provida de argumentação, isto é, espelhada na necessidade do governo de explicar algumas decisões. Nesse contexto, tanto a argumentativa como a informativa trazem enraizada a noção de *Accountability*.

No Entanto, para Schedler (1999), a *Accountability* bidimensional pressupõe que *Accountability* vai além da informação e justificação dos governantes, devendo estabelecer mecanismos de punição e, conseqüentemente, aplicar sanções aos agentes públicos que não respeitarem os princípios da Administração Pública.

Avançando a discussão, não obstante autores como O'Donnell (1998) destacarem que para o perfeito funcionamento de um regime democrático é importante uma conexão entre *Accountability* horizontal e *Accountability* vertical. Esse estudo reconhece e ultrapassa essa definição visto que busca uma aproximação do conceito de *Accountability* e o controle social por meio da LAI.

Ribeiro (2014, p. 132) pontua que “o *Accountability* societal pode ser considerado uma forma vertical não eleitoral de *Accountability*, que tem foco na relação do movimento da sociedade civil com a autoridade pública.”

Nesse contexto, entende-se que, em razão da complexidade da sociedade contemporânea, somente a participação popular aliada com instrumentos que permitam a *Accountability* social pode coibir práticas de corrupção e melhorar o processo decisório na Administração pública.

Nesse sentido, Campos (1990, p. 1353) ressalta que “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *Accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

Corroborando, para Campos (1990), o exercício da *Accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento responsável ou não dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas.

Nesse foco, Dália (2013) defende que o termo *Accountability* pode ser empregado não apenas para referir-se ao ato de prestação de contas por parte das autoridades públicas, mas também constitui as reivindicações decorrentes dos cidadãos quando julgarem que a atividade estatal encontra-se imperfeita em determinado aspecto.

Pó e Abrucio (2006) complementam que dentre as ações relevantes previstas no campo da *Accountability* destacam-se a participação de usuários e o aumento da transparência possibilitando o acompanhamento e avaliação pelos cidadãos. Nesse sentido, as noções de controle e *Accountability* ficariam, dessa forma, diretamente relacionadas com a avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos públicos.

Nesse foco, Abrucio e Pó (2006, p. 686) corroboram as ligações entre *Accountability* e os mecanismos de controle, dentre eles, o social:

Controle e *Accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *Accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle.

Ante o exposto, Lopes (2007, p. 10) salienta que “o termo *Accountability* envolve, portanto, responsabilidade política; necessidade de prestação de contas; mecanismos de controle e responsabilização; e transparência administrativa.”

Nesse prisma, é fato que, sem uma política oficial de oferta de informações públicas, dificilmente a imprensa e a sociedade conseguirão cumprir seu papel de vigilância.

Corroborando, Lopes (2007, p. 11) afirma que:

Uma efetiva *Accountability* dos gestores públicos só é possível se houver disponibilidade de dados que possam ser analisados – de modo que a sociedade tenha uma base de informações suficiente para avaliar, com propriedade, as atividades dos agentes públicos – e, em caso de desvio, se houver a posse das informações necessárias para eventual punição daqueles que não tenham agido em conformidade com o interesse público.

Além disso, a otimização da qualidade da informação disponibilizada ao cidadão reduz práticas clientelistas, patrimonialistas ou paternalistas. Acrescenta-se a isso o fato de que em países com baixo nível de transparência tais práticas serem comuns.

Nesse sentido, verifica-se que os mecanismos de controle social estreitam a relação entre o cidadão e o Estado por meio de seus atos em um processo de transparência.

Cabe frisar que a falta de aptidão ética demonstrada pelos governantes faz surgir a necessidade de mecanismos de controle sociais, dentre os quais está

inserida a *accountability social*. Dessa forma, Lopes (2007, p. 32) pontua que “a falta de informação pública é justamente um dos diversos fatores que motivaram a persistência de comportamentos pré-burocráticos, remanescentes de uma administração patrimonialista.”

Para enfrentar esses comportamentos patrimonialistas, faz-se necessário ir ao encontro do conceito de *Accountability social* já que essa abordagem é complementar as abordagens vertical e horizontal, porque pressupõe algumas características tais como: a) monitoramento contínuo; b) ação coletiva organizada.

Aprofundando a discussão sobre *Accountability social* à luz da ação coletiva, Torres (2004, p. 69) menciona que “um dos mais prementes desafios que engrada a Administração pública Brasileira consiste em não dar adequado tratamento teórico ao dilema da ação coletiva.” Nesse sentido, o autor argumenta que para que o Estado implemente políticas públicas é necessário uma ação coletiva organizada e encadeada para pressioná-lo.

No entanto, Torres (2004, p. 69) declara que “a ação coletiva, muitas vezes empreendida de maneira incorreta e infrutífera, pode contrariar os interesses dos atores envolvidos ou simplesmente não ocorrer.”

Nesse foco, Torres (2004, p. 70) advoga que:

A ação coletiva precisa ser mais bem analisada pelos estudiosos, que tomam os dilemas da ação coletiva como resolvidos. Nesse foco, quando há problemas com a ação coletiva ou falha nos mecanismos de pressão política, boa parte das demandas e a implementação de políticas públicas ficam comprometidas.

Avançando na discussão sobre *Accountability social* à luz do monitoramento contínuo, O'Donnell (1998) pontua que as eleições, forma de *Accountability vertical*, só ocorrem de tempos em tempos. Nesse sentido, questiona-se a efetividade dos mecanismos da *Accountability vertical*, mesmo

em poliarquias institucionalizadas. Ademais, cabe ressaltar que esse conceito de *Accountability* alcança diretamente apenas os políticos, ou seja, não alcança os servidores públicos.

Corroborando, Rely (2012), ao investigar a correlação da percepção da corrupção com a legislação de acesso à informação, verificou que a *Accountability* vertical, que aponta para os cidadãos como titulares do poder de decisão e monitoramento, é uma condição necessária, mas não suficiente, para o controle da corrupção política.

Paralelamente, O'Donnell (1998) ressalta que a *Accountability* horizontal pressupõe o monitoramento no âmbito interno da Administração. No entanto, pelos notórios casos de corrupção no Brasil constata-se que isoladamente esse conceito de *Accountability* não é suficiente para alcançar um monitoramento eficaz na Administração Pública.

Nesse contexto, os mecanismos de *Accountability* vertical e horizontal não são suficientes para solucionar a complexidade das relações que envolvem o Estado e a sociedade. Corroborando, Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 149) argumentam que “os estudiosos em geral concordam que os mecanismos horizontais e verticais de prestação de contas são fracos na América Latina.”

Portanto, surge uma terceira posição na dicotomia entre vertical e horizontal, construída em torno da distinção entre estado e sociedade civil denominada *Accountability societal*.

Nesse foco, Carneiro apud Smulovitz e Peruzzotti, (2000, p. 7) definem *Accountability societal*,

Como um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para

a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

Diante do exposto, para alcançar o conceito de *Accountability* norteado por normas e valores democráticos que são demandados pela sociedade contemporânea, faz-se necessário o reconhecimento da *Accountability* social como fundamental para a consolidação da democracia participativa no Brasil.

Nesse ponto surge a Lei de Acesso à Informação como instrumento e processo de *Accountability* social que estimula a aproximação do cidadão com o seu direito de acessar informações produzidas por órgãos públicos de interesse particular, coletivo ou geral.

Logo, é uma lei importante para o cidadão comum à medida que ele se conscientize do poder desta lei para alcançar o interesse público e o controle dos atos do governo. Nesse sentido, a importância do acesso a informações vai ao encontro da democracia participativa e do controle social realizado pelos cidadãos sobre o governo.

Portanto, na ótica da Administração Pública, a partir do momento que o gestor é obrigado a informar acerca de seus atos e o cidadão exerce o controle social ocorre uma pressão por responsabilização realizada por meio da cidadania.

Para que isso ocorra de fato, é necessário que o indivíduo participe ativamente do processo, entretanto, essa participação é complexa e exige uma reflexão sobre a perspectiva da cidadania na sociedade contemporânea com base na cidadania republicana.

5.2 Cidadania Republicana

O conceito de cidadania republicana é outra categoria enfatizada neste estudo. Para compreendê-la é necessário primeiramente entender o conceito de cidadania.

Nesse sentido, Carvalho (2002) define que a cidadania surge apenas quando os indivíduos buscam seus direitos humanos ou direitos do homem como os direitos civis, políticos, sociais e os direitos republicanos. Nesse foco, Mendel (2008) ilustra que o tema desse estudo, ou seja, o direito de acesso à informação fornecido por autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser fornecido em nível nacional por meio de uma legislação abrangente.

Para Carvalho, (2002, p. 9) os Direitos Civis são “os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei.”

Carvalho, (2002, p. 10) pontua que os Direitos sociais são aqueles que “garantem a participação na riqueza coletiva, dentre eles, o direito à educação, ao trabalho, ao salário, à saúde, à aposentadoria.”

Para o autor, os Direitos políticos se referem “à participação do cidadão no governo da sociedade.”

Marshall (1967) na sua visão sobre cidadania ressalta que na Inglaterra primeiro vieram os direitos civis no século 18, depois no século 19 surgiram os direitos políticos e os direitos sociais foram conquistados no século 20.

Entretanto, Carvalho (2002) sugere que no Brasil houve uma inversão dos direitos de cidadania, para ele primeiro vieram os direitos sociais, depois os civis e após isso os direitos políticos. Isso ocorreu porque no Brasil ao contrario da Inglaterra ocorreram experiências de abertura e fechamento de regimes políticos como a ditadura. Ou seja, em alguns momentos da história Brasileira havia expansão de direitos e recuo de outros.

Além disso, ao contrário da experiência Inglesa, os direitos sociais foram doados em vez de conquistados. Logo, a sociedade tinha a percepção de que o Estado estava realizando um favor em vez de uma obrigação. Cabe ressaltar que se conquistados os direitos sociais não esgotam a capacidade de criar novos direitos.

Nesse foco, Bresser-Pereira (1997) pontua que no século vinte surgiu um quarto direito de cidadania denominado direito republicano. Nesse contexto, o autor argumenta que:

os direitos públicos ou, mais precisamente, os direitos republicanos — está sendo definido e precisa ser melhor positivado e efetivamente garantido. Definirei os direitos republicanos como os direitos que todo cidadão tem que o patrimônio público — seja ele o patrimônio histórico-cultural, seja o patrimônio ambiental, seja o patrimônio econômico ou res publica estrito senso — seja efetivamente público, ou seja, de todos e para todos (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 99).

Portanto, na concepção do direito republicano o cidadão não reivindica o direito para si, mas reivindica que o Estado zele pelo patrimônio comum. Dessa forma, a cidadania surge apenas quando os indivíduos buscam seus direitos. Nesse sentido, o direito republicano surge da discussão acerca do republicanismo e da cidadania.

Nesse contexto, Melo, Lubambo e Coelho (2004, p. 365) observa que:

O republicanismo consiste em uma tradição cujo ponto de partida é dado por uma concepção ativa de cidadania. Nessa tradição, o engajamento ativo com os negócios públicos é entendido como uma manifestação superior de cidadania e como remédio efetivo contra a degeneração da vida democrática.

Assim, Carvalho (2002) menciona que a república, na perspectiva do indivíduo, deve ser norteada pelo ativismo político e a preocupação com o bem coletivo. Portanto, para Bresser-Pereira (2004) a disposição de participação por parte dos cidadãos em assuntos relacionados a seus direitos civis, isto é, a sociedade civil engajada nos assuntos de interesse geral contribui para a formação de um Estado com forte orientação de cidadania republicana.

Nesse prisma, Bresser-Pereira (2004, p. 131) argumenta que:

O Estado republicano é um Estado suficientemente forte para se proteger da captura privada, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas (*rent-seeking*); é um Estado participativo, onde os cidadãos, organizados em sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições e do exercício da responsabilidade social; é um Estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesse próprio, estão também comprometidos com o interesse público; é um Estado com uma capacidade efetiva de reformar instituições e fazer cumprir a lei; é um Estado dotado da legitimidade necessária para taxar os cidadãos a fim de financiar ações coletivas decididas democraticamente; é um Estado que é eficaz e eficiente no desempenho dos papéis dele exigidos. Resumindo, o Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados, participando do governo juntamente com os políticos e os servidores públicos.

No entanto, Bignotto (2008) advoga que na sociedade contemporânea prevalece a sociedade como reino de interesses em relação ao desenvolvimento de virtudes cívicas. Para o referido autor, predomina a lógica econômica da competição em relação à política, isso ocorre porque houve um abandono da ideia de bem coletivo. Nesse contexto, prevalece um individualismo competitivo.

Assim, a viabilização da virtude republicana na sociedade contemporânea é complexa porque não há tempo disponível para a ação cívica, nem motivação para que as pessoas se desviem da busca do interesse individual.

Por esses motivos, verifica-se a necessidade de contextualizar as visões de liberalismo e republicanismo com intuito de compreender a cidadania republicana.

Nesse sentido, os republicanos acreditam na concepção de indivíduos virtuosos que estão dispostos a lutar pela coisa pública e que estes devem ser ativos e buscar a construção de sua cidadania por meio da participação política.

Ao contrário, a cidadania liberal prega em essência o foco no indivíduo, em síntese, ele coloca o indivíduo como uma finalidade em si e não como um meio sacrificável para interesses maiores sejam eles da nação, da raça, ou da classe.

Corroborando, Bobbio e Viroli (2001) apud Nunes e Silame (2007, p. 140), “o liberalismo entende a liberdade como ausência de interferência. [...], tal ideia remete à noção de que os indivíduos não devem sofrer qualquer tipo de intervenção nas suas vidas privadas para que sejam considerados livres.”

Nesse contexto, Bresser-Pereira (1997, p. 13) pontua que:

é difícil senão impossível pensar em cidadania a partir apenas de direitos civis e do conceito de liberdade negativa, como querem os liberais radicais modernos, neoliberais. Nossa premissa é a de que a democracia é um regime político historicamente em construção, que vai sendo aperfeiçoado à medida que os quatro direitos de cidadania vão sendo afirmados, ao mesmo tempo em que os políticos são responsabilizados perante os eleitores.

Dessa forma, a nova Lei de Acesso à Informação - Lei Federal 12.527, de 18/11/2011 assegura à cidadania o pleno direito de acesso a informações

públicas. Sendo assim, a Lei 12.527/2011 precisa ser popularizada, democratizada e levada a todas as instituições públicas.

Portanto, a Lei de Acesso à Informação é uma conquista do povo brasileiro e dos ideais democráticos e republicanos. Dessa forma, com essa lei o Brasil deverá avançar no sentido de um controle cada vez mais atuante da sociedade sobre os agentes públicos.

Por esses motivos, na perspectiva da cidadania, a Lei de Acesso à informação reconhece o direito de acesso como um bem público que deve ser utilizado dentro da concepção da cidadania republicana e do interesse público.

Diante do exposto, verifica-se que a conexão de mecanismos democráticos como a Lei de Acesso à Informação com uma intervenção pautada pela cidadania republicana são requisitos essenciais para que o cidadão possa avaliar o interesse público.

5.3 Interesse Público

A terceira categoria analisada refere-se ao interesse público. Ela vem ratificar as categorias discutidas anteriormente (Accountability ou controle social e cidadania republicana), sendo o interesse público o princípio que motiva a institucionalização da LAI.

Tocqueville (1987, p. 149) auxilia na construção do conceito de interesse público, por meio da definição do interesse bem compreendido. Nesse foco, o referido autor cita que:

A doutrina do interesse bem compreendido não produz grandes devoções, mas sugere todos os dias pequenos sacrifícios; ela sozinha não seria capaz de fazer virtuoso um homem, mas forma uma multidão de cidadãos regrados, temperantes, moderados, previdentes, senhores de si; e, se não leva diretamente a virtude pela vontade, aproxima insensivelmente dela pelos hábitos.

Para Borba, Pereira e Torres (2012, p. 9) “Como o interesse público decorre da expansão da sociedade civil, demanda-se, obrigatoriamente, o engajamento cívico, ou seja, a participação coletiva para alcançar interesses que são comuns à coletividade”

Nesse contexto, Para Tocqueville (1987), o conceito de interesse bem compreendido se aproxima da definição de engajamento cívico do cidadão, enquanto o interesse mal compreendido seria o interesse privado sem aproximação com essa virtude cívica.

Jasmim (2002, p. 80), sob a lente de Tocqueville (1987) apresenta três conceitos do interesse. A primeira se aproxima do egoísmo, ou seja, “em crer que se deve dobrar o interesse dos outros homens frente ao seu e que é natural e razoável não se ocupar senão com este.” A segunda, exige o sacrifício do interesse próprio em detrimento do interesse bem compreendido. A terceira perspectiva definida pelo referido autor como mais elevada define a base das ações com o dever cívico.

Nesse contexto, Jasmim (2008, p. 81) sugere que “as relações entre interesse e virtudes (cidadania) são complexas e as conclusões da obra *democracia na América* de Tocqueville foram importantes, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido.”

Analisando a Lei de Acesso à informação como instrumento de cidadania que permite ao cidadão avaliar o interesse público alguns pontos devem ser observados. Em primeiro lugar, é importante que o governo forneça informações de forma clara e completa. O exercício da cidadania, para que o cidadão possa avaliar o interesse público, depende da quantidade e da qualidade da informação que o eleitor tem a respeito dos políticos.

Em segundo lugar, o cidadão deve apropriar-se dessa informação com intuito de questionar o gestor público acerca de suas ações por meio do seu direito de exercer o controle social sobre o poder público. Para que isto ocorra, o

cidadão deve realizar uma intervenção, de acordo com os princípios da *Accountability* social, isto é, o cidadão deve buscar sempre que possível o monitoramento contínuo e a ação coletiva.

Por esses motivos, conforme a Lei de acesso à Informação, é uma importante ferramenta de construção da cidadania visto que garante ao cidadão o conhecimento sobre as ações do governo para que o cidadão possa avaliar o interesse público.

Diante do exposto, este estudo constrói a primeira hipótese: a Lei de Acesso à Informação – como um dos mecanismos democráticos de controle e prestação de contas – precisa expressar uma noção de *Accountability* societal (participação popular) para ser efetiva.

Mas, para que isso ocorra, este estudo alcança sua segunda hipótese: o papel do cidadão deve ser exercido de acordo com o conceito da cidadania republicana para que o cidadão possa avaliar o interesse público.

Nesse sentido, entende-se a Lei de acesso à informação como potencial instrumento de promoção da participação e os processos participativos como forma de exercício da cidadania considerando as categorias teóricas de análise deste estudo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização da Lei de Acesso à Informação no Brasil pode contribuir para a efetivação da *Accountability* social por meio do aprimoramento do controle. Para isso, o controle social por meio da Lei de Acesso à informação deve ser exercido por meio de uma cidadania republicana que busca alcançar o interesse público.

Nesse sentido, não basta criar um instrumento democrático e participativo como a referida lei e seus procedimentos, se não houver uma cidadania engajada, ou seja, republicana para que o cidadão possa avaliar o interesse comum por meio da Lei.

Além disso, não adianta a Lei 12.527/2011 alcançar sua finalidade, ou seja, a transparência; se não houver conscientização da sociedade para que os objetivos de controle social sejam cumpridos eficientemente. Isso só será possível caso o cidadão exerça sua cidadania republicana com intuito de compreender as informações para avaliar o interesse público.

Apesar disso, a Lei de acesso à informação constitui-se num grande avanço na institucionalização de instrumentos democráticos que possibilitam a participação do cidadão. Nesse sentido, a criação da Lei 12.527/11 foi muito importante para estabelecer um elo de participação, cidadania entre o Estado e a Sociedade.

Corroborando, Gruman (2012, p. 104) pontua que “a transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos.”

Dessa forma, a Lei de acesso à informação pode ser considerada como uma contribuição para *Accountability social*, mas não necessariamente garantir que a *Accountability* se efetive no Brasil. Para isso, seria necessário que a cidadania republicana estivesse enraizada na sociedade Brasileira.

Portanto, o Brasil ainda está distante de exercer o controle social pleno por meio da Lei de Acesso à Informação. Isso ocorre porque, para Bignotto (2008), na sociedade atual prevalece o autointeresse. Além disso, a transparência passiva não foi completamente institucionalizada no âmbito Estadual (Quadro 3).

Todo o levantamento teórico, bem como a construção e sistematização das seções que compõem este trabalho, evidenciam o que foi estabelecido como segundo objetivo específico proposto.

Por fim, como a implantação da Lei é recente no Brasil, sugerem-se estudos empíricos com intuito de evidenciar as contribuições da Lei de acesso à Informação na Administração Pública Brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *Accountability*. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004. p. 75-102.

ACESSO à informação no Brasil. Brasília: Governo Federal, 2014. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-brasil/index.asp>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

ACKERMAN, J. M.; SANDOVAL, I. E. **Leyes de acceso a la información en el mundo**. México: IFAI, 2009.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a Accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo São Paulo, 2012.

BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

BOBBIO, N.; VIROLI, M. **Diálogo em torno da República**. Roma: Editori Laterza, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BORBA, E. L.; PEREIRA, J. R.; TORRES, K. A. O interesse público na perspectiva de Hobbes, Locke, Rousseau e Tocqueville. In: CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, SOCIEDADE E INOVAÇÃO, 2., 2012, Volta Redonda. **Anais...** Volta Redonda: Casi, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto 7724 de 16 de maio de 2012. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 maio 2012.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Projeto de Lei 5228/2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art 5º, inciso II do parágrafo 3º do art.37 e no parágrafo 2º do art.216 da Constituição Federal e dá outras providências. **EMI nº 00007**, Brasília, 05 maio 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**, Porto Alegre, v. 1, p. 99-144, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O surgimento do Estado republicano. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, v. 62, p. 131-150, 2004.

CADEMARTORI, S. U. de; FERRI, C. A Construção de garantias para o direito de acesso e a esfera do ambiente. **Seqüência**: estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, v. 34, n. 67, p. 139-164, dez. 2013.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.30-50, nov./dez. 1990.

CARNEIRO, C. B. L.. Governança e *Accountability*: algumas notas introdutórias. **Texto para Discussão**, Belo Horizonte, n. 13, p. 01-14, ago. 2004.

CARVALHO, J. M. de. Brasileiro: cidadão? In: CARVALHO, J. M. de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998. p. 275-288.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. da S.; SOUZA NETO, M. V. de. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 112-126, out./dez. 2013.

CORBARI, E. C. *Accountability* e controle social: desafio a construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios**, Belo Horizonte, n. 2, p. 01-13, 2011.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DÁLIA, J. J. S. Participação política no sistema representativo democrático: uma reflexão sobre o processo de *Accountability*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1440, 11 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9991>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

DOWBOR, L. Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 58, p. 01-16, 2003.

ESCOLA VIRTUAL DA CGU. Disponível em: <<https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/page/view.php?id=1140&inpopup=1>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. dos. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 01-20, 2013.

GRUMAN, M. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97, set./dez. 2012.

GUSTIN, M. B. de S.; DIAS, M. T. F. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, Santa Maria, v. 1, n. 2, p. 257-286, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs.2.2.2/index.php/REDESG/article/view/7303/pdf#.UetaceyR94>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Rio de Janeiro: Editora da UFF, 1999.

JASMIM, M. G. Interesse pelo bem compreendido e virtude em democracia da américa. In: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002. p. 71-85.

JASMIN, M. G. **Alexis de Tocqueville**: a historiografia como ciência política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

LOPES, C. A. Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP_n8_art1.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2014.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**: revista de filosofia, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, jun. 2010.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. **Poder municipal**: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social**: status: volume 14. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Brasília. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002. p. 01-22.

MELO, M. A.; LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B. **Republicanismo, cidadania e (novos?) direitos?**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

MENDEL, T. **Freedom of information**: a comparative legal survey. Paris: Unesco, 2008.

MICHENER, G. FOI laws around the world. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 22, n. 2, 145-159, Apr. 2011.

MICHENER, G. How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws. **Governance**, Oxford, v. 28, n. 1, p. 77-94, Jan. 2014.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, Oxford, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

NUNES, F.; SILAME, T. R. Liberalismo versus republicanism: notas sobre o conceito de liberdade. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 01-20, ago./dez. 2007.

O'DONNELL, G. Horizontal *Accountability* and new poliarchies. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PEREIRA, M. A.; CARVALHO, E. Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 73, p. 45-58, 2008.

PO, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *Accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

RELLY, J. E. Examining a model of vertical *Accountability*: A cross-national study of the influence of information access on the control of corruption, **Government Information Quarterly**, Washington, v. 29, n. 3, p. 335-345, July 2012.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policy making: A cross-national study, **Government Information Quarterly**, Washington, v.26, n. 1, p. 148-157, Jan. 2008.

RIBEIRO, L. M. de P.. **Contribuição da contabilidade no processo de governança pública em municípios do território da cidadania Sertão de Minas**. 2014. 290 p. Tese (Doutorado em Organização, Gestão e Sociedade) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014.

RIBEIRO, R. J. Democracia versus república. In. BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 13-25.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, W. G. **Governabilidade e democracia natural: volume 1**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

SCHEDLER, A. Conceptualizing *Accountability*” In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. (Ed.). **Thesel restraining state. power and Accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.p. 187-222.

SERRA, R. de C. C.; CARVALHO, J. R. C. S.; CARNEIRO, R. *Accountability democrática e as ouvidorias*. **Revista TCEMG**, Brasília, nesp., p. 135-153, 2011.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI,. Societal *Accountability* in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147-158, July 2000.

TAVARES, M. Em torno de um novo paradigma sócio-epistemológico. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 10, n. 10, p. 131-137, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-72502007000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 maio 2014.

TEIXEIRA, A. **Guia da cidadania para a transparência**: prevenção contra a corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. São Paulo: EDUSP, 1987.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

WENJING, L. Government information sharing: principles, practice, and problems: an international perspective. **Government Information Quarterly**, Washington, v. 28, n. 3, p. 363-373, July 2011.