

ESTUDO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO: BURLA À LEI Nº 12.527/2011 E MECANISMOS DE TURVAMENTO

ÉTUDE SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION: TROMPE À LOI N° 12.527/2011 ET DES MÉCANISMES DE L'OPACITÉ

José Paulo Guedes Brito

Linara Oeiras Assunção

PALAVRAS-CHAVE: ACESSO À INFORMAÇÃO; LEI Nº 12. 527/2011; TURVAMENTO DA INFORMAÇÃO; TRANSLUCIDEZ.

PALAVRAS-CHAVE EM LÍNGUA ESTRANGEIRA: ACCÈS À L'INFORMATION; LOI N° 12.527/2011; OPACITÉ DE L'INFORMATION; TRANSLUCIDITÉ.

1 INTRODUÇÃO

A publicidade da atuação pública é um dos princípios basilares do estado democrático de direito implantado no Brasil a partir de 1988. Possui, no dizer de Mendes (2014), duas vertentes apreensíveis: (1) acesso à informação - garantia de participação e controle social dos cidadãos; (2) modo de atuar da Administração Pública, conforme disposição do art. 37, *caput*, da Constituição Federal. A lei de acesso à informação (LAI), lei nº 12.527/2011, conjuga essas duas vertentes, regulando o direito fundamental à informação consagrado no inciso XXXIII do art. 5º da Carta Política do país. Referida lei prevê uma transparência ativa da Administração, que sem requerimento prévio, deve divulgar dados e informações de interesse coletivo, principalmente por meio da internet. Tal modo de atuar, no entanto, segue por veredas diversas, seja por omissões do poder público, seja por mecanismos que burlam ou turvam a transparência pública.

A pesquisa em comento debruça-se sobre este último ponto e objetiva descrever quais meios são utilizados para burlar o acesso à informação. A tais mecanismos, à medida que atentam contra a transparência, deu-se o nome de mecanismos de turvamento, posto que atuam turvando a informação, tornando-a opaca, translúcida.

Considerando a natureza qualitativa da pesquisa, foi adotada uma abordagem descritiva, visando a caracterização das ações e tecnologias de determinado grupo, conforme ensina Gil (2010). O delineamento metodológico foi feito por meio de documentação direta, que consiste em dados coletados pelos pesquisadores, com complementação de pesquisa bibliográfica. Por fim, o método de abordagem eleito para a condução desta investigação foi o dedutivo, pois os padrões do Governo Eletrônico (*e-gov*), lançados por meio das cartilhas dos padrões *web-gov* do governo federal, assim como as determinações da LAI, nortearam os juízos sobre os dados coletados.

Para a coleta de dados foram selecionados três órgãos do Sistema de Controle Externo do Estado do Amapá, a saber: Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Câmara de Vereadores do município de Macapá. A seleção considerou o compromisso que essas instituições possuem, constitucionalmente, com o princípio da publicidade. A burla da LAI por esses órgãos representa significativa afronta ao direito fundamental à informação. Por fim, considerando os padrões do *e-gov*, a pesquisa se concentrou nos sites, nos períodos de 2015 e 2016.

Este resumo traz resultados preliminares de uma investigação desenvolvida no âmbito do projeto de pesquisa “Caleidoscópio Tucuju do Direito” e de iniciação científica sob edital n.º 10/2016 PROPESPG/DPq/UNIFAP.

2 TRANSPARÊNCIA E TRANSLUCIDEZ

Tanto a garantia do acesso à informação, como a previsão da publicidade dos atos processuais, com destaque para a enfática previsão da publicação dos processos no âmbito constitucional, evoluíram, acompanhando o dever de prestar contas (*Accountability*), para a perspectiva da transparência: um dever de publicidade material que ultrapassa a previsão formal de publicidade nos diários oficiais, conforme ensina Mendes (2014), que considera razoável diferenciar publicidade material de publicidade formal, na medida em que a formal publicação dos atos por meio de diário oficial não garante o pleno acesso à informação.

Segundo consta no Portal do Governo Federal, a política de Governo Eletrônico adotada no país segue um conjunto de diretrizes baseado em três ideias fundamentais: (1) participação cidadã; (2) melhoria do gerenciamento interno do Estado; e (3) integração com parceiros e fornecedores. Referido modelo encontra consonância naquilo que *Castells* (1999) definiu como Democracia Eletrônica, ou Democracia Digital, como nomina Gomes (2005). Por conseguinte,

Santos *et al* (2013) entendem que o Governo Digital pauta-se no arquétipo do Novo Serviço Público (NSP), proposto por Denhardt e Denhardt.

A maioria dos trabalhos sobre o tema busca avaliar o desenvolvimento do *e-gov*, seja no âmbito nacional, seja no local. Tais pesquisas em geral atribuem como causa dos embargos à efetiva transparência a limitação instrumental - que requer tecnologia e equipamentos, nem sempre disponíveis para os menores municípios -, ou o distanciamento da cultura da transparência, paradigma atualíssimo e ainda pouco absorvido pelos gestores públicos, caso em que os atores públicos se omitem ao cumprimento legal e quando agem é por mero temor da sanção. Grosso modo, tais pesquisas avaliam se os portais eletrônicos cumprem ou não os parâmetros do *e-gov*, muitos dos quais dispostos na própria LAI (art. 8^a, § 3^o).

Há casos, porém, de burla por meio de ação, cuja intenção está em mascarar determinada situação. Neste ponto é comum que alguma informação seja publicada, não se configurando a omissão completa.

A transparência, nestes casos de burla, é apenas aparente, merecendo nova definição, que representa melhor esta realidade intermediária, que não se confunde com a ausência de publicação, mas também não se coaduna com as exigências da LAI e do *e-gov*. Pensa-se que esta realidade falsária deve ser denominada de translucidez, ou seja, deixa enxergar algo, mas sem muita nitidez. Assim, tem-se uma informação translúcida, passando-se como informação transparente.

Utiliza-se o termo Translucidez (qualidade do que é translúcido) justamente porque possui, segundo o dicionário Michaelis, três significados: “(1) Diz-se do corpo que deixa passar a luz, mas através do qual não se veem os objetos; diáfano. (2) Transparente. (3) Que não oferece qualquer dúvida; evidente, claríssimo”. A polissemia do termo permite apreender com perfeição os mecanismos de turvamento utilizados pelos órgãos que burlam a LAI: informam em certa medida, mas com opacidade – deixam passar a luz, mas sem permitir que o objeto (dado, informação) seja inteiramente percebido, com ares, no entanto, de verdadeira publicidade, como se fosse destituído de dúvidas. A translucidez, portanto, ao tempo que turva as informações, cria um cenário de transparência, num jogo dúbio que confunde o cidadão e restringe suas possibilidades de ação.

3 RESULTADOS PRELIMINARES: MECANISMOS IDENTIFICADOS

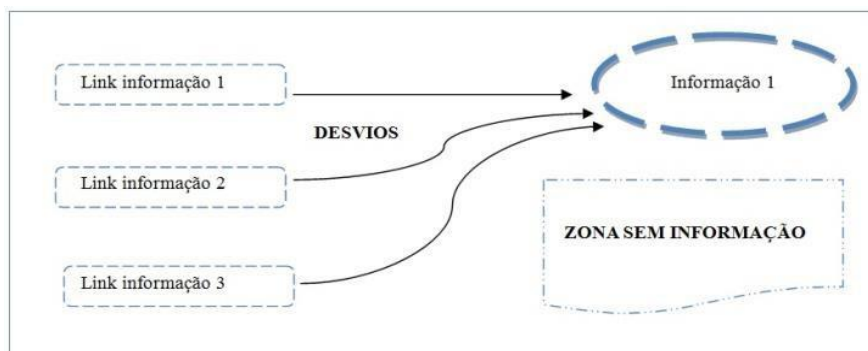
A primeira fase da pesquisa revelou três mecanismos que turvam a informação, dificultando sobremaneira seu acesso. Tais mecanismos, inspirados pelo modo como

obscurecem a informação, foram denominados de: Transviamento, Matrioska e Complexificação.

3.1 Transviamento

No Transviamento, o link de acesso a determinada informação direciona o internauta para página diferente. No caso da Câmara Municipal de Macapá, todos os links ligados à transparência, tais como orçamentos, finanças, licitações e contratos, gastos com parlamentares e gabinetes, recursos humanos, conduzem para o mesmo campo, relativo aos orçamentos e finanças (primeiro link de acesso do site). O mecanismo pode ser representado graficamente da seguinte forma:

Figura 1: Representação gráfica do mecanismo do Transviamento



Fonte: elaboração própria.

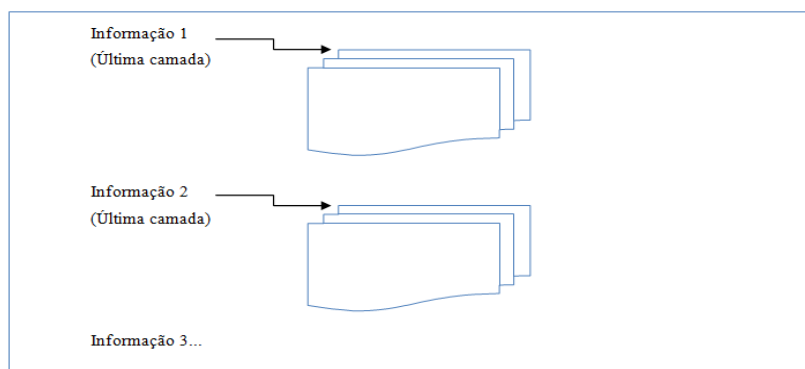
O mecanismo produz translucidez porque em observação imediata se verifica vários campos de informação, criando cena de publicidade. Enumerar vários links – embora todos conduzam ao mesmo destino – não é o mesmo que dispor de um único link, pois qualquer internauta, imediatamente ao acessar o site da Câmara de Macapá, se aperceberia do descumprimento da LAI. A existência de vários links exige um passo a mais, a tentativa de acesso a cada um deles, ato realizado por número bem menor de pessoas. Assim, o Transviamento é danoso porque esconde situação real do órgão.

3.2 Matrioska

Na Matrioska a informação é fracionada em número que tende ao infinito, conservada em subpasta localizada dentro de subpasta que por sua vez também está contida em outra subpasta, em número n de vezes, como se fosse uma boneca russa – Matrioska. O mecanismo

foi percebido no site da Assembleia Legislativa, que apresenta sua folha de pagamento fracionando a informação por meio do nome do servidor, cargo, mês, vínculo, status, etc., em número de combinações possível superior a 4 mil. O mecanismo da Matrioska pode ser representado da seguinte forma:

Figura 2: Representação gráfica do mecanismo Matrioska



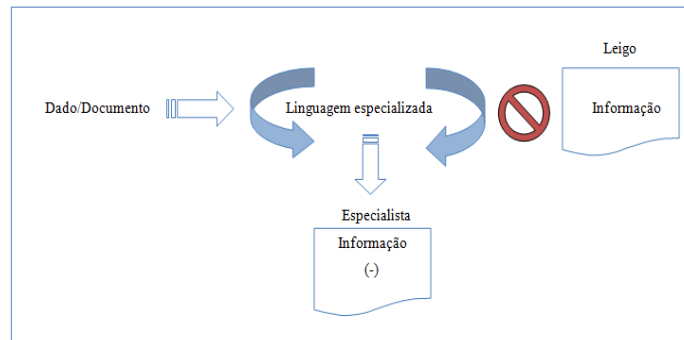
Fonte: elaboração própria.

A translucidez reside no fato de que não é possível afirmar que a Assembleia Legislativa não publica os dados da folha de pagamento. Por outro lado, não há informação manipulável, de fácil tratamento, pois inexistente relação geral de servidores – não há como saber quantos são – e para se saber quanto ganha determinado servidor é preciso conhecer previamente seu nome completo, vínculo, cargo etc. A Matrioska é mecanismo de turvamento justamente porque dispõe a informação por meio de caminhos oblíquos, deixando transparecer o mínimo possível.

3.3 Complexificação

Na Complexificação a informação é transmitida em linguagem técnica, rebuscada, sem atender ao critério da LAI de linguagem simples, acessível. O site que destacou este mecanismo foi o do Tribunal de Contas, que apresenta vasta relação de documentos concernentes à administração orçamentária e financeira, mas todos se referem aos anexos fiscais da lei nº 4.320/64, que prescreve modelos de papéis de trabalho para prestação de contas. Em outras palavras, a publicação realizada no Tribunal é de difícil leitura, pois não é elaborada para o cidadão, e sim para o técnico. Este mecanismo também pode ser representado graficamente:

Figura 3: Representação gráfica da Complexificação



Fonte: elaboração própria.

Verifica-se que mesmo o especialista só tem uma informação com valor diminuído, pois por mais que analise documento por documento, não terá as mesmas condições que a equipe de controle ou mesmo o gestor para informar.

Em um segundo momento a pesquisa detalhou o mecanismo da Complexificação, examinando apuradamente o site do Tribunal de Contas.

A LAI (art. 4º, I) conceituou informação como dados contidos em qualquer meio, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento. O legislador condicionou o conceito de informação a um critério teleológico, de modo que os dados devem ser utilizados para a produção ou transmissão de conhecimento. Fora deste campo de cognição não há que se falar em informação. Esse caráter da informação deve ser lido em conjunto com outro elemento chave da LAI, a disponibilidade - qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada (LAI, art. 4º, VI).

O conceito de disponibilidade da informação liga-se também ao conceito de usabilidade – conjunto de técnicas que proporciona a facilidade de uso de um sítio eletrônico (BRASIL, 2010). A usabilidade tem dentre seus objetivos a facilidade de uso, de aprendizado, e a satisfação do indivíduo.

A informação publicada na internet não se restringe aos limites da publicação nos diários oficiais. A informação na rede mundial de computadores deve estar disponível, manipulável, devendo ser útil ao internauta. Os manuais do *e-gov* são peremptórios ao afirmar que o desenho e a interface dos sites devem ser voltados para atender ao cidadão.

Neste sentido, o art. 5º da LAI preceitua categoricamente que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, disposta de forma clara e em linguagem de fácil compreensão. A usabilidade permite a facilidade de acesso à informação que deve estar disposta de forma didática, acessível ao maior número possível de pessoas.

Impende observar que em ranking realizado em 2013 por Mezzaroba *et al* (2013), o site do Tribunal de Contas ficou em último lugar, ao lado do site dos Tribunais de Contas do Acre e de Roraima. Em estudo realizado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA, 2016), em ranking de 34 tribunais de contas estaduais, o Tribunal ficou em 30º lugar, alcançando apenas 43 pontos de um total de 100.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maioria dos trabalhos sobre a LAI busca avaliar o desenvolvimento do governo eletrônico, seja no âmbito nacional, seja no local. Tais pesquisas em geral atribuem como causa dos embargos à efetiva transparência a limitação instrumental ou o distanciamento da cultura da transparência, caso em que os atores públicos se omitem ao cumprimento legal e quando agem é por mero temor da sanção.

Grosso modo, tais pesquisas avaliam se os portais eletrônicos cumprem ou não os parâmetros do *e-gov*, muitos dos quais dispostos na própria LAI (art. 8ª, § 3º), catalogando-os dentro de um dos graus de democracia digital.

A pesquisa em tela altera o foco e busca visualizar aquelas situações em que não se trata de mera omissão, mas sim de estratégia utilizada pelo agente público para burlar a LAI, criando mecanismos que falseiam a informação, ou ao menos parecendo que informam sem na verdade informar. Tais táticas foram chamadas de Mecanismos de Turvamento da Informação, daí a palavra chave da pesquisa, Translucidez. A informação translúcida é aquela que não se confunde com a mera omissão, pois deixa passar algo, mas de forma opaca, de difícil manuseio, interpretação ou acesso.

O exame dos dados preliminares permitiu configurar três mecanismos de turvamento: Transviamento, Mamuska e Complexificação, estratégias utilizadas para burlar a garantia fundamental de acesso à informação.

Desvendar tais mecanismos municia o controle social ao combate de tais práticas e aumenta a exigência de controle da LAI, ao passo que, em tempos de questionamento da atuação das instituições públicas – principalmente as que exercem a função de controle e fiscalização -, exige que tais instituições atuem de modo exemplar no cumprimento da lei e da Constituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível

em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Padrões web em governo eletrônico e-PWG**: cartilha de usabilidade. Brasília: MP, SLTI, 2010.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro). **Rankings de transparência elaborados com base nas metodologias acordadas pelo grupo de trabalho**. 2016. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/noticias/enccla-divulga-ranking-da-transparencia-dos-tribunais-de-contas-ministerio-publico-e-poder-legislativo/indice.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras — estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEZZARROBA, Orides. Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.47, nº 3, mai/jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300009>. Acesso em: 16 jul. 2016.

SANTOS, Paloma M.; BERNARDES, Marciele B.; MEZZARROBA, Orides; ROVER, Aires J. Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro 47(3):721-744, maio/jun. 2013.