
O Princípio da Transparência Administrativa e a Comunicação da Informação Pública no Direito de Acesso à Informação.

Petter Ricardo de OLIVEIRA¹

Universidade de Brasília; Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Brasília, DF

RESUMO

O objetivo do presente artigo é demonstrar como se deu a evolução do direito de acesso à informação pública no Brasil e a importância da comunicação para o seu cumprimento na sociedade atual. Para isso, é apresentada a evolução do princípio da transparência administrativa e a principal legislação que rege este direito no país, bem como o seu nível de maturidade em comparação com a legislação de outros países. Os tipos de transparência, passiva e ativa, são discutidos, porém maior grau de importância é dado à transparência ativa como melhor e mais efetivo meio para se comunicar com o cidadão. Destaca-se o papel da comunicação no estudo de seus códigos e canais para efetivar este direito. Por fim, para ilustrar o exercício deste direito na Administração Pública, são apresentadas ações de atendimento ao cidadão e transparência de um órgão público do governo federal.

PALAVRAS-CHAVE: lei de acesso à informação; transparência administrativa; política pública; estratégias de comunicação; administração pública.

A Transparência Administrativa no Brasil

No Brasil, anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, não havia o que se falar em transparência administrativa. A informação pública era custodiada pelo Estado e não havia ordenamento que norteasse o seu franqueamento. Apenas com o advento da Constituição Cidadã (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) (BRASIL, 1988) o acesso à informação pública ganhou o status de direito fundamental. Mas, foi só com a edição da Lei da Transparência (BRASIL, 2009) e da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) que de fato a transparência ganhou destaque na administração pública e os cidadãos passaram a ter o poder de solicitar acesso ou consultar ativamente documentos e informações de seu interesse.

A mera citação do ordenamento jurídico que deu os pilares da transparência administrativa no Brasil não é suficiente para a compreensão da amplitude e importância do tema como um dos direitos fundamentais no Brasil. Faz-se então necessário ampliar o

¹ Mestre em Saúde Coletiva da FS-UnB, e-mail: petter.oliveira@anvisa.gov.br e petterpro@yahoo.com.br
Agradeço especialmente à colaboração de Mônica da Luz Carvalho Soares e Isabel Cristina Raupp Pimentel no texto final deste artigo.

entendimento sobre como nos aparatos tanto constitucional quanto infraconstitucional se deu a construção do princípio da transparência pública.

A transparência da Administração e seus de seus atos é fator fundamental para o ideal exercício da cidadania e da vida política, bem como para a efetividade do Estado Democrático de Direito, princípios norteadores da Constituição Cidadã de 1988. Neste contexto, vimos a transparência administrativa nascer e ser sustentada na vigente Constituição Federal por três pilares principais, como argumentado por Canhadas (2018). O primeiro deles, e mais amplo, é o princípio republicado, presente no art. 1º, que impõe os deveres de transparência e de prestação de contas do Estado diante da sociedade. O segundo pilar é o princípio da publicidade, previsto no art. nº 37, caput, apresentando primariamente a necessidade de tornar público os atos da administração e serem comunicados. Por fim, de maneira mais direta quanto ao acesso à informação, o art. 5º, XXXIII e XXXIV, que versam sobre os direitos de petição ao garantir o direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou mesmo de interesse coletivo. Assim, ficou garantido na Carta Magna que o Estado deve assumir uma posição transparente diante da sociedade, mas ainda era necessário regulamentar os detalhes de como providenciar a aplicação destas ordens de forma mais clara e procedimental.

Diversas regulamentações infraconstitucionais foram posteriormente editadas com o fito de orientar a execução dos direitos e princípios acima previstos na Constituição. No entanto, vale destaque aqui aquela que melhor trouxe as orientações para, de maneira ampla e detalhada, garantir o direito de acesso à informação pública, a Lei nº 12.527, de 28 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

A Lei de Acesso à Informação

O anteprojeto da Lei de Acesso à Informação, como ficou melhor conhecida, foi gerado a partir de discussões do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e levado à apreciação da Casa Civil pela Controladoria-Geral da União (CGU) (que posteriormente seria o órgão responsável pela sua tutela e monitoramento do seu cumprimento), ao final, foi levada à discussão pelos Ministérios que tiveram participação na elaboração do Projeto de Lei. Ainda nesta fase de anteprojeto, o texto já trazia o objetivo de efetivar o direito de acesso à informação por meio de mecanismos claros, bem como a proteção da informação pessoal sigilosa e aquela que poderia impor risco à segurança nacional. Mas o mais importante foi a orientação de quais os objetivos

deveriam ser perseguidos com a criação da Lei, quais sejam: o exercício da cidadania, cujo principal valor tutelado é o da democracia, e o combate à corrupção, princípio que expressa os valores da moralidade e da ética (Canhadas, 2018). Observa-se então que mesmo antes de seu surgimento no mundo jurídico, a Lei de Acesso à Informação já apresentava a nobreza de suas finalidades e sua posterior edição se mostrou como uma das legislações mais sofisticadas e bem escritas sobre um direito fundamental.

Apesar de publicada no final do ano de 2011, a LAI passou de fato a vigorar em 16 de maio de 2012 por meio da publicação de seu regulamento, o Decreto nº 7.724/2012, o qual objetivou melhor apresentar e detalhar as obrigações que a administração pública passaria a ter que cumprir para fazer valer a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2012). O objetivo principal da LAI foi regulamentar os dispositivos constitucionais previstos no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 e no parágrafo 2º do artigo 216, e como apresentaremos mais a diante, este objetivo parece ter sido atingido exitosamente na Administração Pública Federal.

Diante do grande e detalhado ordenamento trazido pela Lei de Acesso à Informação, focaremos naquilo que julgamos ser o mais importante para os objetivos deste trabalho, o artigo 3º que traz as diretrizes para que seja assegurado o direito fundamental de acesso à informação; e em sessões seguintes, o artigo 5º que apresenta em aspecto material como a informação deve ser franqueada; e, por fim, o seu Capítulo II que trata das duas modalidades de transparência, a passiva e a ativa.

Em seu artigo 3º a Lei de Acesso à Informação fixou em cinco incisos as diretrizes que o Estado deveria seguir quando do cumprimento deste direito à sociedade: (I) *a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*; (II) *a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações*; (III) *a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação*; (IV) *o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública*; e (V) *o desenvolvimento do controle social*.

De certo, o inciso I é o mais importante de todos por ter causado uma revolução no modo de entendimento e tratamento da informação pública. Por muito tempo, os dados, informações e documentos públicos eram curados como objetos sigilosos que deveriam ser protegidos pelo Estado e evitado o acesso ao público. Com o surgimento de lei em sentido estrito expresso no inciso I, colocando a transparência como a regra a ser seguida e o sigilo como a exceção, e ainda assim, com clara motivação para a proteção e

a expressa previsão legal que defenda essa decisão de sigilo, o sentido de entendimento da classificação da informação se inverte em favor agora do cidadão, que passa a ser proprietário da informação e o Estado apenas seu tutor que deverá fornecer acesso quando solicitado e proteger apenas aquilo que lei expressamente obrigar. A partir deste momento estabelece-se uma nova relação entre o cidadão e o Estado colocando o primeiro em posição privilegiada e atendendo perfeitamente aos anseios do perfil de sociedade que temos hoje, a sociedade da informação (Castells, 2002).

Transparência Passiva e Transparência Ativa

Ainda sobre artigo 3º da LAI, pudemos verificar que, com a alteração do entendimento sobre o caráter público da informação ser agora a regra, colocou para o Estado a obrigação de, toda vez que for solicitada uma informação, este deverá analisar sua concessão primando pela regra do fornecimento e protegendo apenas em casos específicos. Assim ficou expresso o caráter passivo da transparência na administração pública, que se valerá por meio dos pedidos de acesso utilizando-se de meios oficiais para isso como o sistema e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) da CGU, determinado como canal oficial para este tipo de pedido (BRASIL, 2015). Por outro lado, Transparência passiva define-se então como aquela modalidade de transparência na qual se espera que interessado solicite a informação ao Estado, para que, então, este analise seu caráter público para proceder com a concessão de acesso. É no Capítulo II da LAI que as modalidades de transparência, passiva e ativa, ficam evidenciadas e são melhor apresentadas.

Outra grande evolução foi trazida pelo inciso II do artigo 3º ao prever expressamente que as informações de interesse público não devem apenas ficar sob a guarda do Estado e ser franqueada quando solicitada (transparência passiva), mas deve sim serem divulgadas *independentemente de solicitações*. Este é o cerne do conceito de transparência ativa, implementada no mesmo ordenamento de forma clara, objetiva e formal em seu artigo 8º. A transparência ativa define-se como a disponibilização da informação de maneira espontânea de modo que o cidadão possa acessá-la independentemente de solicitação. No contexto do inciso II do artigo 3º da LAI, a transparência ativa passa a ser a regra expressa, sobrepondo a transparência passiva e colocando a disponibilização da informação de forma proativa, para o cidadão encontrar

e utilizar sem nem mesmo pedir por isso, em status de maior importância do que a simples garantia de cumprimento do direito de petição do artigo 5º da Constituição.

O artigo 8º vai mais longe ao versar que, além da independência de requerimento, a informação de interesse coletivo e geral deverá estar localizada em ambiente de fácil acesso de todos, obrigatória e especialmente por meio dos sites oficiais da internet. Segue então o mesmo artigo citando um rol mínimo de informações que deverão estar dispostas proativamente nos sites dos órgãos públicos. Posteriormente, este rol mínimo obrigatório de informações disponibilizadas on-line é ampliado pela Decreto nº 7.724/2012.

Cabe retornar aqui ao artigo 5º da LAI que traz um sensível aspecto ao demonstrar que mesmo no início da Década de 2010, quando o conceito de experiência do usuário (FERREIRA e VIDOTTI, 2018) e simplificação de serviços (TOSTES, 2018) ainda não eram tão difundidos quanto na atualidade, esses dois princípios já eram fundamentais para o cumprimento do direito à transparência administrativa. Trata-se da determinação de que a informação deve ser disponibilizada, seja ela passiva ou ativamente, *mediante procedimentos objetivos e ágeis*, expressando o caráter adaptado à melhor experiência do usuário quando este solicitar ou tiver contato com a informação, e *de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*, deixando taxativa a necessidade de que o Estado, ao se comunicar com o cidadão, deve facilitar e garantir a compreensão da informação transmitida.

É possível depreender até aqui então que o direito de acesso à informação pública teve seu surgimento no ordenamento jurídico como direito fundamental no final da Década de 80 com a publicação da atual Constituição Federal, mas apenas quatorze anos depois que pode ser regulamentada sua aplicação. Mesmo assim, quando da sua regulamentação esta foi muito bem elaborada por já ser construída no mais alto patamar de transparência ao trazer tanto a transparência passiva quanto ativa, e por colocar à ativa um status de destaque induzindo ainda à utilização de tecnologias de acesso on-line e que fosse previamente organizada, completa e disponibilizada de forma clara e em linguagem de fácil compreensão, para que pudesse ser consumida pelo interessado.

A modalidade ativa e o aspecto material obrigatório para a transparência colocam o direito de acesso à informação pública no Brasil em posição de destaque quando comparada com outras legislações em outros países da América ou da Europa. Entende-se aqui como aspecto material da transparência os ditames do artigo 5º da LAI de uso da tecnologia, clareza e facilitação da linguagem na efetivação da transparência.

Canhadas (2018) realizou um estudo no âmbito do direito comparado e analisou em doze países, mais o Brasil, seis aspectos da transparência administrativa, a saber: Transparência Ativa, Transparência Material, Desnecessidade de Motivação, Restrições Por Interesse Público, Restrições Por Interesse Privado e Recursos Contra a Negativa. A comparação foi realizada pela identificação, ou não dos aspectos acima citados nas legislações dos seguintes países: Espanha, Itália, Alemanha, França, Reino Unido, Hungria, Eslovênia e Suíça, no continente Europeu, e México, Canadá, Estados Unidos da América e Brasil pelo continente Americano. O quadro 1, adaptado de Canhadas (2018), traz um resumo dos achados.

Quadro 1 - Transparência Administrativa no Direito Comparado.

País	Aspectos					
	Restrições por interesse Público	Restrições por interesse privado	Recursos contra a negativa	Desnecessidade de motivação	Transparência Material	Transparência Ativa
Brasil – Lei 12.527/2011	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Chile – Lei 20.285/2008	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
México – Lei de 2002	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
EUA – FOIA Act 5, U.S.C. §552	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Eslovênia – Lei 2003	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Espanha – Lei 19/2013	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alemanha – Lei de 2005	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Canadá	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Hungria – Lei XIII de 1992	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
França – Lei 78-753/1978	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Reino Unido – FOIA de 2000	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Suíça – Lei de 2004	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Itália – Lei 241/1990	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Níveis de Transparência						
Baixo		Moderado		Alto		

Fonte: Adaptado de Canhadas (2018).

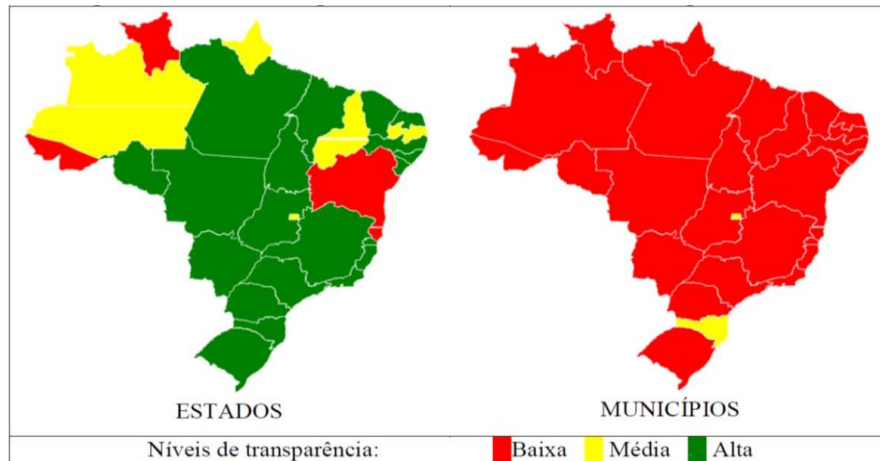
A partir do quadro 1 é possível verificar que a legislação brasileira sobre transparência administrativa é uma das mais avançadas contemplando todos os principais aspectos em seu texto juntamente com as do Chile, México, Estados Unidos da América, Eslovênia e Espanha. Depois viriam Alemanha, Canadá e Hungria com a falta de um dos seis aspectos. Em seguida França, Reino Unido e Suíça, com dois aspectos faltantes. E por fim, a Itália que apresenta apenas a metade dos aspectos relacionados à transparência em sua legislação.

Mais interessante se faz observar quais os aspectos da transparência são mais ausentes na legislação mundial. Verificou-se com o Quadro 1 que os aspectos que apresentaram-se como faltantes em alguma das legislações foram: “Desnecessidade de motivação”, que se refere à obrigatoriedade ao interessado de explicar o motivo da solicitação daquela informação; “Transparência material”, facilidade na disponibilização, construção e inteligibilidade do conteúdo; e “Transparência ativa”. Sendo esses dois últimos os menos observados.

Concluimos então a partir destas análises que os aspectos da transparência administrativa que ainda necessitam de maior reforço no mundo são os previstos no artigos 5º e 8º da Lei de Acesso à Informação brasileira. A transparência ativa é a previsão legal que objetiva facilitar o acesso à informação pública deixando esta já disponível para que o cidadão a encontre e a utilize, sem necessidade de solicitação formal. Já a transparência material é a instituição do dever de simplificar o acesso à informação por meios tecnológicos e pela utilização de linguagem que permita a compressão por qualquer interessado.

Mesmo o Brasil apresentando-se como referência mundial de transparência ativa, muito ainda há que se fazer para efetivar este direito internamente. Ainda é grande a diferença em transparência ativa entre os Poderes da Federação, estando o Poder Executivo mais aberto ao controle social e os Poderes Legislativo e Judiciário mais fechados, e maior discrepância ainda é encontrada se analisarmos comparativamente a transparência ativa entre os órgãos das esferas Federais, Estaduais e Municipais, estando os municipais bastante distante da concretização deste direito (SENHORAS e SENHORAS, 2018). A figura 1, retirada do trabalho de Senhoras e Senhoras (2018) demonstra em um mapa o perfil de transparência ativa em Estados e Municípios Brasileiros.

Figura 1 – Perfil da Transparência Ativa em Estados e Municípios Brasileiros.



Fonte: Retirado de Senhoras e Senhoras (2018)

A Importância da Comunicação na Transparência Administrativa

O princípio da Publicidade presente no artigo 37 da Constituição Federativa trouxe consigo a expressão da necessidade de que a Administração Pública precisa comunicar-se com o cidadão garantindo-lhe transparência de seus atos. Carmem Lúcia Antunes Rocha (1994) afirma que não é possível ao cidadão exercer seus direitos políticos sem saber o que ocorre no Estado, colocando valor superior ao princípio da publicidade para efetividade da Democracia.

Ao falarmos então em publicidade nas ações do Estado, estamos tratando também do modo como a Administração Pública se comunica com a sociedade. É sabido que a comunicação apresenta vários elementos e que o conhecimento destes são fundamentais para que se possa estabelecer uma interlocução ideal, na qual o emissor e o receptor do conteúdo possam ter seus objetivos plenamente atingidos. A imposição do princípio da publicidade e da Lei de Acesso à Informação, impôs também a necessidade de se analisar o modo por meio do qual a Administração Pública se comunica com a população interessada em suas informações e em como irá divulgá-las.

Dessa forma, faz-se necessário compreender mais a fundo como os elementos da comunicação se apresentam nas normativas de acesso à informação. Em estudo publicado por Silveira (2016) foi realizada uma análise minuciosa dos elementos da comunicação e as funções da linguagem expressos na Lei de Acesso à Informação. O autor conclui em seu trabalho que a função da linguagem ideal para a comunicação entre o poder público e a sociedade é a função descritiva ou referencial. Segundo Carvalho (2008), a função descritiva, referencial ou informativa da linguagem, como também é chamada, *é o veículo*

adequado para a transmissão de notícias, tendo finalidade de informar o receptor da mensagem sobre situações objetivas que ocorrem no mundo fenomênico.

Além de trazer discussão sobre as funções da linguagem, Silveira (2016) analisa à luz dos elementos da linguagem (emissor, mensagem, destinatário, canal, código e contexto) como estes componentes da interação se manifestam na Lei de Acesso à Informação. O emissor se apresenta na figura do Estado. A mensagem é toda informação ou documento, sejam eles públicos ou sigilosos. O destinatário é todo e qualquer interessado. O contexto, ou referente, são as informações de interesse pessoal ou coletivo.

Destacam-se neste contexto dois elementos, o código e o canal. Estes são separados aqui, pois apresentam-se como os que mais podem sofrer influência e serem gerenciados pelos responsáveis pelo franqueamento da informação pública e pela transparência, passiva ou ativa.

De acordo com o artigo 5º da LAI, o fornecimento da informação deve se dar mediante procedimentos ágeis, de forma transparente, com mensagem clara em linguagem de fácil compreensão. Aqui, apesar da expressa determinação da simplificação para facilitação na compreensão da informação, deixou-se discricionário à Administração definir códigos de comunicação com o interessado, desde que sejam simples e inteligíveis à maioria dos seus interlocutores.

Neste contexto, outro importante elemento com grande discricionariedade do Estado para gerir a comunicação é o canal ou contato. Este, expresso no artigo 3º da LAI, trouxe aos órgãos e entidades públicas a obrigação de utilização de canais específicos de transmissão das mensagens e disponibilização em transparência ativa, sempre que possível utilizando-se dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação e em sítios de web. O artigo 7º da LAI obrigou o Estado a informar os canais e meios para obter a informação e o artigo 9º trouxe a necessidade de criação de canal presencial de atendimento ao cidadão, os Serviços de Informação ao Cidadão. Além desses, a já referida Portaria Interministerial nº 1.254/2015, instituiu o e-SIC como o canal oficial para os pedidos de acesso à informação embasados na LAI.

Ações de um Órgão Público Para Efetivação do Direito à Informação – Códigos e Canais.

De forma a exemplificar e apresentar a aplicação da transparência administrativa, recorreremos à demonstração das experiências da Agência Nacional de Vigilância

Sanitária, a Anvisa. A Agência criada em 26 de janeiro de 1999 pela Lei 9.782 (BRASIL, 1999) é uma autarquia sob regime especial que tem por finalidade promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados.

Com o fito de garantir o atendimento ao cidadão e cumprir com os ditames do direito do acesso à informação pública, a Anvisa desenvolveu diversas estratégias para o recebimento, processamento e disponibilização das informações geradas e custodiadas pelo órgão aos interessados.

São vários os canais de comunicação que a Agência oferta ao cidadão. Para o atendimento, a Anvisa adota seis principais canais: Telefônico – prestado por serviço de discagem direta gratuita (0800 642 9782) que atende a esclarecimento de dúvidas gerais sobre os serviços do órgão; Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – serviço de atendimento presencial a qualquer cidadão na sede do órgão para esclarecimentos de dúvidas e pedidos de acesso à informação; Formulário Eletrônico (Fale Conosco) – para atendimento on-line por escrito quando as informações solicitadas são mais técnicas e necessita de envio de documentos digitais; Audiências a particulares (Parlatório) – espaço para audiências com empresas, estrangeiros e demais interessados em algum assunto ligado à competência da Anvisa, que podem ser realizadas presencial ou virtualmente por vídeo conferência; e-SIC – Sistema da CGU para recebimento, tramitação e resposta aos pedidos de acesso à informação com base na LAI; e, por fim, a Ouvidoria (ouvidori@tende) – canal específico para o recebimento, proposição interna de soluções e resposta ao cidadão sobre denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e elogios. Todos esses canais possuem orientações de uso no portal da Anvisa (portal.anvisa.gov.br). A Tabela 1 demonstra a quantidade de atendimentos realizados em cada canal no ano de 2018.

Tabela 1. Total de atendimentos realizados por canal no ano de 2018.

Canal de Atendimento	Total de Atendimentos	%
Telefônico (0800 642 9782)	310.362	72,09%
Formulário Eletrônico (Fale Conosco)	87.480	20,32%
Ouvidoria (ouvidori@tende)	27.701	6,43%
Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC)	2.415	0,56%
Audiências a particulares (Parlatório)	2.070	0,48%
Serviço de Informação ao Cidadão (SIC-Anvisa)	489	0,11%
Total de Atendimentos	430.517	100,00%

Fonte: elaborada pelo autor a partir de relatórios internos de gestão.

Verifica-se a partir da Tabela 1 que os canais de atendimento Telefônico e o Formulário Eletrônico on-line são a preferência para se contactar o órgão, e os que envolvem atendimento presencial, os menos requisitados. Cabe destacar aqui que estes canais apresentados na Tabela 1 são todos relacionados, conceitualmente, à transparência passiva, ou seja, espera-se que o cidadão entre em contato com o órgão e solicite a informação desejada para que esta possa ser buscada, avaliada e franqueada.

Mesmo assim, a satisfação com o serviço apresenta-se como alta. O estudo anual de satisfação do usuário com o atendimento prestado pela Central (0800), que representa os atendimentos Telefônicos e o Formulário Eletrônico, apresentam índices crescentes de satisfação e de mais de 85% no ano de 2018 (BRASIL, 2019a). O mesmo estudo apoutou também um dado bastante importante que reflete a preferência do cidadão pelos canais digitais quando tentam contato com um órgão público. Verificou-se que, em mais de 85% dos participantes da pesquisa (uma amostra de 114.922 entrevistados que tiveram contato com a Central de Atendimento no ano de 2018), antes de contatar a Central, o cidadão buscou a informação no Portal da Agência.

Outros canais utilizados pela Anvisa, são: canal oficial geral no YouTube (<https://www.youtube.com/user/AudiovisualAnvisa/featured>), com apresentações gerais e as reuniões públicas da Diretoria Colegiada, e canais específicos sobre os temas da Agência como os Seminários Virtuais – Webinar Anvisa – que objetivam levar conhecimento de forma ativa daqueles assuntos mais demandados à Agência e que permite a interação por chat ao vivo (<http://portal.anvisa.gov.br/webinar>) e o Papo Expresso (falas de até 2,5 minutos sobre assuntos gerais do órgão) (https://www.youtube.com/channel/UCwe6N69Tbh9No_POmzUcl1BA). Há também a Rádio Anvisa com entrevistas de temas variados (<https://soundcloud.com/anvisaoficial>).

Além desses canais apresentados acima, a Agência se comunica também com o cidadão de maneira ativa por meio das mídias sociais. Os canais atualmente disponibilizados são o do LinkedIn (<https://www.linkedin.com/company/anvisa/>); o Facebook (@anvisaoficial); o Instagram (@anvisaoficial); e o Twitter (@anvisa_oficial). Esses três últimos com a particularidade de permitir maior flexibilidade no uso de códigos de comunicação mais adaptáveis ao público a que se dirige dependendo do assunto que é tratado. De acordo com o Relatório de Gestão da Anvisa, a utilização das mídias sociais e do canal da Agência no YouTube tem apresentado significativo crescimento em seguidores e acompanhamento das publicações (BRASIL, 2019b).

No portal da Agência (<http://portal.anvisa.gov.br/>) é possível ainda acessar sistemas para consultas a situação de documentos e produtos, consultar toda base de conhecimento do órgão que alimenta a Central de Atendimento 0800, bases de dados em formato aberto, painéis analíticos com informações sobre os diversos objetos da Agência, acesso às Consultas Públicas em andamento, entre outros, todos objetivando o cumprimento das obrigações de transparência ativa.

Destacamos também que, conforme o Decreto 7.724/2012 em seu artigo 7º, parágrafo 3º, os órgãos devem cumprir obrigações mínimas de transparência ativa colocando em seus Portais um rol de informações disponibilizadas constante e regularmente, que recebem o título de “Acesso à Informação” no caso da Anvisa e são publicizadas ativamente informações de licitações e contratos, servidores, canais de atendimento, quem-é-quem, entre outros.

Conclusão

Conforme foi apresentado no decorrer deste trabalho, o direito de acesso à informação pública no Brasil foi uma conquista histórica que teve na Constituição Federal de 1988 seu surgimento como direito fundamental, mas apenas em 2012 foi regulamentada para que pudesse ter seu exercício efetivado pelos órgãos públicos. Após isso, o princípio da transparência pública ganhou força rapidamente com a edição de inúmeras normas detalhando cada obrigação precisa na Constituição e na Lei de Acesso à Informação. Atualmente o Brasil se destaca diante de outros países da América e da Europa, dispondo de um aparato legal sobre o direito de acesso à informação bastante refinado e abrangente garantindo ao cidadão o conhecimento dos atos do Estado, fundamento do princípio republicano que exige que no povo esteja o poder.

Para fazer valer o direito de acesso à informação pública o legislador teve que criar obrigações à Administração para atendimento e resposta ao quando de seus pedidos de acesso, tipificando a transparência passiva. No entanto, vimos que a transparência ativa tem se mostrado como a mais promotora do princípio de publicidade, também previsto na Carta Magna. Quando analisamos diferentes legislações mundiais e sua abrangência quanto ao direito de acesso à informação, verificamos que os aspectos mais aviltados são justamente o da desnecessidade de motivação para fazer um pedido, a transparência material e a transparência ativa, ou seja mesmo ofertando o direito de acesso, em muitos países ainda se avalia os motivos do pedido para decisão de concessão, não obriga que a

informação seja organizada com códigos de comunicação que a tornem clara e de fácil compreensão, e não responsabiliza o Estado em levar proativamente a informação aos seus administrados.

A transparência passiva já é um grande avanço no direito fundamental público, mas este gera um custo grande para a Administração, na disponibilização e diversos canais de atendimento para acolhimento, processamento e entrega das informações solicitadas, e para o administrado na burocracia para realizar um pedido e aguardar pela resposta. É neste contexto que se reforça a importância da transparência ativa tanto para o destinatário (cidadão), que não necessita executar um ato formal para solicitação de informação que já é de natureza pública, quanto para o emissor da informação (Administração), que ao disponibilizar ativamente toda informação pública, desonera seus canais de atendimento e o esforço do servidor público nas repetidas atividades de geração de estratos e cópias de documentos e informações que já poderiam estar publicizadas. É certo que a necessidade e o custo para a execução da transparência passiva pelos órgãos públicos vêm da sua pouca evolução na utilização dos códigos e canais de transparência ativa.

Tentou-se aqui reforçar a importância da Comunicação Social para o cumprimento do princípio da transparência administrativa. O estudo dos códigos, canais e funções da linguagem se mostraram fundamentais para estabelecer contato e se fazer inteligíveis com o cidadão requerente de informações. A função descritiva, referencial ou informativa apresenta-se como a mais adequada nos atos de comunicação do Estado com o cidadão, visto que sua função no atendimento à demanda do requerente é informar, ou seja, transmitir uma notícia.

Já em se tratando de códigos e canais utilizados na comunicação entre a Administração e o administrado, observamos que há ainda muito espaço para estudo e desenvolvimento de estratégias que melhor garantam a boa comunicação. Vemos a sociedade atual, na era da informação, cada vez mais ampliando seus canais de consulta, relacionamento e trabalho para formas mais tecnológicas e que permitam o autoatendimento e autoconsumo da informação, sem depender de solicitações ou de terceiros para ter acesso aos conteúdos que pretende consumir. Ademais, os códigos de comunicação não se resumem mais à utilização da norma culta da língua portuguesa. Vemos hoje, tanto jovens quanto adultos utilizando-se de tecnologias em tela ou virtuais para consumir conteúdos e buscando a independência nesta ação. Neste contexto a

transparência ativa apresenta-se como imperativa juntamente com a tecnologia da informação para a concretude do princípio da publicidade dos atos públicos.

O desafio, então, é transformar o direito de acesso à informação e transparência pública em estratégias de comunicação social. Este campo de estudo e prática não deve ficar apenas no âmbito do direito, mas sim, deve ser objeto de investigação e promoção de novos códigos e canais temas de trabalho típicos da comunicação social. Faz-se então necessário identificar quais são os códigos e canais que a sociedade mais está buscando quando deseja se comunicar e atualizar a administração pública nesse novo padrão de comportamento interacional que o cidadão espera. O Estado deve se aproximar da sociedade para melhor se comunicar com ela e, então, facilitar e garantir ao cidadão a possibilidade do efetivo exercício do controle do Estado, pilar do Estado Democrático de Direito no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais n.s 1/1992 a 96/2017, pelo Decreto Legislativo n. 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão n.s 1 a 6/1994. 52 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 28 jun. 2019.

CANHADAS, F. A. M. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. 1. Ed. – Curitiba: Appris, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 28 jun. 2019.

CASTELLS, M. **A era da informação, economia, sociedade e cultura. Vol. 1.** A sociedade em rede. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2002.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015.** Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: file:///D:/Downloads/150519_port_intermin_1254.pdf. Acesso em: 28 jun. 2019.

FERREIRA, A.M.J.C. e VIDOTTI, S.A.B.G. **Contribuições da experiência do usuário para a arquitetura da informação.** 2018. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/157487>.

TOSTES, A. **Código de defesa do usuário do serviço público: anotações sobre a Lei 13.460/2017 e normas regulamentadoras.** F B da Silva Livros Recife. Edição do Kindel. 2018.

ROCHA, C.L.A. **Princípios constitucionais da administração pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVEIRA, M.C.R. **O dever de publicidade administrativa e os elementos da comunicação.** Revista CEJ, Brasília, Ano XX, n. 69, p. 102-111, maio/ago. 2016.

CARVALHO, P.B. **Direito tributário, linguagem e método.** São Paulo: Noeses, 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.** Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm. Acesso em: 30 de jun. 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Pesquisa de Satisfação da Central de Atendimento da Anvisa Relatório Resultados Finais 2018.** Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/politica-de-atendimento>. Acesso em 30 de jun. 2019a.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório de Gestão 2018.** Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/281258/2941545/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+Anvisa+2018/08bada09-d3a3-47b7-80fb-ebe08f7fae3e>. Acesso em: 30 de jun. 2019b.