

## **Acesso à informação e organizações públicas abertas: o próximo passo na construção da gestão democrática**

**Regina Luna Santos de Souza**

### **INTRODUÇÃO**

Em maio de 2012, entrou em vigor no Brasil a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou Lei de Acesso à Informação, após quase 10 anos de tramitação da proposta no Legislativo. Esse evento tem importância para a consolidação do regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. O Brasil já contava anteriormente com iniciativas de divulgação espontânea de informações governamentais, como o Portal da Transparência do Governo Federal, os portais de Transparência Pública em cada sítio ministerial e em alguns sítios de entidades da Administração Indireta e das Empresas Públicas. No entanto, a Lei garantindo acesso amplo a qualquer documento ou informação específica buscados pelo cidadão é necessária para incutir uma cultura de valorização da transparência na Administração, tornando-a mais disposta a atender os objetivos da Sociedade Civil.

Uma primeira hipótese de trabalho de quem estuda a dinâmica da Administração Pública Brasileira é considerar a Lei de Acesso à Informação uma considerável mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que a ampla divulgação das informações aos cidadãos é a regra e o sigilo, a exceção. Outra hipótese de trabalho é que sua implementação trará desafios de natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, uma vez que será necessário vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos.

Em trabalhos anteriores (Souza, 2007), discutiu-se que uma das bases para a maior abertura dos governos e garantia da transparência residia na utilização mais intensiva das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC. De fato, a aceitação do conceito de “Sociedade da Informação”, complementado pelo de “Sociedade em Rede” e de “Economia do Conhecimento” consolidou, ao longo da década de 1990, um cenário ideologicamente comprometido com a globalização econômica crescente e garantiu ao conhecimento a condição de um dos mais valiosos ativos intangíveis das organizações, tornando, assim, a efetiva gestão do conhecimento uma prioridade no setor privado.

Por outro lado, outra obrigação do Poder Público emerge – pela dinâmica das organizações, é muito provável que os processos mais intensivos em TIC fossem muito mais direcionados ao aumento da eficiência interna das organizações e que sejam desenhados para atender aos anseios dos clientes “internos” (membros da burocracia estatal). Assim, poder-se-ia afirmar que tais modelos não seriam direcionadas “para fora” da organização, sendo necessário levar em consideração os anseios do cliente/usuário/beneficiário final desses processos, que será sempre o cidadão.

Com isso, as capacidades estatais de captação e processamento das demandas sociais se fortalecem, oferecendo respostas mais efetivas, e não apenas os seus procedimentos internos, voltados para os usuários organizacionais/institucionais dos sistemas. Um dos propósitos deste artigo é discutir se a Lei de Acesso à Informação promove esse “olhar para fora” e se as organizações públicas teriam incentivos a se tornar mais transparentes e abertas ao público.

Nesse sentido, o artigo vai se desenvolver da seguinte forma: a primeira seção recapitula a institucionalidade de acesso às informações públicas em geral; na segunda, analisa-se o processo de construção do acesso às informações públicas no Brasil, terminando com a tramitação do PL 219, de 2003 (PLC 41/2010). A terceira seção avalia os primeiros meses de implantação da LAI para sustentar, no último item, as perspectivas para a instalação de uma cultura de transparência e de acessibilidade aos processos decisórios organizacionais em solo brasileiro.

## **O ACESSO À INFORMAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: AS TENDÊNCIAS RECENTES**

Um dos pontos de honra da moderna democracia é o compromisso de transparência da Administração Pública. Verifica-se, por isso, uma tendência crescente para que os estados modernos busquem o estabelecimento de leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, e sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos à comunidade. Filgueiras (2011, p.10) esclarece, em seu artigo “Transparência, publicidade e *accountability*”, a interdependência existente entre transparência e *accountability* nas democracias contemporâneas.

Pode-se dizer que a política de transparência se tornou uma espécie de lugar comum na política das sociedades liberais. Como lugar comum, tornou-se uma espécie de panacéia para as delinquências do homem público e para a ineficácia institucional. Diante de casos de corrupção, clama-se por maior transparência das instituições, pela abertura das contas públicas e pela moralização da política. A transparência, de fato, é um elemento central *da accountability*, de maneira que a idéia de responsabilidade política seja constitutiva de qualquer projeto de democracia. É impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos, de maneira que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido.

A democracia pressupõe, dessa maneira, uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão comum, para sua consolidação com regime político (Scanlon, 2003). Nesse caso, para que esse conhecimento seja possível, é fundamental que as instituições políticas sejam límpidas e informem e prestem contas ao cidadão comum, tendo na idéia de transparência um valor instrumental para o exercício da *accountability* (Heald, 2006).

A transparência possibilita, por meio da gestão pública, o controle social, que se traduz na participação do cidadão, que não é mais o cidadão passivo de outrora, e sim aquele que fiscaliza, monitora e controla as ações do Estado.

O instrumento para que se atinja tal desiderato é atribuição, a qualquer do povo, do direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos que garantam a constante e plena sintonia com os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência. Tal direito deve ser assegurado, tanto para proteger legítimos interesses pessoais quanto para, de modo geral, estimular o correto desempenho administrativo.

O Acesso à Informação, assim, pode ser compreendido por dois grandes prismas: está inscrito no rol dos direitos básicos, presentes em documentos diversos de defesa dos direitos humanos, e é também um dos pilares da gestão democrática, representando a possibilidade de aumento do controle social dos agentes públicos. Do primeiro ponto, podemos perceber que o acesso à informação como direito fundamental também é reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19), por exemplo, consta que “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 idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13), tem-se que “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 (...)”.

Já a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4) afirma que “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”. Por fim, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19) dispõe que “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.

A contribuição desse ponto de vista para a análise da importância de se ter plena informação para o exercício dos direitos civis e políticos é que a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Por este e por outros motivos, o acesso à informação pública tem sido, cada vez mais, reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Por outro lado, o acesso à informação pode ser entendido como a outra face da moeda da transparência e da responsabilização dos agentes públicos, sendo também um dos fundamentos da gestão democrática.

Algumas das características da gestão democrática que se destacam são: maior exigência de responsabilidades dos servidores, a escassez de recursos e a pressão para melhorar a gestão financeira, bem como a consideração do público como cliente principal dos serviços prestados pelo Estado. A avaliação e/ou o monitoramento do desempenho constituem parte indispensável da gestão moderna, ao lado da fixação de metas, contratos e ajustes para controlar a prestação de serviços públicos.

Essa correlação com a gestão democrática tem um segundo elemento importante de se considerar: o reforço das instituições públicas, significando a aplicação de ordenamentos efetivos, que colocam em xeque ações arbitrárias dos agentes estatais e combatem a corrupção. Para isso, as instituições teriam de apresentar informações que demonstrem ter um desempenho melhor, o que pode ser acompanhado pela utilização intensiva de diferentes formas de avaliação e monitoramento das políticas públicas, como apoio ao processo de responsabilização<sup>1</sup> do Estado e seus agentes em relação a suas ações, ampliando a transparência e garantindo o surgimento de formas alternativas de controle.

Isso se justifica pela própria origem anglo-saxã da palavra *accountability*<sup>2</sup>: no sistema democrático moderno, os princípios centrais são a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados. Para responder a esses dois princípios, os processos eleitorais se tornaram, ao longo do tempo, um aspecto central da democracia. De fato, são o principal instrumento de responsabilização dos governantes frente aos cidadãos, embora, por si sós, não garantam o bom desempenho democrático – os resultados da competição política são condicionados, em larga medida, pelas instituições políticas, entre as quais se destacam os sistemas partidários e eleitorais, o financiamento e o controle judicial das campanhas e a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo.

Além disso, não existem mecanismos que obriguem os políticos a cumprir as promessas de campanha, prejudicando a capacidade valorativa dos cidadãos, que só poderiam avaliar o desempenho de seus representantes nas eleições seguintes, fazendo um cálculo retrospectivo. É nesse sentido que se torna crítico repensar as formas de controle social das ações dos agentes estatais, bem como de garantir a transparência.

---

<sup>1</sup> A palavra responsabilização é uma expressão que tenta traduzir a noção inglesa de *accountability*, a qual não tem um equivalente direto nos idiomas latinos. Sem embargo, ao utilizar esse termo, modificou-se em parte o sentido da *accountability* para referir-se tanto ao dever da Administração Pública de prestar contas frente a sociedade como ao direito dos cidadãos de controlar a ação do governo.

<sup>2</sup> Na língua portuguesa, *accountability* é ainda um termo de difícil tradução. Mesmo na língua inglesa o termo é ambíguo. Segundo Quirk (1997)

*“accountability is a chameleon word. We all like accountability, when others are accounting of themselves to us; we are not quite so keen when we are required to account of ourselves to others. At this personal and basic level, accountability revolves around the relationships between people, the power relations between people and the level of trust between people.”*

Esse mesmo autor chama atenção para os três propósitos principais da *accountability* na Administração Pública: direcionar e orientar a ação administrativa; aferir o desempenho e os resultados; e garantir sua probidade e integridade. Ao longo desse trabalho, utilizo a expressão no sentido de “responsabilização” dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas.

O controle da ação do governo, historicamente, era garantido pelo controle dos procedimentos (controle da constitucionalidade das decisões, garantia dos direitos dos cidadãos frente aos governantes, fiscalização e auditorias das contas públicas e ação de promotores públicos no controle dos políticos), pelo controle parlamentar (conhecido também como sistema de *checks and balances*) e, em menor proporção, por alguns mecanismos de participação popular ou controle social independente dos poderes públicos (como o ombudsman). No entanto, esses controles surgiram em um momento de grande expansão do aparato estatal (período pós-II Grande Guerra), fazendo com que diversos espaços de ação governamental escapassem do controle social e das instituições representativas.

Assim, no discurso da Reforma do Estado, prega-se a utilização de novas formas de responsabilização dos agentes públicos, em conjunto com a adoção de mecanismos de gestão mais flexíveis e menos sujeitos a controles normativos e processuais: controle pelos resultados<sup>3</sup>, controle pela competição administrada<sup>4</sup> e controle social das políticas públicas, considerando esse último como o efeito da ação do cidadão participante sobre os serviços públicos, ou seja: da sociedade sobre o estado, o que confere à Democracia caráter mais participativo.

No entanto, este último controle difere da concepção rousseauiana: o papel do público não se exerce apenas no momento do voto, legitimando ou não seus representantes; em vez disso, a aprovação é garantida ou buscada ao longo do período em que os eleitos permanecem no poder, uma vez que a responsabilidade pelas decisões é também dividida com o público-alvo das políticas. Informações adequadas sobre o funcionamento da Administração Pública podem ajudar os órgãos administrativos a desenvolver suas políticas, administrar seus custos de forma mais eficiente, aumentar a efetividade e promover a transparência da gestão pública, ampliando o grau de *accountability*, especialmente possibilitando o acompanhamento eficiente do desempenho institucional. O controle do aparelho de Estado pelos cidadãos, pela total disponibilização das informações referentes aos processos decisórios organizacionais, daria novos matizes à mensuração de resultados dos serviços e/ou produtos ofertados pelas instituições públicas em relação à qualidade esperada pela sociedade.

Essa visão é compartilhada por muitos países: quando da sanção da Lei de Acesso à Informação Brasileira, cerca de 90 países possuíam leis que o regulamentam. Na Cartilha sobre a LAI, a CGU informa que a primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Outras experiências também merecem destaque: o Freedom Information Act (Ato da Liberdade de Informação), dos Estados Unidos da América, de 1966; a Lei nº 65, de 1993 – Acesso os Documentos da Administração (Administração Aberta), da República Portuguesa; a Lei nº 78- 753 – Medidas para melhoria das relações entre a administração e o público, e diversas disposições de ordem administrativa, social e fiscal, da República Francesa; o artigo 37 da Lei nº 30, de 1992 – Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, do Reino de Espanha, e finalmente, cuja citação por último deve-se a sua recente edição, a Lei Federal de

<sup>3</sup> Esse tipo de controle tem como ponto de partida a necessidade de modificar a gestão pública, fazendo-a evoluir do modelo burocrático clássico para uma estrutura gerencial ou pós-burocrática, baseada no controle *a posteriori* de resultados, consubstanciados na contratualização.

<sup>4</sup> O controle pela competição administrada é outra modalidade que tem por objeto adequar a eficiência à responsabilização da administração pública, quebrando o monopólio pela introdução do princípio da competição entre diferentes provedores de serviços e bens – estatais, públicos não estatais e privados – e aplicando sanções ou recompensas aos competidores, segundo seu desempenho.

Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, promulgada no México a 10 de junho de 2002. Em cada país, uma específica conjunção de demandas sociais e correlação de forças políticas gerou esses ordenamentos legais. A seção seguinte discute o histórico das iniciativas de acesso à informação no Brasil.

## **O ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA HISTÓRIA EM CONSTRUÇÃO**

A análise da garantia de transparência e de abertura das organizações públicas ao escrutínio público faz sentido ao recapitularmos a história recente. De acordo com a Constituição Federal de 1988, o acesso a informações públicas é um direito fundamental garantido a todos os cidadãos. O Artigo 5º, inciso XXIII, dispõe que “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

A regulamentação desse direito, no entanto, não ocorreu tão rapidamente quanto se esperava. A partir de 1995, no âmbito do Projeto de Reforma do Estado, a preocupação em oferecer à Sociedade um conjunto de informações dos mais diversos teores, tais como orçamentários, financeiros, de pessoal, estava associada à intensificação dos processos de trabalho em tecnologia, com o desenvolvimento de projetos de Governo Eletrônico<sup>5</sup>. Essa preocupação estava no bojo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que delineou o projeto Rede de Governo, estabelecendo que esse visava ao provimento de uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a administração pública, permitindo assim um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e “listas de discussão”, todos eletrônicos) de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado. (BRASIL. 1995, p. 65)

A partir da ideia fundadora, as ações apareceram e se materializaram em importantes sistemas de informação: Sistema de Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que registra os gastos efetuados pelo Tesouro Nacional; Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR); a folha de pagamentos e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE); Sistema de Gerenciamento de Receita e despesa da Previdência Social; o planejamento das ações do governo; a movimentação do cadastro de fornecedores de preços e do catálogo de materiais e serviços; e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas atribuições.

---

<sup>5</sup> O governo eletrônico, entende-se aqui, é o uso das tecnologias de informação e comunicação, em particular a Internet, para oferecer serviços públicos de uma forma mais conveniente, voltada para o cidadão, além de apresentar uma relação custo-benefício mais favorável. Em suma, pretende-se ser uma ferramenta para um melhor governo. Além de prover eficiência às ações governamentais, diminuindo os custos das transações, pretende ir ao encontro das expectativas dos cidadãos e melhorar o relacionamento entre a cidadania e o governo, facilitando, dessa forma, o desenvolvimento econômico.

Em 2003, o Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) apresentou proposta de regulamentação do inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Nos termos do projeto, estariam sujeitos à disciplina legal nele estabelecida todos os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A proposição pretendia estabelecer condições de acesso aos documentos administrativos de interesse geral ou coletivo distintas daquelas previstas para o acesso a informações nominativas, que contenham dados pessoais. Nos termos do art. 3º do projeto, é vedada a prestação de informações protegidas por segredo de justiça, bem como as que possam colocar sob risco a segurança nacional, a política exterior, a segurança pública e a investigação de infrações fiscais.

O acesso a documentos nominativos é limitado, nos termos do art. 8º, à própria pessoa a quem digam respeito, ou a terceiros designados ou que tenham legitimidade para tal. De forma semelhante, o art. 6º restringe o acesso a documentos que possam conter segredos comerciais aos representantes legais da própria empresa. A proposição continha ainda dispositivos que tratam das formas e condições para prestação das informações, dos prazos para tal ou para indeferimento do pedido, e dos eventuais recursos contra decisão nesse sentido.

A grande justificativa do Projeto residia no fato de o direito de acesso a informações detidas por órgãos públicos, assegurado pela Constituição, ainda não se encontrava adequadamente disciplinado na legislação infraconstitucional. Leis esparsas cuidavam de alguns aspectos do acesso à informação em determinados contextos particulares. A Lei nº 8.159, de 1991, por exemplo, estabeleceu as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados, assegurou a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos, mas não disse como se daria tal acesso ou sequer estabeleceu prazos para que os agentes do Estado fornecessem informações quando solicitados.

De acordo com o site Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, essa Lei

“a rigor, serviu sobretudo para fazer uma ressalva a respeito do acesso a documentos públicos. Ficou estabelecido que o direito de acesso será pleno com exceção de papéis de caráter sigiloso, ‘cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado’ ou exponha indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas. Na prática, portanto, essa lei apenas pavimentou o caminho para uma sequência de decretos presidenciais estipularem as regras de sigilo de documentos públicos”. (<http://www.informacaopublica.org.br/node/1083/>)<sup>6</sup>

Entre as leis que contemplaram o acesso, pelo menos, às informações de caráter individual sob poder público, destaca-se a Lei nº 9.051, de 1991, que trata da expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimentos de situações, determinando que o prazo para a expedição desses documentos é de, no máximo, 15 dias nos órgãos da administração centralizada ou autárquica, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e a Lei nº 9.507, de 1997, que regula o direito de acesso a informação constante de registro ou banco de dados de caráter público e o procedimento do *habeas*

---

<sup>6</sup> Essa sequência de decretos culminou com o Decreto Presidencial nº 4.553, de 2002, que cria o conceito de sigilo eterno, pois permite a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para a não-divulgação de determinados documentos.

*data*<sup>7</sup>. Não havia, contudo, lei vigente que desse à matéria um tratamento abrangente e sistemático. Nessas circunstâncias, o projeto de lei era inquestionavelmente oportuno, pois vinha preencher lacuna em nosso ordenamento jurídico.

A norma legal então submetida ao Legislativo espelhava-se em exemplos de diversos outros países que adotaram leis em benefício da liberdade de informação, e foi muito bem elaborado, evidenciando a preocupação do Autor em assegurar o cumprimento do referido dispositivo constitucional sem vulnerar outros princípios igualmente fundamentais, tais como a primazia do interesse público sobre o privado e a proteção à privacidade individual. Em termos de constitucionalidade e técnica jurídica, também não houve obstáculos à continuidade de sua tramitação.

No ano de apresentação do projeto, diversas entidades da sociedade civil se reuniram em Brasília para o 1º Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas. O evento foi realizado em auditórios da Câmara e do Senado com congressistas de vários partidos. A coordenação do Seminário ficou a cargo da Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo), da Transparência Brasil e da ANJ (Associação Nacional de Jornais). Teve também o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil e de outras entidades. Ainda assim, não houve qualquer empenho dos representantes populares ou do Governo Federal – o projeto não teve modificações em sua tramitação até 2009, ainda que tenha sido apensado a ele uma outra proposta regulamentando o mesmo inciso do Art. 5º da Constituição, de autoria do então Deputado Celso Russomano.

No primeiro mandato de Lula (2003-2006) o projeto de lei tramitou lentamente. Durante a campanha presidencial de 2006, no entanto, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas cobrou dos candidatos posição oficial a respeito do assunto. Lula, então candidato à reeleição, formalizou compromisso com a aprovação da lei. Comprometeu-se a enviar o projeto ao Congresso no ano seguinte à eleição. Isso não foi feito. Mas, por meio da então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, o presidente enviou o projeto ao Congresso em 2009 - que passou a tramitar apensado ao projeto de 2003 do deputado Reginaldo Lopes.

O anteprojeto então encaminhado foi resultado de aprofundada discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores da proposta (Casa Civil da Presidência da República, Justiça, Relações Exteriores, Defesa, Advocacia-Geral da União, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Controle e da Transparência) e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições.

Partiu-se do pressuposto que o direito de acesso garantido aos cidadãos, nos termos da Constituição da República, carecia de regulamentação unitária e sistemática, que assegurasse, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública.

---

<sup>7</sup> Outras leis que abriam caminho para o acesso a informações públicas foram a Lei que regulamenta a ação civil pública (Lei 7.347, de 1985), a que regulamenta a ação popular (Lei 4.717, de 1965) e a que regulamenta o mandado de segurança (Lei 1.533, de 1951).

A proposta criava mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso à informação pública e, ao mesmo tempo, estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, assim compreendidas apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

A importância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil também pesou nessa decisão. Em 2008, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO havia divulgado um relatório que demonstrou que, em 1990, apenas treze países haviam regulamentado o direito de acesso a informação. À época, mais de 70 países já haviam adotado essa legislação, enquanto dezenas de outros encontravam-se em adiantado processo para sua elaboração. Outro avanço apontado pela UNESCO residia no reconhecimento por muitos países do direito à informação como um direito fundamental e como um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. O anteprojeto em questão figurava, portanto, como mais uma medida adotada pelo Governo Federal com o objetivo de promover ética e ampliar a transparência no setor público.

Nesse sentido, a proposta adotava como regra geral o acesso pleno, imediato e gratuito as informações, sendo possível sua recusa somente mediante decisão devidamente fundamentada que indique o prazo para a interposição de recurso e a autoridade que o decidirá. Na mesma linha, o anteprojeto determina que os órgãos e entidades públicas deem ampla publicidade às informações sobre gestão, programas, projetos, metas, indicadores, licitações, contratos e prestação de contas, publicando-as em sítio da rede mundial de computadores, assegurada a adoção de mecanismos que viabilizem o acesso de portadores de deficiências.

A restrição do acesso somente será permitida em caso de informações pessoais ou imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, caso em que a restrição será imposta por meio de classificação da informação como sigilosa, mediante decisão devidamente fundamentada e a adoção do critério menos restritivo possível para a definição do grau de sigilo que lhe será atribuído. Mesmo assim, será assegurado ao cidadão o acesso à parte não sigilosa, caso o sigilo abranja apenas parte do documento que contém a informação. Transcorrido o prazo do sigilo estipulado no momento da classificação ou após evento específico, eventualmente fixado como termo para o sigilo, a informação será automaticamente desclassificada, tornando-se acessível a qualquer cidadão.

Além de impor uma série de limitações à possibilidade de restrição do acesso a informação, a proposta ainda exige a aferição constante da existência das razões que justificaram a restrição de acesso, obrigando os órgãos e entidades públicas a revisarem, periodicamente, as informações classificadas como sigilosas, de modo a decidir sobre a necessidade de manutenção do sigilo. A mesma lógica é adotada para as informações classificadas sob a legislação atual, as quais deverão ser revisadas no prazo máximo de dois anos sob pena de desclassificação automática.

Para sistematizar o assunto, foi proposta a divisão do anteprojeto em seis capítulos: das disposições gerais; do acesso a informações e da sua divulgação; do procedimento de acesso à informação; das restrições de acesso a informação; das responsabilidades; e das disposições finais e transitórias.

Nas disposições gerais, dois são os pontos que merecem destaque: os conceitos do art. 2º e a diretriz apresentada no art. 3º do anteprojeto. Juntos, esses dispositivos representam os ideais de transparência, celeridade e responsabilidade que devem nortear a relação entre Estado e cidadão no que diz respeito às informações da Administração Pública.

No segundo capítulo, a proposta assinala quais são os direitos do cidadão em matéria de acesso a informação e quais os deveres da Administração Pública para com o cidadão, impondo ao poder público uma conduta pró-ativa em matéria de transparência de suas informações. O art. 6º do anteprojeto foi formulado com o intuito de mostrar que, além de se dispor de instrumentos legais adequados, é necessária a formação de uma cultura de acesso à informação de que sejam partes ativas a população e os servidores públicos. Nesse sentido, o projeto prevê a criação de um serviço de informações ao cidadão em cada órgão ou entidade pública, com a finalidade de atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e receber requerimentos de acesso a informações.

Nos procedimentos de acesso a informação, importa destacar a inovação de se acabar com a necessidade de justificativa nos pedidos de acesso, como já ocorria 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. Na sequência, a refletir a preocupação com as barreiras econômicas que poderiam ser opostas ao acesso a informação, estabeleceu-se a gratuidade da cópia dos documentos àqueles que não tenham condições econômicas para pagar por elas, nos termos do art. 10 do anteprojeto. Além disso, a proposta prevê também a possibilidade de que as informações armazenadas em meio digital sejam fornecidas por esse meio, a pedido ou com anuência do requerente, o que reduz substancialmente o custo para o exercício do direito de acesso.

As hipóteses de restrição estão previstas no capítulo IV que, considerando o histórico da legislação brasileira, constitui inovação simplesmente pelo fato de dispor sobre o tema de forma exaustiva. Matérias que até então vinham sendo tratadas em normas inferiores são, agora, submetidas ao debate democrático no Congresso Nacional. Tão importante quanto debater com a sociedade sobre o direito de acesso a informações é debater os limites do sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. A classificação de documentos como sigilosos ganha no anteprojeto formato diferente do que vinha recebendo na Administração Pública Federal. O capítulo de restrições está dividido em cinco seções que, além das disposições gerais, versam sobre classificação de informação como sigilosa, prazos de sigilo, proteção e controle de informações sigilosas, procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação, e sobre informações pessoais.

Na seção de disposições gerais, em consonância com as mais avançadas legislações sobre a matéria, estabelece o anteprojeto que as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos, praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, não poderão ser objeto de qualquer restrição de acesso.

Também considerando a necessidade de atualização da legislação nacional em matéria de sigilo e de prazos e critérios de classificação de documentos sigilosos, o anteprojeto propõe não só a redução dos atuais quatro níveis de sigilo para três níveis como, também, a redução dos prazos máximos de guarda dessas informações. Assim, no nível mais alto de sigilo, pelo novo texto, a restrição de acesso a informação somente poderá vigorar por 25 anos. O prazo proposto não destoa dos previstos nas legislações de outras democracias, tais como a finlandesa e a norte-americana, que também situam tal prazo em 25 anos, com possibilidade de prorrogação.

O anteprojeto, além da redução dos prazos de restrição de acesso, avança nos critérios de classificação e reclassificação. Propõe-se que os documentos sejam classificados por número restrito de pessoas. Além disso, a possibilidade de renovação do prazo de sigilo será restrita às informações ultrassecretas que representem ameaça à soberania ou integridade do território nacional, cuja competência será da Comissão de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado ou autoridades com as mesmas prerrogativas, responsável também por rever a classificação de informações secretas e ultrassecretas. Além disso, a exemplo do que acontece nos Estados Unidos, o anteprojeto determina que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publique, anualmente e pela rede mundial de computadores, o rol das informações desclassificadas e o número de documentos classificados em cada grau de sigilo, o que possibilita um maior controle e fiscalização da sociedade sobre a aplicação da lei e também permite ao Poder Público avaliar sua aplicação com o objetivo de ajustar seus próprios procedimentos.

Já na seção sobre dados pessoais, embora tenha sido mantido o prazo atualmente previsto para guarda deste tipo de informação, foi introduzida importante ressalva: a restrição de acesso não poderá ser invocada para prejudicar processo de apuração de irregularidades em que a pessoa esteja envolvida ou tenha como objeto a recuperação de fatos históricos de maior relevância. O capítulo sobre responsabilidades foi elaborado para reforçar as garantias expressas na lei, estabelecendo, nos artigos 25 a 29, as sanções para aqueles que violarem o direito fundamental de acesso a informações públicas. Poderá o militar ou o agente público responder por improbidade administrativa, além das penalidades já previstas nos regulamentos próprios e na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Já a pessoa física ou a entidade privada estarão sujeitas à rescisão de vínculo com o poder público e mesmo à declaração de inidoneidade.

Por fim, nas disposições finais e transitórias, destaque-se os pontos do anteprojeto que alteram a Lei nº 8.112, de 1990, para ampliar o rol de autoridades a quem o servidor pode denunciar irregularidades de que tenha conhecimento, e, ainda, estabelecer garantia de proteção ao servidor denunciante, que carece de liberdade para denunciar abusos que obscurecem o trato da coisa pública. O acesso a informação pública, portanto, como expressão de transparência pública, deve não apenas compreender a acessibilidade das informações, mas, também, a garantia de que o ambiente em que são geradas tais informações não seja contaminado por ações de corrupção, abusos e desmandos. Finalmente, cumpre notar que o tratamento do direito de acesso a informação como direito fundamental é um dos requisitos para que o Brasil aprofunde a democracia participativa, em que não haja obstáculos indevidos à difusão das informações públicas e a sua apropriação pelos cidadãos<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Na cerimônia de envio da proposta, o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, afirmou que *“o governo resgata hoje uma dívida de mais de 20 anos do País para com seu povo e, ao mesmo tempo, cumpre compromissos assumidos perante a*

O texto de Lula mantinha uma brecha para as renovações sucessivas. O sigilo eterno seria então preservado para alguns documentos. Com participação da sociedade civil no debate sobre o texto, o projeto foi aperfeiçoado com a retirada do dispositivo do sigilo eterno. Houve outras melhorias. Entre elas, a de que todos os órgãos e entidades públicas terão de passar a divulgar, anualmente, a lista com a quantidade de documentos classificados no período como reservados, secretos e ultrassecretos. Trata-se de uma ferramenta inovadora porque permite à sociedade civil o acompanhamento anual de quantos documentos são colocados em sigilo, sabendo exatamente quando poderá requerer o acesso a tais dados em datas futuras.

A tramitação da proposta, apesar de seu inquestionável mérito, não transcorreu com a rapidez devida. A análise do PL ficou a cargo de uma Comissão Especial e, durante sua discussão na Câmara dos Deputados, houve a realização de uma audiência pública para aprofundar as questões regulamentadas. Participaram do evento diversas entidades comprometidas com a causa, como já haviam feito quando da apresentação da proposta do então Deputado Reginaldo Lopes: ABRAJI, OAB, ANPR, ABI, AMB e AJUFE, ONG Contas Abertas, ONG Transparência Brasil, entre outras.

O projeto de lei de acesso a informações públicas, com todos os seus apensamentos, **(PLC 41/2010)** teve o parecer da Comissão Especial aprovado em fevereiro de 2010 e finalmente aprovado no Plenário daquela Casa em abril do mesmo ano. No Senado, por sua vez, ficou parado até outubro de 2011. Três Comissões do Senado (Constituição e Justiça, Direitos Humanos e Participação Legislativa e Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática) o aprovaram, fazendo apenas ajustes de redação.

Ao chegar à Comissão de Relações Exteriores, já um ano depois de estar no Senado (abril de 2011), o andamento do projeto travou. O presidente da Comissão, senador Fernando Collor (PTB-AL), levou quatro meses para assumir a relatoria da matéria (agosto de 2011). Collor, então, apresentou um substitutivo ao texto aprovado na Câmara, propondo alterações profundas que, se adotadas, provocariam o retorno do projeto de lei à Câmara. Entre as mudanças, o senador sugeriu que o sigilo de documentos oficiais fosse mantido por tempo indeterminado. O PLC 41/2010 ficou parado na Comissão de Relações Exteriores até que tivesse sido determinado o cumprimento do Regimento Interno e a votação do projeto em turno único, por causa do regime de urgência no qual ele tramitava. A votação, no entanto, foi sendo adiada ainda por um mês: de 22 de setembro a 25 de outubro, o PLC 41/2010 entrava na Ordem do Dia, mas não era apreciado em Plenário. Finalmente, na noite de 25 de outubro de 2011, o projeto de lei foi aprovado pelo Senado sem alterações no texto aprovado na Câmara.

Ao analisar o texto aprovado pelo Legislativo, a Presidente da República resolveu vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, após ouvir os Ministérios da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e a Secretaria de Direitos Humanos. Os vetos se referiram aos seguintes dispositivos:

Art. 19. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos

os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.

§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação.

(...)

Art. 35. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, ficará em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República e inserida na competência da União.

As razões dos vetos também foram apresentadas. No caso do primeiro veto, o **caput** do art. 21 do projeto já trazia a negativa de acesso a informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Assim, o veto ao § 1º do art. 19 se faz necessário para evitar a contradição entre os dispositivos, uma vez que este último prevê a possibilidade de negativa de acesso a informações essenciais à tutela de direitos fundamentais. Além disso, tanto este § 1º quanto o **caput** do art. 19 ferem o princípio da separação dos Poderes, uma vez que o deferimento ou indeferimento de pedidos de acesso citados nos dispositivos compõem processos administrativos internos ao Poder Executivo e dos quais caberá recurso à Controladoria-Geral da União. O veto, no entanto, não interfere no controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, que estão assegurados pela Constituição e pelas respectivas Leis orgânicas, conforme as competências de cada órgão.

No caso do segundo veto, a Comissão estabelecida no art. 35 visa controlar os atos de classificação de informações produzidas no âmbito do Poder Executivo, de modo que a participação de representantes do Legislativo e do Judiciário viola o princípio constitucional da separação dos Poderes. Não obstante o veto ao **caput** do artigo, a instituição da Comissão e suas competências permanecem previstas nos parágrafos e a definição de sua composição, organização e funcionamento poderão ser fixadas em regulamento, nos termos do § 5º.

A proposta foi festejada por diversos setores engajados tanto com a garantia dos direitos básicos quanto com a melhoria da transparência e da *accountability* governamentais. Em entrevista ao site *Knight Center for Journalism in the Americas*, o jornalista Fernando Rodrigues, presidente da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), exaltou qualidade importante da referida lei, mencionando que diferentemente de vários países, a Lei brasileira se aplica a todos os governos municipais (5.600 cidades), estaduais (27 governadores) e presidente da República. Também se aplica aos Poderes Judiciário e Legislativo, em todos os seus níveis. Por fim, ficam também submetidas à lei de acesso as empresas de capital estatal ou misto e as ONGs que recebam dinheiro público. Até onde eu saiba, em nenhum outro país foi produzida uma lei de espectro tão amplo como a brasileira.

Por sua vez, o Ministro José Eduardo Cardoso, no artigo “Transparência e Democracia”, publicado na Folha de São Paulo em 19 de dezembro de 2011 afirmou que a Lei de Acesso a Informações cria, portanto, as condições para que os cidadãos deixem de ser espectadores e passem a acompanhar de perto o cotidiano do poder público. Tal mudança fortalecerá a fiscalização e o combate à corrupção e a outras formas de desvios que comprometem a eficiência e o adequado funcionamento do Estado.

*(...) Ao poder público cabe o desafio de se adaptar à nova lei e de contribuir para fomentar a criação de uma cultura de participação e fiscalização da máquina pública em toda a sociedade brasileira. (grifo nosso)*

Esse otimismo foi o que sustentou a pressão para garantir que a regulamentação da Lei não sofresse qualquer tentativa, por parte da burocracia, de diminuir seu alcance ou de retardar seu cumprimento. De fato, após algum tempo de discussão, publicou-se o Decreto nº 7.724, em 16 de maio de 2012. O referido Decreto trouxe algumas conceituações básicas em seu artigo 3º:

I- informação - dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II- dados processados - dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação;

III- documento - unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

IV- informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;

V- informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;

VI- tratamento da informação - conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VII- disponibilidade - qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VIII- autenticidade - qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

IX- integridade - qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

X- primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;

XI- informação atualizada - informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam; e

XII- documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

O texto abre apenas duas exceções aos efeitos da norma: as hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Considera dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, implementando em seus sítios na Internet seção específica para sua divulgação.

Nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, constam um *banner* na página inicial, que dará acesso à seção específica e a barra de identidade do Governo Federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei de Acesso à Informação. Deverão ser divulgadas informações sobre:

- estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- repasses ou transferências de recursos financeiros;
- execução orçamentária e financeira detalhada;
- licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e
- contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei no 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:

- conter formulário para pedido de acesso à informação;
- conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;
- indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e
- garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Para garantir o acesso, a norma estipula procedimentos, normas e prazos, prevê a criação, em todos os órgãos e entidades do poder público, de um Serviço de Informações ao Cidadão. Caberá a esta unidade protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e modo em que será feita a consulta informar sobre a tramitação de documentos. São estabelecidos prazos para que sejam repassadas as informações ao solicitante. A resposta deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias.

O Decreto nº 7.724, de 2012, no entanto, demonstrou que o acesso dos cidadãos às informações não vai ser tão fácil quanto deveria. Além de não ter sido discutido com representações da Sociedade Civil, a regulamentação foi considerada aquém do texto legal. O artigo 13, por exemplo, afirma que não serão atendidos pedidos de acesso à informação genéricos ou que exijam trabalhos adicionais de análise. Isso está em completo desacordo com o espírito da lei, além de permitir discricionariedade dos agentes, que poderiam considerar, em tese, qualquer pedido “genérico”, “mal direcionado”, “mal formulado” e não respondê-lo por isso.

O Decreto também abre caminho para um aumento de solicitações, pois criar hipóteses muito variadas que resultem em negativas de acesso à informação acabam por desestimular novos pedidos. Isso prejudica um dos maiores potenciais da lei, que é alcançar a pessoa de baixa escolaridade e que não têm ideia de como funciona um órgão público, não sabendo, assim, como formular sua pergunta. A necessidade de identificação detalhada do requerente (artigo 12) é mais uma exigência que o decreto traz e que pode intimidar, por exemplo, servidores públicos em busca de informações mais detalhadas sobre as suas próprias repartições ou dificultar a participação de estrangeiros.

Também é problemático o artigo que prevê que a divulgação de informações de entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência estejam submetidas às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). De fato, existem centenas de instruções normativas da CVM, que permitiriam a essas entidades escolher qualquer norma para se sentirem desobrigadas a responder satisfatoriamente o pedido de informação.

A regulamentação tem como positivo o fato de acabar com as desculpas para o atraso na implementação dos dispositivos da lei e de servir de exemplo para outros Poderes que ainda não editaram suas normas. No mesmo dia em que a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor, a ONG Contas Abertas, entidade voltada ao controle social e à transparência da administração pública, encaminhou 100 solicitações a diversas entidades da administração pública. As demandas envolveram os Três Poderes da União (Legislativo, Judiciário e Executivo), os governos estaduais e municipais, além das empresas estatais e sociedades de economia mista. Um mês após, das 100 consultas encaminhadas, 43 não haviam sido sequer respondidas. O Contas Abertas recebeu respostas satisfatórias em 28 situações. Em outras 14 solicitações as entidades requereram prazo maior do que os 30 dias regulamentares para encaminhar as respostas. Finalmente, 15 pedidos foram negados.

Do total de pedidos que sequer foram respondidos, 35 foram encaminhados aos estados e aos municípios (capitais), indagando sobre os salários dos servidores públicos. Tais resultados demonstraram as dificuldades para a implementação da lei, principalmente na esfera municipal. Paralelamente, constatou-se que a questão dos salários dos servidores ainda é o maior tabu relacionado à transparência. Em relação às cidades, houve dificuldades inclusive em saber para onde deveriam ser enviados os pedidos, já que muitos portais não apresentavam o *link* “acesso à informação”.

No que diz respeito ao Poder Executivo Federal, segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), criado para supervisionar e acompanhar de forma centralizada os pedidos formulados com base na Lei, registrou, até às 18h27 do dia 15 de junho, 10.311 solicitações. Dessas, 7.304 (71%) já haviam sido respondidas.

As 29% restantes ainda estavam no prazo legal (até 20 dias, prorrogáveis por mais 10). A estatística apresentada pela CGU se aproxima dos resultados obtidos pelo Contas Abertas no Executivo. Dos 19 pedidos realizados, 13 foram respondidos, ou seja, 68,4% do total. Das cinco solicitações feitas ao Poder Judiciário, apenas três foram respondidas, sendo que uma delas negou a informação solicitada. O Legislativo respondeu os quatro pedidos realizados, contudo, em um deles solicitou a prorrogação dos prazos e em outro negou a informação. Essa primeira constatação abre espaço para análise das condições objetivas de implementação das normas e dos obstáculos que deverão ser transpostos para seu adequado funcionamento. É o que se encontra na próxima seção.

## **TENDÊNCIAS DE IMPLANTAÇÃO DA LAI: AINDA A CULTURA DO SECRETISMO?**

A aprovação da Lei de Acesso a Informação Pública foi, sem dúvida, uma vitória significativa, ainda que tardia, para a transparência pública, essencial à democracia brasileira. Porém, todas essas mudanças não serão feitas sem custos ou dificuldades. A Controladoria Geral da União (CGU) celebrou com a Unesco um convênio de cooperação técnica para possibilitar as adaptações que devem ser feitas. Segundo o contrato, *“é urgente desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública brasileira promover, proteger e assegurar o acesso a informações públicas [...]. Para tanto, requer-se transformação apradigmática, especialmente entre os servidores públicos, de grande envergadura”*. Só o convênio custou quase R\$ 10 milhões.

A CGU não é a única que está se preparando para a lei. O Tribunal de Contas Estadual do Rio Grande do Sul (TCE-RS), por exemplo, realizou no dia 5 de dezembro o seminário “O Acesso à Informação Pública e Transparência”, para discutir a implantação da legislação. No evento, o presidente do TCE-RS assinou portaria que cria grupos de estudos técnicos para tratar da aplicação da lei.

Partir para a ação desde já parece uma necessidade. Em levantamento encomendado pela CGU, servidores públicos de diversos órgãos federais responderam a seguinte pergunta: “No órgão em que trabalha, qual unidade está a cargo de responder às solicitações de acesso à informação pública formuladas pelo cidadão?”. Aproximadamente 53,2 % dos que responderam afirmaram que tal unidade não existe no lugar onde trabalham. Outros 11% informaram que a Comunicação Social deve cuidar de tal demanda, e 17,7% afirmaram não saber a resposta da pergunta. Em suma, em 70,9% dos órgãos federais do Poder Executivo não se sabe ao certo como prover o público quando há demanda por informações. Esse dado não chega a ser uma surpresa, mas é um indicador do grau de dificuldade para que será enfrentado para o cumprimento da Lei a partir de maio de 2012.

O estudo revela haver também incompreensão a respeito do assunto: 22,8% dizem que a responsabilidade de processar pedidos de informação seria do pessoal de Comunicação Social, da Ouvidoria, do Protocolo ou do Serviço de Arquivo do órgão. Mas nenhum desses setores terá como prestar tal serviço, pois não foram desenhados para isso. Outra pergunta sem resposta é o custo total para a implementação da lei. Em entrevista para o jornalista Fernando Rodrigues da Folha/UOL, o ministro-chefe da CGU Jorge Hage afirmou não ter estimativa de custos. Ele citou exemplos do Chile e da Austrália onde o custo para implementar a lei foi de U\$ 10 milhões. *“Gastar algo em torno de R\$ 20 milhões é algo perfeitamente palatável, nada demais”*, disse Hage.

Porém, o ministro lembrou outro tipo de gasto: a conta do setor de proteção e segurança às informações dos Estados Unidos, por exemplo. “*O custo anual do sistema de classificação e segurança física de documentos americano gira em torno de US\$ 9 bilhões, segundo o escritório de supervisão de segurança dos Estados Unidos. É algo assustador*”. Contudo, o Departamento de Justiça dos EUA afirmou que os órgãos federais gastam anualmente US\$ 380 milhões com o acesso às informações públicas. Por outro lado, deve-se considerar o número do estudo da London University, que afirmou que o custo anual de administração do sistema do Reino Unido gira em torno de 35 milhões de libras.

Além do despreparo dos servidores e o custo da proteção das informações, há outros pontos que devem ser considerados ao avaliar as condições de cumprimento da nova norma. Medanha (2009), resgatando pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo em 2007, expôs preocupação quanto à cultura de sigilo da administração pública brasileira, que, naquela época, ainda não convivía com a iminência ou a vigência de uma lei de acesso a informações públicas.

Em 2007, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo fez uma pesquisa com 125 instituições estaduais nas três esferas de poder: Legislativo, Executivo e Judiciário. O levantamento teve a intenção de aferir o grau de transparência dessas instituições ao serem solicitadas a fornecer informações, em princípio, públicas. Foram consultados governos estaduais, assembleias legislativas, tribunais de justiça e secretarias de segurança pública. Os dados solicitados referiam-se a valores de diária em viagens oficiais ou sobre a estrutura prisional, como número de vagas em cadeias e quantitativo de detentos por tipo de regime prisional. Do total de instituições consultadas, apenas 4% responderam integralmente ao pedido; 21 % responderam parcialmente; e 75% simplesmente não responderam. Nesse último grupo, 52% das instituições não forneceram nenhuma justificativa para a omissão no atendimento e outros 6% alegaram não poder fornecer as informações por questões estratégicas. (Medanha, 2009, p. 67)

Após quatro anos, com a lei de acesso próxima à sanção presidencial, constatou-se ainda que mais de 50% dos ouvidores são da opinião de que o Estado deve proteger sob segredo absoluto e permanente determinadas informações. Este foi um dos dados que compuseram a “Pesquisa-Diagnóstico das Ouvidorias”, apresentada na manhã de 9 de dezembro de 2011, pelo Ouvidor-Geral da União (OGU), ligada à Controladoria-Geral da União (CGU), José Eduardo Romão, durante o Dia Internacional do Combate à Corrupção.

Os dados mais instigantes à reflexão, contudo, estão inseridos no Sumário-Executivo da pesquisa intitulada “*Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal brasileiro*”, composta por entrevistas conduzidas com autoridades e servidores e promovida pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO), sob a coordenação do Professor Roberto DaMatta. Na conclusão dessa pesquisa, fez-se diagnóstico objetivo da atual condição de transparência da gestão pública.

Em termos gerais, é possível afirmar que há um movimento em curso de abertura e conscientização sobre a importância da transparência. Todos os órgãos e entidades participantes da pesquisa desenvolvem algum tipo de prática na área de transparência, com amplo uso das páginas eletrônicas para a publicação de notícias, informações, serviços e/ou relatórios.

Em geral, há a percepção de que a disponibilização ativa de informação reduz os pedidos, sendo um jogo de soma positiva para Estado e sociedade. Além disso, praticamente todos os órgãos apontaram iniciativas ou planos de melhoria da gestão de informações e arquivos e de aumento da disponibilidade de informações nos sites. Por outro lado, desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da Lei. O primeiro deles é o enfrentamento da cultura do segredo, identificada principalmente na constante preocupação com o “mau uso” das informações pelo público, com a “má interpretação” ou “descontextualização das informações”. A busca pelo controle das informações – o que está sendo informado, para quem e com qual objetivo - apareceu como prática recorrente. (DaMatta, p. 16)

A pesquisa coordenada pelo Professor Roberto DaMatta identificou, entre muitos servidores, o sentimento de que a informação pública pertence mais ao Estado, especialmente aos seus departamentos, do que à sociedade civil. Entre as justificativas possíveis para esse sentimento de controle, a pesquisa sugere que a posse exclusiva do banco de dados cria um “*status diferenciado e garante o espaço político dos técnicos dentro de seus órgãos*”, refletido claramente na resistência em disponibilizar informações ao público e, em certos momentos, até para outras áreas da Administração. Destaca, ainda, como outro fator de resistência, o trabalho imposto à Administração para se dedicar ao cumprimento de solicitações dos cidadãos, o que, a meu ver, demonstra a pouca convivência que parte dos servidores possuem com esse “custo-atendimento”, que já deveria ser parte normal da rotina de trabalho.

Outro obstáculo, também apontado pela pesquisa, se refere ao aparelhamento do Estado para dar adequado suporte a uma, quem sabe, nascente cultura de acesso. Nesse aspecto, a conclusão é de que as práticas são bastante diversas e tal diferença reside no maior ou menor uso de tecnologia de informação por parte dos órgãos públicos. Enquanto algumas áreas já possuem sistema de informação e banco de dados modernos, processos digitalizados, sistemas vários canais de comunicação, sistemas e vários canais de comunicação com a sociedade, outras ainda estão na era do papel, enfrentando dificuldades para localizar documentos, sistematizar informações básicas e controlar fluxo de pedidos e de respostas. (DaMatta, p.17)

Outro grande tabu que seria desafiado pela nova norma foi revelar quanto o Estado desembolsa para manter seus servidores. Quando a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor, novamente a Associação Contas Abertas solicitou aos governos estaduais das 27 unidades da Federação e 25 capitais do país a relação de todos os servidores das entidades, por órgão, em planilhas com os seguintes campos: nome completo, situação, cargo base, cargo em comissão, remuneração do mês, demais elementos da remuneração, remuneração bruta, unidade, tipo de logradouro, logradouro, número, complemento e jornada.

Diante da pesquisa, a maioria dos governos tanto no âmbito estadual quanto municipal se mostraram despreparados para fornecer tal resposta. Do total de governos estaduais, 13 responderam à solicitação de informação acerca do tema. Quantos aos municípios, apenas quatro se dispuseram a responder – e, mesmo assim, três negaram o fornecimento dos dados. Entre os governos, o único que até agora havia disponibilizado lista de funcionários e cargos era Santa Catarina. Os demais governos que responderam a solicitação foram São Paulo, Bahia, Alagoas, Roraima, Rio de Janeiro, Paraná, Piauí, Pernambuco,

Pará, Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal. Em geral, as respostas continham pedidos de prorrogação do prazo ou transferência da demanda a outro setor administrativo.

O Estado de Alagoas prorrogou o prazo de resposta, mas informou que não irá fornecer a informação em vista de o Governo do Estado não ter aprovado instrumentos legais a fim de disciplinar o assunto em questão. O Estado de Sergipe, por sua vez, não apresentava Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) em portal principal do governo, tampouco e-mail específico para envio de requerimento. Posteriormente, a entidade solicitou que o pedido fosse feito através de outro site, exclusivo para a lei.

Quanto às capitais, as únicas prefeituras que responderam ao requerimento foram as dos municípios de Porto Alegre, Campo Grande, Cuiabá e Vitória. Porto Alegre prorrogou o prazo de resposta, enquanto que as três últimas recusaram fornecer o salário dos funcionários sob a alegação do sigilo pessoal dos servidores: “a divulgação e mau uso dessas informações poderá acarretar danos morais incalculáveis, inclusive para a administração pública”, diz trecho presente em duas das respostas.

O professor da Faculdade de Direito da UnB, Davi Diniz, contesta essa percepção. “Não existe meia cidadania” quanto à participação cidadã na administração e nos gastos públicos, afirma. Para Diniz, não há empecilho quanto à divulgação dos salários de servidores nessa esfera, já que, segundo o professor, nesse caso “a remuneração não é de caráter pessoal”. “A remuneração paga pelo Poder Público tem de ser divulgada”, diz, citando o exemplo de contratos remuneratórios que já são divulgados.

O município mais “experiente” na divulgação da relação entre funcionários e salários, por meio de portal da transparência, é a prefeitura de São Paulo, que desde 2009 fornece esse tipo de informação. De acordo com artigo 27 do decreto regulatório, “para a classificação da informação em grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível”. De fato, quando se fala em divulgação de salários dos servidores públicos apenas uma questão é consensual: quanto ganha o funcionário é uma informação pública e todos devem saber. A polêmica está nos princípios constitucionais da transparência e da privacidade. Como fazer a divulgação dos salários, com nomes e local de trabalho sem expor o funcionário público? Aqueles que defendem a publicação do nome do beneficiário dizem que a transparência deve ser total. Já os que contestam, dizem que tal exposição viola a privacidade do servidor.

Quem saiu na frente foi o Executivo Federal que já publicou na internet o salário dos seus servidores. O Portal da Transparência do Executivo traz nome, local de trabalho e remuneração do funcionário e pode ser consultado por qualquer cidadão no [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br). Enquanto o governo exalta a iniciativa como marco da transparência, a medida é criticada pelos sindicatos dos servidores. O Secretário geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Serviço Público, diz que as tabelas remunerativas já estavam disponíveis no portal de transparência e que não aceitava a personalização disso, pois isso não garantiria a transparência.

Foram divulgados apenas os vencimentos dos funcionários públicos civis. Ficou de fora a remuneração dos militares, que será divulgada a partir de julho de 2012, e a dos aposentados e pensionistas que não deve ser publicada, porque o regulamento do Executivo não prevê. No portal do governo, não serão divulgados dados de caráter pessoal como pensão alimentar e empréstimos. Alguns servidores conseguiram liminar (decisão preliminar) na Justiça para que seus dados pessoais fossem retirados da internet. A diretora do Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo, Irene de Paula, informou que recorreram à Justiça apenas os servidores com condições financeiras e nem todos ganharam. Por isso, o Sindicato entrou com ação coletiva, ganhou em primeira instância, mas o mérito ainda não foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo ela, em entrevista à TV Câmara,

"Não somos contra a transparência, O que não concordamos é com a exposição do nome dos trabalhadores e local de trabalho. Nós tivemos trabalhadores que foram ameaçados de sequestro inclusive. Claro que tem uma camada de servidores que diz que não tem problema nenhum porque pelo salário, (eles dizem) quem vê, vai ficar com pena de mim, vai querer me dar alguma coisa. Agora aqueles que têm um salário mais gordo, recheado, esses realmente se insurgem."

Opinião semelhante tem Antonio Sbano, presidente da Associação dos Magistrados Estaduais, em entrevista à mesma TV Câmara:

"Divulgação em princípio viola garantias individuais que estão previstas na própria lei. A lei protege a imagem das pessoas. A nossa posição é de que os números devem se r divulgados sim. E divulgados com uma possibilidade de o órgão fiscalizador identificar quem é o cidadão e apurar a irregularidade."

Sbano diz que a associação está requerendo ao Conselho Nacional de Justiça que o nome do juiz, de qualquer instância do Judiciário, não seja publicado:

"Não somos contrários à transparência. Pelo contrário. Ela vai mostrar à população brasileira que um juiz não é um marajá. Um juiz ganha hoje em torno de 17 mil reais brutos. O que estamos solicitando ao Conselho Nacional de Justiça é que em relação à magistratura a divulgação seja feita sem a identificação do nome, identificando apenas pela matrícula. Por que isso?. Primeiro, para preservar a integridade física do juiz. Muitas vezes ele está numa cidade sozinho. E sabendo o nome isso facilita ações criminosas como sequestros relâmpagos, atentados contra a família."

Hoje há cerca de 400 juízes no país com algum tipo de ameaça de morte, de acordo com a Associação Brasileira dos Magistrados. Sbano cria mais uma polêmica: ele defende que Lei da Informação seja aplicada também na divulgação de salários de funcionários de concessionárias públicas:

"Nós também entendemos que a s concessionárias de serviços públicos, como Rádio e TV também deveriam divulgar o salário de seus grandes funcionários e a sociedade deve saber o que se paga nesse meio, porque estão exercendo uma atividade pública."

O diretor executivo da ONG Transparência Brasil, Claudio Weber Abramo, por outro lado, contesta a alegação de insegurança e falta de privacidade.

"Alegação de segurança é ridícula. Porque a segurança é ameaçada pelos hábitos que as pessoas têm, que carro dirige, onde mora. É isso que o assaltante olha. Funcionário público não tem direito à privacidade da mesma maneira que agentes privados. E tabelas não explicam de jeito nenhum quais são os benefícios, vantagens, agregados, verba paletó que entram no salário das pessoas."

Na Câmara dos Deputados, ainda estão sendo elaboradas as regras para a divulgação dos salários dos servidores e de outros documentos. Apenas o sindicato dos servidores do Legislativo, o Sindilegis, por meio de comunicado, defendeu a não divulgação nominal dos salários. O comunicado da entidade cita decisão recente do Tribunal de Justiça paranaense que considerou inconstitucional a divulgação individualizada de salários porque a exposição de nomes, lotações e remuneração viola o direito à privacidade dos servidores públicos.

A possível negativa de pedidos em excesso é motivo de preocupação na implementação da LAI. O juiz Antonio Sbrano, presidente da Associação dos Magistrados estaduais, por exemplo, acredita que:

"A Justiça brasileira está congestionada há muito tempo pela excessiva judicialização. O grande problema do Brasil é que tudo se resolve na Justiça. Até para receber um remédio ou o direito de internação o cidadão se vê obrigado a ir ao Poder Judiciário porque o Poder competente nega o direito. Então isso vai acontecer e congestionar um pouco mais. Paciência. O juiz precisa dar conta."

Para evitar a enxurrada de negativas, Claudio Weber Abramo, diretor executivo da ONG Transparência Brasil, defende a aplicação de penalidades para evitar que a Lei seja desobedecida:

"Agentes públicos devem cumprir a Lei como qualquer cidadão. Se eu descumprir qualquer legislação do trânsito, se não pagar impostos serei punido. Se descumprir a Lei deve ser punido. Esse negócio de cultura é uma desculpa para evitar o cumprimento da lei."

Contra o clima de "caça às bruxas" se posiciona Irene de Paula, diretora do Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do município de São Paulo. Para ela, a punição é injusta se o funcionário não for preparado para fornecer a informação ou se faltam condições para fornecê-la:

"Os servidores em todas as áreas não recebem da administração as informações devidas para repassá-las aos usuários. Na Saúde você tem falta de profissionais. O usuário que for ao serviço de saúde e não recebe o atendimento adequado e quer saber a informação formal, documentada. Esse servidor se sente inseguro para dar o que vivencia no dia a dia. Até porque sofrem ameaças de punição. É uma Lei que vem, mas que não dá ao servidor segurança de poder passar essas informações em sentir receio de uma punição lá na frente. Porque repassou uma informação que não era interessante para a administração que fosse passada. Ele pode até ter acesso. Mas se sente truncado."

No processo de adaptação à nova Lei, os três Poderes não andam no mesmo passo. A evolução no atendimento é desigual até mesmo entre os órgãos do Executivo Federal, que se preparou melhor para o atendimento. O otimismo do Governo é contestado pelo jornal Folha de S. Paulo, que testou o sistema enviando 127 pedidos.

O jornal informa que apenas vinte por cento dos pedidos foram atendidos corretamente. Várias negativas alegaram que o requerente poderia encontrar as informações na Internet, o que a Folha disse não ser verdadeiro. Em outros casos, o governo alegou sigilo para negar informações, como no caso da declaração de bens dos ministros de Estado. Experiência semelhante teve Rafael Custódio, da ONG Conectas Direitos Humanos. No primeiro dia de vigência da Lei, a ONG entrou com dois pedidos. Um à Secretaria de Administração Penitenciária do governo paulista e outro à Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal. O primeiro solicitava informações sobre obrigações de penitenciárias paulistas com presos no Estado. A solicitação nem foi respondida. A Conectas vai recorrer e pedir a resposta diretamente ao governador Geraldo Alckmin.

No segundo pedido, a ONG solicitou ao Governo Federal a publicação de um relatório da ONU sobre tortura no país em poder do governo desde fevereiro. Neste caso, a resposta foi positiva. Mas a divulgação mereceu críticas porque foi feita de forma disfarçada na Internet. O relatório foi colocado em um ambiente interno do site, tornando impossível ao internauta saber da existência das informações. O relatório da ONU critica a postura brasileira diante dos maus-tratos em presídios e hospitais psiquiátricos do país. Rafael Custódio lembra ainda outro caso curioso:

"Outro dia uma pessoa nos ligou porque queria saber como ela deveria fazer. Ela queria saber de um hospital perto da casa dela, se podia fazer um pedido ao hospital público para saber se não tinha médico. Ela queria ter acesso a escala dos médicos. A gente encorajou a pessoa a fazer o pedido. "

Também interessante é o pedido que deve ser feito em breve pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra ao Incra. Eles pretendem saber do Cadastro de Imóveis Rurais do órgão o nome de fazendeiros no país com propriedades rurais acima de dez mil hectares. O advogado Ney Strozake, coordenador da área de Direitos Humanos do MST, explica que a reforma agrária está na base do interesse pelas informações:

"Com certeza os movimentos sociais que lutam pela reforma agrária têm interesse sobre a publicidade das informações sobre grandes proprietários de terra no país. Sendo informação pública essas informações são de natureza pública. Os movimentos sociais vão pedir que o Estado forneça as informações sobre grandes proprietários de terra no Brasil."

Mas nem todos estão a favor da nova lei. Jomateleno dos Santos Teixeira, presidente da Confederação do Elo Social Brasil, prefere continuar utilizando uma lei anterior.

"Podemos afirmar que vamos continuar usando a Lei 9051/95 porque atende mais a nossas necessidades. Por essa Lei só existem dois artigos. O primeiro é: todo órgão público é obrigado a dar certidão. O artigo segundo diz que o prazo é 15 dias. Para nós a Lei é melhor do que a que foi editada. A única diferença é que a 9051 exige que você justifique o porquê quer essa certidão. Já essa nova, da informação não vem com a certidão. Vem como mera informação. E não vai lhe dar direito a ingressar posteriormente com ação judicial contra aquele administrador público que infringiu o regulamento."

Ele acredita que os órgãos públicos vão fornecer informações difíceis de ser entendidas, principalmente para quem tem pouca instrução:

"Vão vir de forma que o cidadão não entenda. Não quero dizer que a Lei não vai pegar. Já pegou. Só o (fator) psicológico de saber que tem que ser informado já está funcionando."

Prevenido, Jomatelino diz que vai pedir informações ao Governo por meio de certidões e traduzir essa informação em linguagem comum, a ser divulgada em sites com acesso a todos os municípios brasileiros. Por fim, um último obstáculo aparece nesse primeiro momento de implementação da Lei, e novamente o exemplo é trazido pela Associação Contas Abertas. Com base na Lei, pediu o acesso a 11 senhas de sistemas governamentais, que permitem o monitoramento de diversas ações da União. Do total de senhas solicitadas, apenas duas foram liberadas. Outros três pedidos não foram respondidos e seis senhas foram negadas.

Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foram solicitados acessos ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (Sigplan), Sistema de Informação das Estatais (Siest), Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), Sistema de Convênios (Siconv) e Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (Sispac).

O Contas Abertas encaminhou ainda pedidos ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), para obter senhas do Sistema de Informação e Apoio à Tomada de Decisão (Sindec) e do Sistema de Acompanhamento de Contratos (Siac). O acesso ao Sistema Integrado de Tratamento Estatístico de Séries Estratégicas (Sintese) e ao Sistema de Informações Gerenciais de Arrecadação (Informar), ambos para o Ministério da Previdência Social, também foram solicitados.

Os dois sistemas para os quais foram recebidas respostas foram o Sintese e o Siasg. Os órgãos responsáveis agiram conforme determina o artigo 99, inciso I da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2012, "os cidadãos e as entidades sem fins lucrativos, credenciados segundo requisitos estabelecidos pelos órgãos gestores dos sistemas, poderão ser habilitadas para consulta aos sistemas e cadastros de que trata este artigo".

O Ministério da Previdência Social explicou que para se cadastrar no Sintese é necessário apenas fornecer dados como: nome, cadastro de pessoa física (CPF), registro (RG) e endereço. Já o Ministério do Planejamento, afirmou que apenas terão acesso e poderão utilizar o Siasg órgãos e entidades da Administração Pública no âmbito da União – Estados, Distrito Federal e Municípios – serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos provenientes de convênios ou instrumentos congêneres. As determinações estão na Portaria nº 16, de 27 de março de 2012.

A Receita Federal negou o acesso ao sistema Angela afirmando que, no âmbito da Lei de Acesso, tais normas não viabilizam o acesso direto a sistemas da administração pública. "Em outras palavras, acesso à informações que podem estar contidas em um sistema, mediante extração de dados pela própria administração". O Ministério da Previdência Social explicou que o Informar apresenta informações protegidas por sigilo fiscal, o que tornou "legalmente inviável a solicitação do interessado".

O Ministério do Planejamento informou que o SPIUnet apenas permite concessão de acesso a servidores públicos lotados em unidades gestoras que utilizem imóveis da União. “Assim, por restrições técnicas, não é possível, por ora, a disponibilização do acesso solicitado”. Para o acesso ao Siest, o órgão “ainda não permite concessão de acesso a entidades externas ao setor público”.

A senha para o Siconv, que gerencia on-line todos os convênios cadastrados, sendo obrigatório para todas as operações de transferência voluntária do Governo Federal e cujo acesso permitiria, por exemplo, diminuir os casos de corrupção que assolaram o governo no último ano, também não foi fornecida pelos mesmos motivos. O Sispac também teve o acesso negado baseado na não permissão de concessão de acesso a entidades externas ao setor público.

Para as solicitações de acesso aos sistemas Sigplan, Sindec e Siac, tanto do Dnit quanto do Planejamento, foram recebidas respostas requerendo a prorrogação do prazo por mais 10 dias, conforme prevê a legislação. Porém, até o período de 30 dias, que terminou na última sexta-feira (15), nenhuma nova comunicação foi obtida. Para Fernando Oliveira Paulino, professor da Universidade de Brasília (UnB) e um dos coordenadores do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, o Estado brasileiro, com os Três Poderes, deve se organizar para preparar os sistemas e servidores no intuito de que essas demandas sejam atendidas:

“A Controladoria-Geral da União (CGU) tem realizado treinamentos, mas sabemos que não é algo que vai acontecer de um dia para o outro. É necessário tempo razoável e que transcende o período de seis meses. Havia expectativa que tudo já estivesse resolvido até 16 de maio, mas o tempo para preparação, como se vê, requer maior período do que inicialmente foi estabelecido”.

Paulino ainda ressaltou a necessidade de a população continuar a requisitar informação, “para que se estabeleça mudança cultural que fuja da regra geral de sigilo e caminhe para a promoção da transparência, para que as pessoas percebam que as informações pertencem a sociedade e não a quem as administram. A solicitação esta inserida em um universo e uma perspectiva mais ampla que demanda mudança social, cultural, para que haja nova forma de relacionamento com a sociedade”, afirma.

A despeito dos desafios apresentados, a Lei representa uma oportunidade única de mudança de cultura em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Sob a nova lei, o cenário ideal sugere que a demanda do cidadão deverá ser sempre vista como legítima; o cidadão solicitará a informação sem necessidade de justificativa; haverá canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade; regras e procedimentos claros ordenarão a gestão de informações; e os servidores serão permanentemente capacitados para atuarem na implementação da política de acesso à informação. A última seção procura organizar as perspectivas para sua continuidade.

## **PERSPECTIVAS PARA A IMPLANTAÇÃO DA CULTURA DA TRANSPARÊNCIA**

Uma vez regulamentada, a Lei de Acesso à Informação torna real um direito reconhecido pela Constituição brasileira: o acesso do cidadão ao que é feito pelos governos, sejam eles federal, estaduais

ou municipais. A Lei atende também a outro preceito constitucional: o dever do Estado de prestar essas informações. A partir dela, qualquer cidadão ou mesmo pessoa jurídica pode solicitar informações ao órgão público sem precisar justificar o pedido. O grande objetivo da Lei é consolidar no país o princípio da transparência dos atos públicos, mas ela pode ser vista também como forma de a sociedade monitorar o que é feito pelo Estado – o controle social.

A maior parte das Leis de Acesso à Informação no mundo só cobre o poder central. E a Lei brasileira inova. Por envolver todas as esferas de poder, a Lei é considerada por especialistas estrangeiros como ambiciosa e abrangente. A Unesco, órgão das Nações Unidas, a classifica como uma das 30 melhores leis de acesso à informação do mundo. Fabiano Angélico, pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, estudou as principais leis de informação no mundo para escrever sua dissertação de mestrado. Ele diz que esse tipo de legislação foi adotado nas duas últimas décadas por países com a democracia consolidada ou em países com democracias florescentes como marco regulatório da transparência pública. Em sua dissertação (Angélico, 2012) Fabiano procurou identificar os obstáculos que a Lei enfrentou em outros países para "pegar" ou não. Só assim ele pode entender melhor quais são os obstáculos que o Brasil terá pela frente. Um desses obstáculos é o tempo para a consolidação da Lei, que é tida como abstrata:

"Implementar uma Lei de Acesso é um processo demorado. Em geral a administração pública tem a tendência de ser fechada e de se fechar. Então implementar uma Lei de acesso é mudança de cultura, de paradigma, e portanto não acontece do dia para a noite. Porque informação é poder. Então quando você compartilha informação você dá acesso a poder. Com o passar dos anos, com a escolaridade média aumentando, as pessoas se conscientizando, cobrando mais dos governos, existe uma chance razoável de a Lei de Acesso ser efetivamente implementada. Mas é preciso ter em mente que é um trabalho para uma geração."

Outra questão pertinente à Lei, segundo o pesquisador, é que ela incomoda e gera desconforto durante o período de adaptação. Para ele, nenhum político ou servidor público que eventualmente controla um determinado conjunto de informações deseja compartilhar voluntariamente o que sabe. Além do que se pode chamar de resistência cultural, o pesquisador lembra ainda do despreparo da estrutura administrativa, além de mudar o hábito é preciso preparar a estrutura de atendimento.

"Para cumprir adequadamente a lei da informação é preciso deter uma estrutura multidisciplinar e as ouvidorias não vão ser suficientes. No Brasil, vão se adequar as estruturas existentes. Porque quando você está falando sobre acesso à informação está falando de um solicitante que vai pedir uma informação que não está localizada e a ouvidoria às vezes não está organizada para conseguir essa informação."

Fabiano Angélico alerta que procedimentos da burocracia terão que passar por revisão para atender a Lei. Muitas vezes o funcionário vai ficar impedido de prestar informação porque o departamento onde trabalha não registra ou cataloga devidamente. A Lei, por exemplo, obriga o registro oficial das reuniões entre administradores, o que hoje praticamente não se faz.

Pesquisa do Governo federal entre os servidores também aponta que poucos são os locais de trabalho com profissional destacado para dar informações. E órgãos ainda mostram despreparo em classificar o que deve ou não ser mantido em sigilo. Para o professor Carlos Fico, do Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro, é natural a todo governo e a todo funcionário público do Brasil ou de outros países a cautela, às vezes excessiva, em relação à informação que detém.

"Isso não vai mudar nunca. Nunca mudou e continuará havendo. E é por isso que os países mais avançados têm leis de acesso à informação, como felizmente agora o Brasil tem. Quando esse traço inerente ao funcionário público - que não é incompreensível - se manifestar devemos usar a Lei de Acesso à Informação. O que deve mudar é a postura do cidadão. No sentido de demandar com base nesse diploma legal aquilo que ele estiver interessado."

Carlos Fico lembra que a introdução da Lei da Informação no país é resultado dos avanços políticos nos últimos anos. Para o pesquisador, a Lei do Acesso à Informação tende a acelerar ainda mais esse processo de transformação política do país:

"Eu lembro o impacto que tiveram as comissões parlamentares de inquérito na época dos governos Collor, Itamar Franco, mesmo antes no governo Sarney. Isso gerou uma série de consequências positivas para o país. Leis foram aprovadas que garantem que hoje em dia possamos rastrear os cheques, as informações das pessoas suspeitas. A própria lei de responsabilidade fiscal, os casos todos de corrupção que lamentavelmente enfrentamos. Mas enfrentamos. Ao contrário da ditadura militar quando havia muita corrupção e ninguém nem tinha informação. É um processo que demanda algum tempo, mas já está em curso. E a Lei de Acesso não vai alterar essa cultura política do sigilo. Na verdade, ela já é resultado da ruptura da cultura do sigilo. Nós só temos uma Lei de Acesso porque nos últimos 20, 40 anos nós temos caminhado nesse sentido."

A tendência é inequívoca: mudar cinco séculos de cultura não ocorrerá da noite para o dia, mas a Sociedade demandará mais informação e mais *disclosure* e a Administração não terá como negar. Ainda há alguns pontos a superar, tais como o relativo desconhecimento dos cidadãos médios a respeito da Lei; a falta de apoio de determinados segmentos da burocracia; e, finalmente, instituir uma cultura de apreço à transparência e à rendição de contas. Por outro lado, a Sociedade Brasileira nunca teve tanta informação e tanta possibilidade de disseminação dessas informações em tão pouco tempo. Em que pese ainda ser necessário o aprendizado sobre a utilização das informações públicas, não há como não reconhecer os avanços que a Lei nos proporcionará. Bem-vindos a uma nova era de construção de cidadania!

## **BIBLIOGRAFIA**

- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo. São Paulo, 2012.
- BORGES, Ivo de Souza. "O controle social e a transparência pública na democracia brasileira". Brasília, DF; CGU, **Revista da CGU**, ano VI, Edição Especial – Correição, 150-159, 2011.

- BRASIL. **Cartilha Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF, CGU, 2011. Disponível em <http://www.acs.ufpr.br/cgu.pdf>. Último acesso em 25 de julho de 2012.
- BRASIL. **Cartilha Olho Vivo no dinheiro público: Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, DF, CGU, 2008. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Último acesso em 28 de julho de 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 2010.
- BRASIL. **Lei de Acesso à Informação Pública**. Brasília, DF, Senado, 2011.
- CARDOSO, José Eduardo e PEREIRA, Marivaldo. **Transparência e democracia**. Folha de S. Paulo, São Paulo, acesso para assinantes, 19 dez. 2011. Acesso em 07.01.2012.
- CANELA, Guilherme e NASCIMENTO, Solano (orgs). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF; ANDI, Artigo 19; 2009.
- DA MATTA, Roberto (coord). **Sumário Executivo. Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília, DF, CGU, 2011. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br). Último acesso em 29 de julho de 2012.
- FILGUEIRAS, Fernando. **Transparência, publicidade e accountability**. Disponível em [http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia\\_publicidade\\_e\\_accountability.pdf](http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia_publicidade_e_accountability.pdf). Acesso em 08.01.2012.
- Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. <http://www.informacaopublica.org.br/>.
- JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Rio de Janeiro: EDUFF, 1999.
- LINHARES NETO, Damásio Alves e BRITO, Eveline Martins. “Incidência da atuação de Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção no processo de *accountability* federal”. Brasília, DF; CGU, **Revista da CGU**, ano VI, nº 9, 25-38, 2011.
- LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. **Finanças Públicas, democracia e accountability**. Disponível em <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>. Acesso em 08.01.2012.
- MARQUES, José Reinaldo. “País precisa avançar mais em transparência”. Disponível em <http://www.abi.org.br/primeirapagina.asp?id=4376>. Acesso em 08.01.2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MEDANHA, Gisele de Melo. “O direito de acesso à informação como fundamento da transparência”. Brasília, DF; CGU, **Revista da CGU**, ano IV, nº 6, 59-70, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.
- PINHO, Jose Antonio Gomes de. “Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 3, pp. 471-493, maio-junho/2008.

- RODRIGUES, Fernando. **Entrevista ao Knight Center for Journalism in the Americas**. Disponível em: <http://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/entrevista-fernando-rodrigues-presidente-da-abraji-discute-jornada-brasileira-por-lei-de-acesso>. Acesso em 07.01.2012.
- SANTOS, Luiz Alberto dos; SOUZA, Regina Luna Santos de. “Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública”. **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**, Brasília, TCU, 2001.
- SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. “Controle social: transparência das políticas públicas e o fomento ao exercício da cidadania”. Brasília, DF; CGU, **Revista da CGU, ano III, nº 5, 28-45, 2008**.
- SOUZA, Regina Luna Santos de. **O Estado a serviço da sociedade: a importância da gestão do conhecimento na recuperação da confiança nas instituições públicas**. Paper apresentado no XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 12 (2007 Oct. 30-Nov. 2 : Santo Domingo). – CLAD.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. TV CÂMARA – Reportagem Especial (5 programas). Lei de Acesso à Informação: um direito do cidadão - Bloco 1; Lei de Acesso à Informação: como funciona na prática - Bloco 2; Lei de Acesso à Informação: o impacto no interior do país - Bloco 3; Lei de Acesso à Informação: um mergulho na história do país - Bloco 4; Lei de Acesso à Informação: a divulgação do salário dos servidores - Bloco 5. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/tv/> e em . Último acesso em 29 de julho de 2012.

## RESENHA BIOGRÁFICA

### **Regina Luna Santos de Souza**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Coordenadora-Geral de Gestão por Resultados

Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional - Secretaria de Gestão Pública

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 8º andar – s. 862 – 70000-900 - Brasília – DF

55 61 2020-1152

[Regina.Souza@planejamento.gov.br](mailto:Regina.Souza@planejamento.gov.br) ou [Regina.Souza@gmail.com](mailto:Regina.Souza@gmail.com)

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública, Mestre em Ciência Política pela UnB e Doutora em Comunicação pela UnB e integrante do grupo de Pesquisa do Laboratório de Políticas de Comunicação – LapCom.

Desde 1996, faz parte da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Em atividades de Direção e Administração, atuou no Centro de Estudos Estratégicos, foi Coordenadora de Estudos e Pesquisas -INEP/MEC, Coordenadora de Cursos na ENAP, Assistente no Programa Nacional de Informática na Educação, Diretora do Departamento de Análise e Monitoramento da Força de Trabalho no Ministério do Planejamento, Assessora Especial do Ministério de Minas e Energia, em exercício na Secretaria-Executiva/MME, Assessora da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e na Secretaria de Gestão do mesmo Ministério.

Atualmente, é Coordenadora-Geral de Gestão por Resultados do Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional – DEDDI – da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Autora de livros e diversos artigos em Políticas Públicas, Organizações Públicas, Política e Planejamento Governamentais, dos quais destaca “Instrumentos para a implantação do modelo gerencial na administração pública: Observações iniciais sobre a implementação de contratos de gestão no Brasil”, monografia premiada no concurso de monografias e ensaios do CLAD em 1997, publicado no livro *El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*. UNESCO/CLAD, Caracas, Venezuela, 1998; “Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil: Problemas e Perspectivas”, em co-autoria com Luiz Alberto dos Santos, com a qual foram agraciados com o 1º lugar no XV Concurso de Monografias do CLAD; e “Corrupção, nepotismo e gestão predatória: um estudo do caso brasileiro e alternativas para seu enfrentamento”, também em co-autoria com Luiz Alberto dos Santos, com a qual foram agraciados com o 3º prêmio no XVIII Concurso de Monografias do CLAD, em 2005.