

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E SEUS POSSÍVEIS**  
**DESDOBRAMENTOS À ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

São Paulo

2012

**FABIANO ANGÉLICO**

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E SEUS POSSÍVEIS  
DESDOBRAMENTOS À 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.

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira.

São Paulo

2012

Angélico, Fabiano.

Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil – Fabiano Angélico - 2012.

133 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Tecnologia da informação. 2. Sociedade civil. 3. Democracia. 4. Federalismo - Brasil. 5. Brasil. [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011]. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 007

**FABIANO ANGÉLICO**

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E SEUS POSSÍVEIS  
DESDOBRAMENTOS À ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

Esta Dissertação foi julgada adequada à obtenção do título de Mestre em Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional e aprovado em sua forma final pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

São Paulo, 26 de junho de 2012.

---

Prof. e orientador Marco Antonio Carvalho Teixeira, Dr.

Fundação Getúlio Vargas - SP

---

Prof. Peter Kevin Spink, Dr.

Fundação Getúlio Vargas - SP

---

Profa. Vera Lucia Michalany Chaia, Dra.

Pontifícia Universidade Católica - SP

À minha filha, à minha mãe e ao meu irmão.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Marco Antônio Carvalho Teixeira, que me incentivou a entrar no mestrado e me orientou, desde o início do curso, ajudando-me a tomar decisões e apontando caminhos.

Agradeço ao meu ex-chefe, Claudio Weber Abramo, que me apoiou na decisão de iniciar o mestrado e me liberou para assistir às aulas nos períodos iniciais.

Preciso agradecer ao jornalista José Roberto de Toledo, com quem trabalhei nos idos de 2005/2006 e com quem comecei a aprender a importância do acesso a informações governamentais.

Na mesma linha, agradeço ao melhor chefe que já tive: o jornalista Ricardo Meirelles, que me ensinou a encontrar e analisar indicadores; esta atividade profissional me fez entrar nas discussões sobre transparência e acesso a dados.

Agradeço ao pessoal da Universidade do Chile, onde fiz uma pós *lato sensu* sobre transparência, accountability e combate à corrupção e onde tive contato com visões e abordagens muito interessantes sobre o acesso a informações.

Gostaria de agradecer, especialmente, aos seguintes professores da FGV, que me ensinaram novos e interessantes aspectos sobre pesquisa, ciência política e administração pública: Marta Fartah, Maria Rita Loureiro, Mário Aquino, Eduardo Diniz, Francisco Fonseca, Kurt von Metthenheim e André Samartini.

Agradeço aos colegas do curso de mestrado, pelo apoio, ensinamentos e companheirismo: Manuella Maia Ribeiro, Sarah Faleiros, Fernanda Papa, Ana Paula Massonetto, Heber Rocha, Fabiana Bento, Lya Porto, Ana Claudia Pedrosa, entre outros.

Meus sinceros agradecimentos aos integrantes da minha banca de qualificação, os professores Peter Spink e Vera Chaia; seus comentários e dicas ajudaram-me a aprimorar a proposta.

Agradeço aos entrevistados para esta dissertação: o pesquisador Tom McClean, da London School of Economics, o jornalista Fernando Rodrigues e o deputado Reginaldo Lopes.

Meus agradecimentos aos integrantes da FOIANet, uma rede internacional de pesquisadores em acesso à informação: algumas dúvidas e inquietações colocadas na lista de discussão geraram contribuições interessantíssimas para esta pesquisa.

Agradeço, ainda, à minha mãe, ao meu irmão e à minha filha, que me apoiaram e compreenderam os momentos difíceis em que trabalhos e estudos reduziam nosso tempo de convívio.

Agradeço, também, ao meu pai e à minha irmã, que foram fundamentais na minha formação acadêmica inicial.

Por fim, agradeço ao GV- Pesquisa pelo apoio financeiro de parte do mestrado.

“Utopia [...] ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. Para que sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar”. (BIRRI apud GALEANO)

“Where is the wisdom we have lost in knowledge? Where is the knowledge we have lost in information?” (ELIOT)



## RESUMO

Nos últimos anos, dezenas de países aprovaram Leis de Acesso à Informação Pública, alegadamente com o intuito de assegurar a transparência e reforçar a accountability democrática. Em novembro de 2011, o Brasil tornou-se o 89º país a adotar uma Lei de Acesso à Informação Pública. A lei 12.527 entrou em vigor em maio de 2012, uma vez que o texto previa 180 dias de implementação. O início da validade da lei coloca o desafio de transformá-la em instrumento efetivo de apoio a um governo mais aberto e responsivo. Este trabalho analisa os obstáculos da implementação da Lei de Acesso brasileira à luz da experiência internacional e à luz do papel da sociedade civil em torno do tema no Brasil. Consideramos que a lei brasileira é demasiado ambiciosa e carece de certos instrumentos institucionais e legais para sua efetivação. Além disso, a sociedade civil parece desinformada a respeito do direito à informação, dificultando, ainda mais, a implementação da Lei de Acesso na amplitude sinalizada (todos os Poderes e níveis de governo). No que diz respeito aos desdobramentos para a accountability, considera-se que esta poderá ser fortalecida caso a transparência se efetive no Brasil a partir da Lei de Acesso à Informação, o que requereria novos estudos.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação Pública. Transparência. Accountability. Sociedade civil. Democracia. Implementação. Legislação. Federalismo. Brasil. Governo local

## **ABSTRACT**

In the last few years, dozens of countries have enacted freedom of information laws with the alleged objective of assuring transparency and reinforcing democratic accountability. On the 18<sup>th</sup> of November, 2011, Brazil became the 89<sup>th</sup> country in the world with a Freedom of Information Act (FOIA). The 12527 Act came into force in May 2012, once the text established 180 days for its implementation. The challenge is to turn the Act into an effective instrument of support for a more open and responsible Public Administration. The present research analyses the obstacles for the implementation of the Brazilian FOIA under the light of the international experience and the role of civil society related to the issue. We have considered that the Brazilian FOIA is widely ambitious and lacks institutional and legal instruments for its effectiveness. Besides, Brazilian civil society seems unaware of the right of information, making FOIA implementation at its desired width (all branches and all levels of government) even more difficult. As for the consequences of the FOIA towards accountability, we consider it might be strengthened if transparency becomes effective in Brazil after the FOIA implementation. However, more research is needed to convey the manner in which the strengthening process would occur.

Keywords: FOIA. Transparency. Accountability. Civil society. Democracy. Implementation. Legislation. Federalism. Brazil. Local government.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	16
1.2 METODOLOGIA .....	18
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	20
<b>2 TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY: ABORDAGEM TEÓRICA</b> .....	22
2.1 ESTADO-NA-SOCIEDADE .....	22
2.2 TRANSPARÊNCIA .....	24
<b>2.2.1 Acesso à informação pública</b> .....	26
<b>2.2.2 Direito à informação</b> .....	27
2.3 INFORMAÇÃO PÚBLICA: GOVERNANÇA, DIREITOS HUMANOS E COMBATE À CORRUPÇÃO .....	29
2.4 ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA .....	31
<b>2.4.1 Tecnologia e democracia</b> .....	33
<b>2.4.2 Accountability</b> .....	34
<b>2.4.3 Accountability democrática</b> .....	37
<b>2.4.4 Informação e accountability democrática</b> .....	39
2.5 ESFERA PÚBLICA, VISIBILIDADE, “CIDADÃO INTERPRETANTE” E WIKILEAKS .....	40
<b>2.5.1 A visibilidade, o cidadão interpretante e o fenômeno Wikileaks</b> .....	41
<b>2.5.2 O cidadão interpretante</b> .....	42
<b>2.5.3 Wikileaks: será necessário o cidadão interpretante?</b> .....	43
2.6 AGENDA .....	46
2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	48
<b>3 LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS</b> .....	51
3.1 IMPLEMENTAÇÃO .....	51
<b>3.1.1 De cima para baixo ou de baixo para cima</b> .....	52
<b>3.1.2 Implementação de leis de acesso</b> .....	53
<b>3.1.3 Lei de acesso</b> .....	55
<b>3.1.4 Estudos de casos</b> .....	59
3.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS .....	61
<b>3.2.1 África</b> .....	62

<b>3.2.2 América Latina</b> .....	62
3.2.2.1 Chile .....	63
3.2.2.2 Equador .....	64
3.2.2.3 Peru .....	64
3.2.2.4 Uruguai .....	64
<b>3.2.3 Europa</b> .....	66
3.2.3.1 Reino Unido .....	67
<b>3.2.4 Índia</b> .....	71
<b>3.2.5 México</b> .....	74
<b>3.3 IMPACTO DA LEI DE ACESSO EM ENTES SUBNACIONAIS</b> .....	77
<b>3.3.1 México</b> .....	77
<b>3.3.2 Índia</b> .....	79
<b>3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	81
<b>4 O CENÁRIO BRASILEIRO</b> .....	84
<b>4.1 APRESENTAÇÃO, TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI DE ACESSO</b> .....	85
<b>4.1.1 O processo legislativo</b> .....	85
<b>4.1.2 As articulações da sociedade e do Conselho da Transparência</b> .....	90
<b>4.1.3 As articulações no campo da política internacional</b> .....	94
<b>4.2 OS DESAFIOS DA LEI DE ACESSO BRASILEIRA</b> .....	96
<b>4.2.1 Obstáculos institucionais</b> .....	97
<b>4.2.2 Obstáculos socioculturais</b> .....	99
<b>4.3 OS ATORES: O QUE ESPERAM?</b> .....	101
<b>4.3.1 Hacktivistas</b> .....	105
<b>4.3.2 Jornalistas</b> .....	106
<b>4.3.3 Considerações finais</b> .....	106
<b>4.4 FEDERALISMO</b> .....	107
<b>4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	109
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	111
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	117

## 1 INTRODUÇÃO

As discussões em torno do sentido de “democracia” encontram-se, segundo Nobre (2004), em duas arenas: na disputa em torno de macroestruturas que definem o quadro institucional de um regime democrático e no debate em torno dos espaços de participação e deliberação.

Interessante notar que as duas arenas a que se refere Nobre são os espaços onde ocorrem as duas formas de accountability, na clássica diferenciação de O’Donnell (1998): horizontal, na qual um órgão público presta contas a outro, e vertical, em que o estado presta contas à sociedade.

Embora o conceito de “accountability” seja alvo de muita discussão, podemos utilizar, como ponto de partida, a definição de Schedler (2008, p. 7, tradução nossa): “obrigação de abrir-se ao público, obrigação de explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções”.

Nesse sentido, e considerando-se a argumentação de Nobre (op. cit.) e a abordagem de O’Donnell (op. cit.), é razoável supor que o debate sobre accountability terá certa centralidade nas discussões contemporâneas sobre democracia. Isso porque as instituições mais legitimadas provavelmente são aquelas que contam com o reconhecimento de sua funcionalidade por parte de outros órgãos governamentais. No que diz respeito aos “espaços de participação e deliberação”, estes só o são de fato quando se abrem e se explicam ao público – e, dessa forma, legitimam-se.

Atentos à relação entre accountability e democracia, Abrucio e Loureiro (2004) constroem o conceito de “accountability democrática”, que pretende, sem contradizer a divisão clássica de O’Donnell (op. cit.), nas palavras dos próprios autores, enfatizar outra maneira de observar o processo de responsabilização democrática, que poderia tomar três formas distintas: o processo eleitoral, o controle institucional e as regras estatais intertemporais.

Neste cenário, a transparência é fundamental:

A transparência das ações governamentais não esgota a busca da accountability durante os mandatos, porém, é um requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização. (ABRUCIO; LOUREIRO, op. cit., p. 9).

As noções de transparência e accountability, portanto, parecem ocupar lugar importante na discussão contemporânea sobre a democracia.

Conforme esse entendimento e com o intuito alegado de materializar a noção de transparência, nos últimos anos diversos países aprovaram leis gerais de acesso à informação pública que detalham a maneira como ocorre esse acesso: quais informações públicas devem ser disponibilizadas proativamente ao público; quais informações devem ser entregues após solicitação; quais informações devem ser mantidas sob sigilo; qual o prazo para a entrega de informações solicitadas; quais as sanções em caso de negativa; quais órgãos, Poderes e esferas governamentais ou “quase-governamentais” estão sujeitos ao escopo da lei e assim por diante.

Os defensores de leis de acesso à informação argumentam que este é um direito humano, enquanto parte do direito à livre expressão, contemplado no artigo XIX da Declaração Universal de Direitos Humanos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1948): “Toda pessoa 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”. Os defensores do “direito à informação” – e, por conseguinte, das leis de acesso – costumam destacar o trecho “receber informações”. (TRANSPARÊNCIA, [200-]).

Esse acesso é necessário à participação e à accountability e é essencial para assegurar que a Administração Pública seja eficiente, responsiva e livre de corrupção. Entre as instituições que defendem leis de acesso à informação, estão: Banco Mundial, Carter Center, Open Society Institute.

Mais recentemente, estudos questionam essa percepção demasiado otimista. Darch e Underwood (2010), por exemplo, demonstram que leis de acesso à informação pública falharam em países africanos e argumentam que a garantia legal não está, necessariamente, ligada a processos de democratização, nem é suficiente para a realização dos objetivos de combate à corrupção, eficiência da máquina pública, entre outros alegados benefícios de uma lei de acesso.

Apesar disso, o presente estudo parte da premissa e de evidências empíricas de que uma lei garantidora do direito à informação traz benefícios potenciais à democracia. No entanto, a simples existência de uma regra evidentemente não é garantia de sucesso: estudiosos do tema afirmam que a participação da sociedade é fundamental para a garantia do acesso a informações.

Estudos comparativos internacionais (PUDDEPHATT 2009; OSJI, 2006) sugerem que, em países nos quais se verificou participação mais ativa da sociedade civil na formulação

e implementação das leis de acesso, os governos são mais abertos e, com isso, o conjunto da sociedade pode obter mais benefícios da legislação.

A par disso, estudos internacionais indicam que a implementação de leis de acesso à informação pública enfrenta vários obstáculos (NEUMAN; CALLAND, 2007; ACKERMAN; SANDOVAL, 2005; TILLEY, 2010). Um dos principais desafios seria engajar e/ou atender setores da sociedade interessados em temas de interesse mais geral, como: boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção. Levantamentos empíricos demonstram que, em certos países, as leis de acesso são mais usadas por grupos privados do que por grupos que trabalham com temas de interesse público mais geral. (GRUENBERG, 2007; RELYEA, 2009).

Uma das consequências desse cenário é que as informações governamentais podem acabar por servir mais a grupos privados, que acessam e recolhem a informação para auferir vantagens – por terem recursos materiais para processá-la e recursos simbólicos para formatar e disseminar suas conclusões ou por terem recursos para processar a informação e fazer uso das conclusões para obter vantagens econômicas, sem compartilhar essas conclusões com um grupo mais ampliado da sociedade. Assim, a Lei de Acesso poderia funcionar mesmo como um reforço ao já desigual acesso a recursos (materiais e simbólicos) governamentais.

Tais discussões e desafios serão enfrentados pelo Brasil nos primeiros anos da implementação da lei brasileira de acesso a informações públicas. Algumas alegadas limitações e inovações da lei brasileira permitem supor que sua implementação será complicada.

A lei brasileira sofre críticas (ARTIGO 19, 2009) principalmente por não prever a criação de um ente especializado para cuidar de questões relacionadas ao direito à informação – como o Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) mexicano ou o Consejo para la Transparencia chileno – e por estender por tempo demasiado a reserva ao acesso a documentos sensíveis (cinquenta anos na lei brasileira, em contraste aos doze anos da lei mexicana, por exemplo). (MICHENER, 2011).

Por outro lado, a lei brasileira tem aspectos considerados progressistas (MICHENER, op. cit.) por ter um escopo mais abrangente do que as leis de acesso mundo afora. No caso do Brasil, a proposta impõe regras a todos os Poderes da República e a todos os três níveis de governo, além de empresas estatais. Ademais, a lei seria inovador no sentido de prever a utilização de recentes ferramentas tecnológicas.

Essas alegadas limitações e inovações sugerem dificuldades de implementação da lei de acesso brasileira. A ausência de um órgão revisor de decisões acerca do acesso a

informações públicas possivelmente levará várias disputas ao Judiciário, que se encontra sobrecarregado e provavelmente terá dificuldades em responder em um período de tempo satisfatório.

A própria Justiça brasileira reconhece esses problemas, a ponto de ter patrocinado, em dezembro de 2010, um evento intitulado “Seminário Combate à Morosidade da Justiça - Diagnósticos e Propostas”, patrocinado pelo Conselho Nacional de Justiça e ocorrido no prédio do Superior Tribunal de Justiça, em Brasília. (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2010).

Além disso, o “complexo processo de implementação do Governo Eletrônico” (RIBEIRO, 2009, p. 12) poderá ser um obstáculo à divulgação eletrônica “em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquinas” (BRASIL, 2011), em particular nos níveis subnacionais.

Pode-se argumentar que certos órgãos públicos brasileiros – em particular no nível federal (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, [200-]d) – têm razoável política de transparência ativa, com a publicação de informações pela Internet, por exemplo. A disponibilização de dados, porém, não fecha a equação da transparência, nem reforça, automaticamente, a accountability.

Há, nessa questão, o problema da baixa “capacidade de inferência” (MICHENER, 2011): não basta os dados estarem visíveis. Se eles tiverem pouca ou nenhuma utilidade, no sentido de possibilitar conclusões, a informação será praticamente inútil e não reforçará a accountability.

Conclui-se, portanto, que o debate a respeito de transparência pública e sua ligação com a accountability democrática é importante, no Brasil, uma vez que mesmo os órgãos que argumentam ter uma atuação transparente (pela disponibilização de dados brutos) podem não colaborar com a accountability democrática do país.

Outro desafio importante à implementação da lei de acesso é o aspecto federativo da República brasileira. Estudos sobre políticas públicas já demonstraram as dificuldades de se implementar políticas em todo o território nacional, dificuldades derivadas, principalmente, da divisão política entre União, Estados e Municípios. (FALLETI, 2006). No caso em questão, que trata de uma iniciativa visando a uma menor assimetria informacional e, portanto, de poder, talvez a dificuldade não se dê pela indefinição dos papéis de cada ente, mas sim, pelo poder de agentes políticos locais e estaduais.

Conhecendo-se o poder dos governadores no Brasil (ABRUCIO, 1998), é de se esperar que sejam razoáveis as dificuldades de implementação da lei em níveis subnacionais.



Uma pequena amostra desse tipo de obstáculo foi dada após a aprovação do projeto de lei na Câmara e o envio do texto ao Senado: os ex-presidentes Fernando Collor e José Sarney (ex-governadores de Alagoas e Maranhão, respectivamente, e ainda importantes figuras políticas nesses estados) dificultaram a tramitação do projeto na Câmara Alta. (GUERREIRO, 2011; SARNEY, 2011).

Nesse contexto, torna-se pertinente discutir os desafios da institucionalização da transparência prometida por uma Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil. Levando-se em conta o federalismo brasileiro, o poder de políticos locais no quadro das instituições democráticas brasileiras em nível subnacional e os desafios de implantação para os entes governamentais de menor capacidade técnica e financeira – em geral é o caso das administrações públicas locais –, faz sentido discutir o tema na linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional do Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

### 1.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

As discussões acerca da transparência governamental ganharam corpo nas últimas décadas, levando vários países a aprovarem leis gerais de acesso à informação pública.

Em 1990, pouco mais de uma dezena de países possuía leis nacionais desse tipo. (ROBERTS, 2006). Em 2010, esse número ultrapassou os 85. (BANISAR, 2011). Apenas entre 2000 e 2005, 34 países sancionaram suas leis de acesso à informação pública. (MICHENER, 2011).

Neste contexto, em 2010 foi estabelecida uma parceria entre a Controladoria-Geral da União e a UNESCO, consolidada no documento intitulado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010). Em 2011, o Brasil tornou-se o 89º país a contar com uma lei geral de acesso a informação pública, a Lei 12.527. (BRASIL, 2011; RIGHT2INFO.ORG, [200-]). Como o texto prevê a entrada em vigor da lei para 180 dias, o ano de 2012 tornou-se o estágio inicial da sua implementação.

Estudos a respeito das leis de acesso à informação indicam que a existência da lei faz diferença. Em outras palavras: um país dotado de legislação específica sobre o acesso a dados detidos pelos governos tende a ser mais aberto do que os países que não possuem diploma legal deste tipo. (OSJI, 2006). Estudos também relacionam, positivamente, transparência com direitos humanos e com boa governança. (KAUFMANN; BELLVER, 2005; ISLAM, 2006; FUKUDA-PARR; GUYER; LAWSON-REMER, 2011).

Estudos internacionais indicam, porém, que a implementação de leis de acesso à informação pública enfrenta diversos obstáculos. (NEUMAN; CALLAND, 2007; ACKERMAN; SANDOVAL, 2005; TILLEY, 2010). Além de efetivar o direito à informação, um dos principais desafios da implementação de um regime de acesso a informações públicas é engajar setores da sociedade interessados em temas mais gerais, como: boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção. Para uma lei que pretende ampliar e fortalecer a accountability democrática, a atuação limitada da sociedade seria má notícia.

Como já foi dito, estudos comparativos internacionais sugerem que, em países nos quais se verificou participação mais ativa da sociedade civil na formulação e implementação das leis de acesso, os governos são mais abertos e, com isso, o conjunto da sociedade pode beneficiar-se mais da legislação.

Diante da experiência internacional, é razoável supor que a lei geral de acesso a informações públicas brasileira enfrentará, também, seus desafios de implementação, ainda mais se levarmos em conta as características da lei, que possui limitações e inovações que podem dificultar sua implementação.

Ainda no que diz respeito ao engajamento mais ampliado da sociedade em relação às informações públicas, há que se investigar o papel de “intermediários” – setores da sociedade civil que poderiam “traduzir” as informações detidas ou produzidas pelo Estado. Nesse sentido, o papel da mídia também será analisado neste trabalho. (PORTO, 2003; THOMPSON, 2008).

Diante desse contexto e tendo como referenciais teóricos as discussões sobre transparência e accountability democrática e sobre implementação de leis de acesso, o presente trabalho busca, em um primeiro momento, analisar mais detidamente as dificuldades de implementação da lei de acesso em regiões e países selecionados e, na segunda e última etapa, analisar, com o apoio de dados coletados junto a grupos selecionados da sociedade brasileira, os obstáculos para a implementação da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil.

O presente trabalho parte da premissa, construída a partir de evidências empíricas e teóricas, de que a participação ativa e diversificada da sociedade civil permite a implantação de adequado sistema de acesso a informações públicas e traz benefícios à democracia e ao desenvolvimento socioeconômico de um país, pois os diversos setores da sociedade são capazes de “traduzir” os atos e processos das políticas públicas e das ações políticas, elevando a cobrança em relação aos atos da Administração Pública e, com isso, tornando o Estado e os governantes mais responsivos.

O presente trabalho tem como objetivo geral compreender os possíveis desdobramentos da lei geral de acesso à informação pública para a accountability democrática no Brasil. Nesse sentido, a pergunta que guiou esta pesquisa foi a seguinte: dada a relação da sociedade brasileira com o tema da transparência e do acesso a informações públicas e dados os processos de formação e implementação de leis de acesso na experiência internacional, a Lei de Acesso à Informação Pública brasileira fortalecerá a accountability democrática?

Para que o objetivo mais geral deste trabalho fosse atingido, foi necessária a abordagem dos seguintes objetivos específicos: compreender de que forma ocorreu a implementação de leis de acesso em outros países, identificando seus obstáculos; compreender como se desenvolveram as discussões acerca do direito à informação e da tramitação do projeto de lei de acesso e quais foram os principais atores nessa discussão no Brasil e compreender como se posicionam grupos sociais brasileiros selecionados com relação ao debate.

## 1.2 METODOLOGIA

A metodologia desta pesquisa foi, principalmente, qualitativa e exploratória. A aplicação de um *survey*, para servir de apoio às análises qualitativas, e uma regressão com dados municipais foram os únicos momentos quantitativos do trabalho.

Neste trabalho, terá bastante peso a análise de conteúdo (BARDIN, 1977), tanto na recuperação das teorias como na revisão de estudos empíricos. A análise documental (HELDER, 2006; CELLARD, 2008; PIMENTEL, 2001) também foi importante, uma vez que serão contemplados documentos governamentais a respeito do tema da transparência pública.

No primeiro momento, este trabalho pretende discorrer a respeito das teorias do Estado-na-sociedade, uma vez que o foco está na relação da sociedade civil com informações detidas pelos governos. É a partir da perspectiva Estado-na-sociedade que se pretendeu discutir os tópicos seguintes, a respeito dos conceitos de accountability democrática e de transparência. É fundamental discutir melhor esses dois conceitos, uma vez que o tema central deste trabalho – Lei de Acesso à Informação Pública – está diretamente relacionado a eles.

Em seguida, faz-se uma breve indicação da relação entre transparência pública e governança, abordando-se, primordialmente, a relação entre acesso à informação pública e a eficácia e eficiência de políticas públicas, direitos humanos e combate à corrupção.

Na sequência, o presente trabalho discute o conceito de esfera pública, com particular atenção às alterações provocadas pelas novas tecnologias de comunicação e informação, e às ideias de mídia, visibilidade e do “cidadão interpretante”.

Apresenta-se então uma breve revisão da literatura de estudos empíricos a respeito da implementação de leis de acesso à informação pública em países selecionados. Na revisão de estudos empíricos, opta-se por observar, também, experiências de governos subnacionais, no México e na Índia. Em comum com o Brasil, estes dois países apresentam o fato de se organizarem como uma república federativa e de serem países de grandes dimensões geográficas e de população significativa. Além disso, México e Índia são citados como exemplos de boas leis de acesso à informação. (RATING, [200-]).

Por fim, examina-se a situação brasileira, com atenção para o aspecto federativo do país e para o papel da mídia e de outros “intermediários”. Será exposta, ainda, uma breve história da lei de acesso no Brasil. Finalmente, para compreender o papel que certos grupos sociais podem vir a desempenhar, preparou-se um *survey*, cujas perguntas foram enviadas aos seguintes grupos:

- Pesquisadores em políticas públicas ligados ao Curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (CMDAPG da FGV-SP);
- jornalistas investigativos, associados à Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji);
- ONGs ligadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong);  
e
- ativistas do movimento de dados governamentais abertos (profissionais de Tecnologia de Informação que defendem a publicação de informações governamentais em formato eletrônico aberto) ligados ao grupo Transparência Hacker.

O *survey* foi enviado por meio de e-groups (ABRAJI, [200-]a; GOOGLE, 2012a; GOOGLE, 2012b; GOOGLE, 2012c) dos quais o autor deste estudo participa ou tem fácil acesso.

O primeiro grupo (pesquisadores em políticas públicas) foi escolhido devido ao entendimento, consolidado a partir da observação e da experiência direta, de que pesquisadores e acadêmicos do campo da Administração Pública enfrentam dificuldades de acesso a dados governamentais, mesmo para fins de pesquisa.

Em artigo publicado no jornal Folha de S.Paulo em 18 de junho de 2011 (ANGÉLICO, 2011), são mencionados casos concretos: dois pesquisadores encontraram muita dificuldade em acessar informações detalhadas sobre consumo de combustível, detidas pela ANP (Agência Nacional do Petróleo) e informações sobre contratos firmados pela Caixa Econômica Federal com empresas privadas de segurança patrimonial.

O segundo grupo (jornalistas investigativos) está na amostra porque foi um dos mais importantes atores no movimento em prol da Lei de Acesso à Informação. (ABRAJI, 2003).

O terceiro grupo foi considerado por conter entidades que, em tese, defendem direitos básicos, o que se coaduna com os movimentos da accountability democrática, tema essencial a este projeto. Já o quarto grupo apareceu neste trabalho porque teve atuação na elaboração da Lei de Acesso à Informação Pública, além de ter surgido como um importante ator no cenário político brasileiro e, presume-se, o será ainda mais no futuro, conforme o entendimento de que as ferramentas tecnológicas terão papel cada vez mais central na vida humana.

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação está dividida em quatro capítulos e conclusões. No primeiro capítulo, encontram-se a introdução ao tema, com destaque para as discussões entre transparência e accountability democrática, além dos objetivos do trabalho e da metodologia adotada.

No segundo capítulo, apresenta-se a discussão teórica, com a introdução ao debate na perspectiva do Estado-na-sociedade. Segue-se uma discussão sobre o conceito de accountability democrática e, depois disso, sobre o conceito de transparência. A partir daí, discute-se a relação entre informação e governança, com destaque para a eficácia de políticas públicas, a promoção de direitos humanos e o combate à corrupção. Em seguida, ainda no segundo capítulo, discute-se o conceito de esfera pública e destacam-se as contribuições de Jurgen Habermas (1984) e de Yochai Benkler (2006), e, ainda, o papel da mídia (aqui entra a discussão da “visibilidade” e do “cidadão interpretante”) e o fenômeno Wikileaks.

No terceiro capítulo, são apresentados estudos empíricos sobre a implementação e o funcionamento das leis de acesso à informação pública em regiões e países selecionados. No quarto capítulo, discute-se o cenário brasileiro. De início, relata-se o processo de discussão e promulgação da Lei de Acesso, identificando-se atores importantes no lado da sociedade civil.

Em seguida, discutem-se os desafios de implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

Na sequência, há uma análise, com base em um *survey*, a respeito das expectativas de setores da sociedade em relação à Lei de Acesso brasileira. Segue-se uma discussão sobre federalismo no Brasil, suas relações de poder e as possibilidades de transparência nos entes subnacionais. Nas conclusões, retomam-se as perguntas de pesquisa e apontam-se lacunas de conhecimento.

## 2 TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY: ABORDAGEM TEÓRICA

Este capítulo pretende demarcar um quadro conceitual para a discussão sobre transparência e accountability. Como este estudo trata principalmente da relação entre Estado e sociedade, inicia-se a discussão apresentando-se a abordagem Estado-na-sociedade, que se diferencia das correntes institucionalistas, sem descartar o peso das instituições. Em seguida discute-se o termo accountability e seu derivado, accountability democrática.

Passa-se, então, à discussão do termo transparência, com ênfase na noção de direito a informação. Segue-se um debate sobre a relação entre informação pública e a boa governança, o combate à corrupção e a promoção de direitos.

Uma vez que este estudo centra-se nas relações entre transparência e accountability, procede-se a uma discussão sobre conceitos que conectam essas duas noções: esfera pública, mídia, visibilidade, “o cidadão interpretante” e formação da agenda. Ao final do capítulo, expõem-se algumas considerações a respeito desse debate teórico.

### 2.1 ESTADO-NA-SOCIEDADE

Contribuição bastante recente às Ciências Sociais, configurada principalmente em artigos presentes na coletânea Migdal, Kohli e Shue (1994), a abordagem Estado-na-Sociedade nasceu de uma crítica ao neo-institucionalismo, que teria desequilibrado as análises sobre as relações entre sociedade e Estado ao colocar demasiado peso nas instituições. Os autores dessa abordagem argumentam que os estados são parte da sociedade e são influenciados por ela tanto ou mais do que a influenciam.

De acordo com Marques (1997), os autores da abordagem Estado-na-sociedade entendem que estudos sobre política, Estado e desenvolvimento devem observar melhor ao menos quatro dimensões, quais sejam:

- A efetividade do Estado varia principalmente por suas diferenciadas formas de articulação com suas sociedades, e não apenas pelo insulamento de suas burocracias;
- os Estados devem ser desagregados, estudando-se não apenas as agências e políticas do topo da organização estatal, localizados espacialmente nos centros de poder, mas, também, organizações envolvidas com políticas menos centrais e níveis de governo e localizações mais periféricas;

- a importância e a força de agentes sociais, assim como a dos estados, são contingentes das situações históricas concretas; e
- o poder do Estado e da sociedade não compõe um jogo de soma zero, e Estado e sociedade podem ter mutuamente poder.

Com relação ao primeiro ponto, Evans (1993), em um estudo comparado sobre industrialização, defende que a chave para a eficácia do Estado é a “autonomia inserida”, que seria “o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório”.

Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida [...]. (Ibid., p. 125).

Conforme Evans, “a inserção é necessária para informações e implementação, mas sem autonomia a inserção irá degenerar-se em um supercartel voltado, como todos os cartéis, à proteção de seus membros contra mudanças no status quo”. (op. cit., p. 134).

O segundo ponto (“Os Estados devem ser desagregados”) é fundamental para tentar compreender as articulações entre Estado e sociedade, uma vez que, como observa Marques (1997), os padrões de relacionamento – e, conseqüentemente, o isolamento e a inserção – não se reproduzem de cima para baixo ao longo das estruturas estatais. “De forma concomitante com a existência de grande autonomia nos níveis centrais, podem existir situações locais (temática e geograficamente), em que ocorra grande articulação ou até mesmo a captura de agências e organizações”. (MARQUES, 1997, p. 87).

O terceiro ponto refere-se à importância e à força de agentes sociais em um contexto histórico dado. Os teóricos da abordagem Estado-na-sociedade entendem que a posição dos sujeitos na sociedade ou nas relações de produção não define de antemão, nem de maneira estática, a sua influência.

Embora a propriedade privada seja claramente um recurso político importante e os donos desses bens frequentemente façam política, um leque de equilíbrios de poder político envolvendo os “com-propriedades” e os “sem-propriedades” é possível e até mesmo funcional. (MIGDAL, 1994 apud MIGDAL; KOHLI; SHUE, 1994, p. 4, tradução nossa).

Com relação ao quarto e último ponto (“Estado e sociedade não compõem um jogo de poder de soma zero”), defensores desta abordagem afirmam que transformações



sociais podem reduzir ou aumentar o poder do Estado e da sociedade sem haver troca de poder.

Para a abordagem Estado-na-sociedade, os padrões de dominação de uma sociedade são definidos por várias batalhas, algumas grandes e localizadas, outras, dispersas. Migdal (1994 apud MIGDAL; KOHLI; SHUE, 1994, p. 9, tradução nossa) fala em “múltiplas arenas de dominação e oposição”.

Meu argumento central é que padrões de dominação são determinados por disputas chave espalhadas por aquilo que eu chamo de múltiplas arenas de dominação e oposição. Funcionários em diferentes níveis do Estado são figuras centrais nessas batalhas, interagindo – por vezes brigando – com toda uma constelação de forças sociais em arenas díspares.

Considerando-se, portanto, que o Estado está imbricado na sociedade, ainda que um projeto político fosse gestado de forma autônoma (situação improvável para os teóricos do Estado-na-sociedade), a execução dessa política teria que passar pela negociação com atores sociais, o que resultaria em algo distinto do planejado.

O projeto de Lei de Acesso à Informação Pública, conforme mencionado, tem alcance tanto “horizontal” (no Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e estatais), como “vertical” (União, Distrito Federal, estados e município). Nesse sentido – e partindo-se da premissa que tal legislação tem o potencial de afetar equilíbrios de poder –, é razoável supor que sua implementação se dará num contexto de ampla negociação e constante conflito. Nesse contexto, a abordagem Estado-na-sociedade parece ser bastante útil para o presente estudo.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA

Em um sistema óptico, a transparência é a propriedade de ser transparente. Isso quer dizer que o sistema permite que a luz vá de um ponto a outro, o que possibilita a visibilidade do conjunto. Transposto para o estudo das instituições e das relações políticas, o termo transparência pode designar “instrumentos e iniciativas que promovem e asseguram a visibilidade e acessibilidade das informações e ações governamentais das pessoas sujeitas ao escrutínio público”. (CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, [200-], tradução nossa).

Para a organização Transparência Internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, p. 44, tradução nossa), “transparência é a característica de

governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”.

Como se vê, é possível aplicar o conceito de transparência não apenas a governos. No entanto, como o interesse aqui é discutir o conceito de transparência em relação a governos democráticos, talvez a definição de Suk Kim et al (2005, p. 649, tradução nossa) seja mais útil como ponto de partida:

Transparência é central para a boa governança e pré-requisito essencial para a accountability entre estados e cidadão. Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública por parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética, no serviço público através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura accountability para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos.

As definições de transparência comumente ligam o conceito à noção de accountability. Florini (1999, apud KAUFMANN; BELLVER, 2005, p. 4, tradução nossa), por exemplo, afirma que transparência é “divulgação de informações por parte das instituições para a avaliação dessas instituições”. Conforme Kaufmann e Bellver (2005), o grupo Transparency Task Force, da Universidade de Brookings, define transparência como o grau em que os “outsiders” podem monitorar e avaliar as ações dos “insiders”.

Mas para atingir a accountability, deve haver um fluxo de informações confiáveis. Esse é outro aspecto apontado nas definições de transparência. O Open Budget Project, por exemplo, define transparência orçamentária como “acesso público à informação orçamentária, incluindo publicação de relatórios e esforços para facilitar a abertura e a compreensão acerca do orçamento”. (KAUFMANN; BELLVER, loc. cit.).

Transparência, portanto, tem relação com fluxo de informação, mas também com a qualidade da informação (melhorar a compreensão) e com o uso dessa informação (favorecer a accountability).

Em uma tentativa de trabalhar melhor esses aspectos, Michener (2011) defende que um sistema transparente deve ter ao menos duas características, quais sejam: “visibilidade” e “inferabilidade”. A visibilidade das informações, segundo o autor, é condição necessária para que um sistema seja transparente – mas é insuficiente.

A transparência não depende, apenas, de “quão visível” é a informação, mas também de “quão bem” a informação disponibilizada conduz a inferências corretas. Dito de outra forma: um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a

disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas.

Essa seria uma discussão acerca da “transparência ativa” (informações disponibilizadas proativamente). Além disso, há o aspecto da chamada “transparência passiva”. Para que um sistema (seja ele uma ONG, um órgão governamental ou uma empresa) seja transparente, há que se ter mecanismos de respostas. Se a informação desejada não estiver proativamente disponível, o sistema deverá indicar onde e de que maneira o solicitante poderá acessar essa informação – ou, simplesmente, entregar a informação ao solicitante.

A transparência, portanto, não seria um fim em si mesmo. Trata-se de um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa no interior das organizações. Ou seja: a transparência será tão mais útil quanto maior for a sua contribuição a um sistema de prestação de contas efetivo, que resulte em inferências corretas.

### **2.2.1 Acesso à informação pública**

Um estudo recente, desenvolvido pelo Institute of Development Studies (IDS), denominado “Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives” (MCGEE; GAVENTA, 2011), dividiu as iniciativas de transparência e accountability promovidas pela sociedade civil em cinco campos: *service delivery* (serviços públicos), *budget transparency* (transparência orçamentária), *freedom of information* (liberdade de informação), *natural resources* (recursos naturais) e *aid transparency* (transparência em doações).

O presente estudo pretende trabalhar o campo conceitual *freedom of information*, que, em uma tradução precisa, significa “liberdade de informação” e, em uma tradução livre, “acesso à informação”.

Pode-se dizer que a expressão “acesso à informação pública” trata da materialização do conceito de transparência. Em inglês, as leis que regulam a transparência pública são chamadas de “Freedom of Information Act” e são conhecidas pela sigla FOIA. Pode-se inferir, portanto, que “liberdade de informação” (*freedom of information*) tenha sido traduzida ao português para “acesso à informação”, possivelmente para oferecer uma ideia de “livre acesso”.

A história do acesso a informações públicas, em particular no que diz respeito a legislações específicas, começa no século XVIII, mais precisamente em 1766, com a promulgação da primeira Lei de Acesso, na Suécia, no período chamado “Era da Liberdade”

(1718-1772). A segunda, surgiria apenas em 1951 – três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos – na Finlândia. A terceira, nos Estados Unidos, em 1966.

### **2.2.2 Direito à informação**

Os debates acerca da transparência pública e do acesso à informação pública estiveram, por muito tempo, marcados pela ideia liberal do controle do Estado. Pode-se mesmo dizer que a noção de transparência surgiu com John Locke e sua ideia de fim da “razão de Estado” – justificativa utilizada para diversas ações estatais que prescindiam de explicações ao público. Assim, pode-se afirmar que foi o pensador britânico quem construiu as bases para se pensar o poder político como mandatário dos cidadãos e como uma entidade representativa sem interesses próprios, pensamento que está na origem da ideia de transparência. (ZEPEDA, 2004).

Após Locke, surgiu, com Immanuel Kant (1724-1804), o princípio da publicidade (WEFFORT, 2001). Em sua obra “Paz Perpétua”, o filósofo alemão escreve: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizam com a publicidade”. (KANT apud ZEPEDA, op. cit., p. 6, tradução nossa).

Apontado como o mais legítimo representante do liberalismo inglês do século 19, John Stuart Mill (1806-1873) ajudou a impulsionar a noção de governo aberto ao enfatizar o papel da participação da sociedade na vida política, em particular no que diz respeito à livre circulação de informações.

A partir desses pensadores clássicos, formou-se a noção liberal de que o Estado era uma espécie de “mal necessário”, um ente que precisava ser controlado e vigiado – daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entranhas dos governos.

No entanto, nas últimas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia não muito liberal de garantia de direitos sociais básicos por meio de ações estatais – especialmente em países em desenvolvimento. Como, nestes países mais pobres, o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros dos chamados “direitos da primeira geração”, passou-se a exigir transparência, para que, com o acesso a informações detidas pelos governos, movimentos sociais pudessem direcionar a execução de políticas públicas sociais.

A Índia foi o país pioneiro nessa discussão, ao batizar sua lei de acesso não como FOIA, como haviam feitos todos os países de língua inglesa, mas como RTIA (*Right to Information Act*), ou seja, “Lei do Direito à Informação”. (INDIA, 2005).

A lei indiana é fruto de uma forte campanha orquestrada pela sociedade civil, batizada de *National Campaign for People's Right to Information* (Campanha Nacional pelo Direito das Pessoas à Informação). A campanha nasceu nos anos 90 e se estendeu-se até o início dos anos 2000, quando uma mudança de governo, ocorrida em 2004, levou à adoção da Lei de Direito à Informação, de 2005. (MENDEL, 2008).

Para ilustrar o aspecto “progressista” (em oposição ao liberalismo usualmente associado à ideia de transparência governamental) no uso da lei indiana, vale a pena citar, aqui, um relato divulgado pelo *The New York Times*. (POLGREEN, 2010). A reportagem conta a história de Chanchala Devi, uma mulher que queria uma casa. Ela se inscreveu em um programa governamental que fornecia dinheiro a pessoas de baixa renda para a compra da casa própria, mas ficou sem respostas do governo por quatro anos. Com a ajuda de uma organização não governamental local, a mulher pediu informações ao governo. Ela queria saber quem havia sido contemplado pelo programa nos últimos quatro anos e por quê. Em poucos dias, segundo o relato de Polgreen (op. cit.), um funcionário público a procurou, e ela recebeu o cheque para dar entrada na compra da casa.

Nessa perspectiva, movimentos sociais diversos e pessoas em situação de vulnerabilidade são tidos como importantes beneficiários da lei de acesso, ao lado de jornalistas, pesquisadores, empresários e advogados, grupos que, comumente, são os principais usuários dos mecanismos de acesso.

Um indicativo de que a noção de transparência está cada vez mais inscrita no universo dos direitos é o fato de expressão “direito à informação” estar substituindo a expressão “acesso à informação”. Um exemplo disso é o uso da expressão no subtítulo do Projeto de Cooperação assinado por Controladoria-Geral da União e Unesco (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010, p. 1): “garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”.

A noção da transparência governamental, como um direito, também foi observada em texto do economista Joseph Stiglitz. Prêmio Nobel de Economia por seus trabalhos sobre assimetria informacional, Stiglitz (2002, p. 42, tradução nossa), escreve: “Nós temos um direito básico de saber como os poderes que foram capturados da coletividade estão sendo usados. Isso me parece o básico do contrato implícito entre os governados e aqueles que foram selecionados para temporariamente governá-los”.

### 2.3 INFORMAÇÃO PÚBLICA: GOVERNANÇA, DIREITOS HUMANOS E COMBATE À CORRUPÇÃO

Para a Unesco, o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento”. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010). Para a organização, o acesso a informações públicas leva ao “empoderamento da população” e, conseqüentemente, a uma “participação qualificada na vida da cidade”, o que levaria à proteção e promoção dos direitos humanos.

A transparência pública, ainda segundo o órgão da ONU, leva a “menores custos de transação”, o que acarreta uma maior “eficiência na gestão da coisa pública” e a um “maior desenvolvimento humano”. (Ibid.).

Calland (2002, p. 15, tradução nossa) lembra que “informação é poder. [...]. Muito frequentemente, quanto mais você sabe, mais você estará apto a influenciar eventos e pessoas”. Calland, professor de Direito Público (RICHARD, 2012), afirma, ainda, que a informação é “vital” para a cidadania e “parte essencial” da boa governança estatal e corporativa.

Para cidadãos e organizações cidadãs, vivemos uma era de oportunidades e imensos desafios. Enquanto um setor, a sociedade civil deve assegurar-se de que não pode ficar para trás. Informação é vital para cidadãos, comunidades e organizações da cidadania se eles querem ter participação plena no processo democrático. Informação não é só uma necessidade para as pessoas – ela é parte essencial da boa governança estatal e corporativa. Empresas fracas e governos ruins dependem do segredo para sobreviver. Os segredos permitem o aumento de ineficiência, desperdício e corrupção. (CALLAND, op. cit., p. 15, tradução nossa).

Joseph Stiglitz vai além, afirmando que a informação é um bem público. Na área da Economia, bem público é definido como um bem não-rival ou não-exclusivo. Exemplos desses bens seriam: defesa nacional, iluminação pública ou transmissão de rádio e TV.

Uma importante contribuição da moderna teoria da informação é a de que em muitos aspectos informação é um bem público. Qualquer que seja a relevância, por exemplo, em se conhecer os números da balança de pagamentos para o comportamento dos atores econômicos, o uso dessa informação tem um custo marginal zero. Como no caso de outros bens públicos, o governo tem um papel importante na provisão de informações. Empresas e donas-de-casa podem se importar bastante com informações sobre o crescimento econômico, taxa de desemprego e taxa de inflação. Todo mês eles ficam ansiosamente esperando novos dados, que os governos tipicamente coletam [...].(2002, p. 28, tradução nossa).

Ao lado dessa perspectiva que liga informação pública à governança, o acesso a dados públicos também é destacado no âmbito dos direitos humanos.

Gruenberg (2007, p. 28, tradução nossa) argumenta que a operacionalização dos princípios de direitos humanos é importante para a “des-elitização” das políticas de transparência para garantir o acesso à informação a grupos mais vulneráveis.

A partir da perspectiva de direitos humanos, uma política de transparência deveria articular-se em dois planos normativos. Em um primeiro plano normativo, deveria ser sancionado e aplicado um estrito regime de publicidade para os documentos administrativos que pudessem se tornar chave para a tomada de decisão dos cidadãos e das cidadãs para o exercício da auditoria social sobre a gestão do estado. Em um segundo nível, deveria ser sancionado e aplicado um regime de direito que garantisse a realização do direito subjetivo de todo cidadão e toda cidadã a poder acessar a informação pública sem necessidade de justificar a causa nem o interesse e incluindo mecanismos efetivos para reclamar administrativa e judicialmente por seu descumprimento.

Para além de permitir um acesso mais ampliado às decisões do governo, o tema do direito à informação articula-se com os direitos humanos no ponto em que o direito à informação é visto não apenas como um direito em si, mas também como um instrumento para a promoção de direitos sociais (acesso à educação, por exemplo), direitos culturais etc. Como destacam Abramovich e Courtis (2000, p. 2, tradução nossa), “a informação tem, além de um valor próprio, um valor instrumental, que serve de pressuposto ao exercício de outros direitos”.

Por fim, o direito à informação articula-se com a defesa dos direitos humanos pela maior facilidade em expor crimes violentos e torturas, particularmente aqueles ocorridos em períodos de exceção – tal exposição ajuda a localizar responsabilidades e a punir esses comportamentos. (DARBISHIRE, 2007). Ressalte-se que, no Brasil, a Lei de Acesso à Informação foi sancionada no mesmo dia em que se formalizou a criação da chamada Comissão da Verdade (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2011), montada à investigação de abusos cometidos pelas forças do Estado no período entre 1946 e 1988.

Além das perspectivas de governança e de direitos humanos, o acesso à informação pública – e, mais particularmente, uma legislação de acesso – também é visto como um importante mecanismo anticorrupção.

No mundo todo, recursos desviados por servidores públicos superaram 1 trilhão de dólares em 2002, tendo em vista uma estimativa conservadora. Esse montante significava, naquele ano, mais de 3% do PIB mundial. (ROSE-ACKERMAN, 2004).

Em seu clássico livro, “Controlling Corruption”, Robert Klitgaard (1988, p. 200, tradução minha) assinala que “a corrupção floresce na ignorância e na incerteza [e] é menos prevalente quando há vasta disponibilidade de informação sobre o que o agente está fazendo e não está fazendo”.

Como lembram Peisakhin e Pinto (2008), mecanismos anticorrupção são desenhados para superar o problema das assimetrias de poder e de informação, e essas medidas são enquadradas em duas grandes categorias, quais sejam: o controle interno governamental e o empoderamento da sociedade para que esta possa reportar malfeitorias.

Partindo da premissa de que a sociedade está mais inclinada a fazer o controle da corrupção do que os próprios agentes públicos, Peisakhin e Pinto (op. cit., p. 3, tradução nossa) argumentam que leis de acesso à informação pública estão entre os mecanismos mais eficientes para o combate à corrupção, pois permitem à sociedade verificar o funcionamento da máquina estatal, “criando a possibilidade de que desvios sejam apontados e julgados”. (PEISAKHIN; PINTO, loc. cit.).

Portanto, o acesso a informações públicas, garantido através de uma legislação específica, teria o condão de tornar os governos mais eficientes e promover os direitos humanos, além de combater a corrupção.

## 2.4 ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA

A democracia, de acordo com Nobre (2004), é uma das poucas ideias que parecem ter adquirido ampla aceitação na atualidade. No entanto, o sentido do termo parece “fluido, escorregadio”.

Atualmente, ainda segundo Nobre (op. cit.), a disputa política em relação ao sentido de “democracia” encontra-se em duas arenas: em torno de macroestruturas, que definem o quadro institucional de um regime democrático, e em torno dos espaços de participação e deliberação.

O autor defende, entretanto, a não separação dessas duas arenas, que, segundo ele, estão imbricadas.

o que parece estar em jogo na situação atual é justamente o estabelecimento teórico e prático entre elas. Dito de outra maneira, parece-me que hoje a questão central na disputa em torno do sentido da democracia encontra-se justamente na definição da natureza e da posição que podem e/ou devem ocupar a participação e a deliberação de cidadãos e cidadãs no Estado Democrático de Direito. (Ibid., p. 22).



No desenvolvimento de seu artigo, Nobre (2004) resgata o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas, segundo o qual há dois modelos normativos básicos de democracia que são irreconciliáveis: o “liberal” e o “republicano”. A partir dessa base, Habermas propõe, então, um terceiro modelo, chamado “procedimental”, que poderia superar esse conflito.

Os dois primeiros modelos seriam irreconciliáveis, porque o republicanismo prioriza a autonomia pública dos cidadãos em detrimento de liberdades individuais, enquanto o liberalismo defende os direitos humanos em relação à vontade da maioria.

A diferença fundamental entre os dois modelos seria notada com mais clareza na compreensão do processo democrático. Enquanto, no modelo liberal, a democracia é um mecanismo de agregação de interesses e de imposição de fins coletivos, processo em que Estado e sociedade são os polos mediados pelo processo democrático, no republicanismo, o processo de mediação é, na verdade, um processo de formação da vontade e da opinião.

A democracia procedimental, segundo Habermas, toma elemento de ambos os modelos, mas os articula de forma distinta:

Coincidindo com o modelo republicano, ela (a teoria do discurso) concede um lugar central ao processo político de formação da opinião da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito [...]. Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre Estado e sociedade são respeitados; mas aqui, a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto da ação econômica, quanto da administração pública. (1995 apud NOBRE, 2004, p. 37).

O entendimento da sociedade civil como “base social de espaços públicos autônomos” e como um corpo que se distingue tanto da ação econômica como da opinião pública terá papel importante no desenvolvimento deste trabalho.

Nesse diapasão, no mundo todo estão surgindo debates sobre como revitalizar e aprofundar a democracia, como ressalta John Gaventa no prefácio do livro “Participação e deliberação na Teoria Democrática: uma introdução” (NOBRE, *op. cit.*). Os cidadãos, lembra Gaventa, estão distanciando-se das instituições dos sistemas representativos tradicionais à medida que grupos de interesse se apropriam do controle dessas instituições e “que a participação passa a ser impulsionada mais pela lógica do consumo do que por uma postura ativa de cidadania.” (p. 7).

Escritas em 2004, essas observações talvez façam ainda mais sentido para o contexto brasileiro na virada da primeira para a segunda década do século 21, quando o consumo feito pelas famílias bate recordes no Brasil e, ao mesmo tempo, o Congresso Nacional ensaia mais uma Reforma Política, defendida por figuras aparentemente tão díspares

quanto um político tradicional como José Sarney (FRANCO, 2011), um ativista da sociedade civil organizada, como Oded Grajew (ROSEMBLUM, 2010) e um político de esquerda, como Chico Alencar. (BRAGA, 2011).

Embora a construção de indicadores criados a partir de entrevistas realizadas em contextos diferentes e em países variados seja alvo de questionamentos e críticas, não deixa de ser interessante notar que o Brasil foi considerado, por três vezes seguidas (2006, 2008 e 2010), uma “democracia incompleta” por um “Índice de Democracia”, criado pelo Economist Intelligence Unit, que toma como base algumas consultas a especialistas, além de pesquisas de opinião, e divide os países em quatro categorias: democracia plena, democracia incompleta, regimes híbridos e regimes autoritários (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2012).

A redemocratização brasileira completou 25 anos em 2010, se considerarmos como ponto de virada a posse de José Sarney, o primeiro presidente civil desde o Golpe Militar de 1964. Neste um quarto de século, desenvolveu-se, no Brasil, uma Carta Constitucional (1988) chamada de “A Constituição Cidadã”; um presidente foi afastado do poder através do mecanismo do impeachment (1992); houve seis eleições presidenciais diretas, cujos resultados foram respeitados (1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010) e eleições regulares para os níveis estadual e municipal.

No entanto, se a Constituição é alvo de elogios e os processos eleitorais vêm seguindo certa normalidade, à semelhança de velhas democracias, a confiança nas instituições democráticas e no sistema político está em baixa. (MOISÉS, 2010). Como mencionado, os próprios agentes políticos ensaiaram, em 2011 (assim como em anos anteriores), uma discussão acerca da Reforma Política, que, no entanto, tem em seu centro, no momento em que se escreve este projeto, apenas o aspecto eleitoral do processo político. (SENADO FEDERAL, [200-]). Embora controverso, o sistema eleitoral brasileiro foi recentemente elogiado em um estudo comparado sobre as eleições na América Latina. (GRINER; ZOVATTO, 2004).

#### **2.4.1 Tecnologia e democracia**

A desconfiança em relação às instituições democráticas e aos sistemas políticos parece ter se acentuado com o desenvolvimento tecnológico e com uma maior circulação de informações. Em 2011, isso foi percebido na chamada Primavera Árabe e nas manifestações

na Europa, assim como nos “acampamentos” nos Estados Unidos, organizados pela Internet e por trocas de mensagens em celulares.

O desenvolvimento tecnológico também propiciou, por exemplo, o surgimento do fenômeno Wikileaks, o site que divulga informações classificadas pelos governos como secretas.

No Brasil, também houve episódios que parecem corroborar a tese de que a maior circulação de informações, promovida pela tecnologia, fortalece movimentos da sociedade. No primeiro semestre de 2011, dois episódios ocorridos na cidade de São Paulo – o caso do metrô de Higienópolis e a Marcha da Liberdade – parecem ter sido turbinados por ferramentas tecnológicas. No segundo semestre daquele mesmo ano, houve algumas “marchas” contra a corrupção.

Independentemente da discussão a respeito do papel das novas tecnologias no forjamento ou na catalisação de movimentos da sociedade – esse assunto será abordado nesta dissertação, mas não é seu tema central –, pode-se concluir, a partir desses episódios, que os governos são cada vez mais questionados.

Neste contexto de aparente “déficit democrático”, “impasse democrático” ou *deadlock democracy* (AMES, 2002), de rápida circulação de informações, parece central a discussão sobre accountability, tida como baixa ou quase inexistente no Brasil. (ABRUCIO; ARANTES; TEIXEIRA, 2005; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

#### **2.4.2 Accountability**

Como o termo “accountability” ainda é tema de muita discussão e controvérsia, é preciso um ponto de partida. Um conceito inicial de accountability aponta para um regime eficaz de responsabilização, prestação de contas e - se for o caso - sanções.

Portanto, embora frequentemente traduzido como “prestação de contas”, o conceito de accountability também inclui a noção de responsabilidade dos eleitos, de transparência e de fiscalização. Accountability seria, então, um conceito que abarca, genericamente, três formas de prevenir e corrigir os abusos de poder, quais sejam: obrigação de se abrir ao público, obrigação de se explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções. (SCHEDLER, 1999).

As dificuldades em se capturar o conceito de accountability já estão presentes no próprio uso do termo: uma palavra da língua inglesa. Somente esta questão gerou dois textos bastante interessantes no Brasil: “Accountability: quando poderemos traduzí-la para o

português?”, de Ana Maria Campos, publicado em 1990 (CAMPOS, 1990), e “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?”, de José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento, de 2009.

No título do seu texto, Campos (op. cit.) situa o verbo no futuro, já deixando claro que, àquela altura, não haveria possibilidade de tradução para o português. Antes de se explorar a razão pela qual a tradução seria impossível, convém destacar o conceito com o qual Campos trabalha. A autora define accountability como “responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. [E acrescenta que a accountability está relacionada à democracia]. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability”. (MOSHER, 1968 apud CAMPOS, op. cit., p. 4).

A autora conclui, então, que o termo accountability só poderá ser traduzido para o português quando: a sociedade brasileira se organizar para exercer o controle político do governo, o aparato governamental tornar-se mais descentralizado e transparente e quando valores tradicionais forem substituídos por valores sociais emergentes.

Retomando o artigo de Campos (op. cit.) e cotejando-o a textos dos anos 1990 e 2000, Pinho e Sacramento (2009, p. 8) destacam que o significado de accountability evoluiu para um conceito bidimensional, que abarca *answerability* – “obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos [e *enforcement*, que seria a] capacidade das agências de impor sanções e perdas de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.”

Accountability, segundo Pinho (op. cit.), seria um processo diluído no tempo, que se inicia com a prestação de contas (*answerability*) e se encerra na posterior possibilidade de sanção (*enforcement*).

Para Minogue (1998, p. 5, tradução nossa, apud MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998), o conceito “envolve a existência de mecanismos que assegurem que os servidores públicos e os líderes políticos sejam responsáveis por suas ações e pelo uso de recursos públicos, e irá requerer um governo transparente e uma imprensa livre”.

Conforme Akutsu (2002, p. 42-43), o conceito de *accountability* envolveria duas partes:

a primeira que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos e, ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos. [Esclarece, ainda, que] quando os recursos a serem geridos são públicos, a parte que delega é a Sociedade, representada pelo Poder Legislativo, e a parte delegada é o governo, a quem cabe a responsabilidade final pela gestão dos recursos.

Autor de “Conceptualizing accountability”, clássico texto publicado nos Estados Unidos em 1998, Andreas Schedler é um dos estudiosos que mais se debruçou sobre o termo *accountability*.

Em 2008, o IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública), do México, entrou em contacto com Schedler para solicitar autorização para a tradução de “Conceptualizing accountability” para o espanhol. Em vez de autorizar a tradução, o autor optou por escrever um novo texto, atualizando a discussão. Além disso, assim como Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009) fizeram com o português, Schedler introduziu o debate sobre a dificuldade em traduzir o termo “*accountability*” para o espanhol.

O autor conclui que uma tradução próxima seria “*rendición de cuentas pública*”, algo como “prestação de contas pública”, em português. No entanto, Schedler diferencia os dois termos ao afirmar que *accountability* carrega a ideia de obrigação, enquanto prestação de contas parece adquirir um sentido de “ato voluntário, uma concessão generosa do soberano que presta contas por virtude e vontade própria, não por necessidade”. (SCHEDLER, 2008, p. 12, tradução nossa).

Para Schedler (op. cit.), *accountability*, resumidamente, é um processo segundo o qual o sujeito está obrigado a informar ao público sobre suas ações e decisões, sejam futuras ou passadas, a justificá-las e a sofrer a sanção correspondente em caso de má conduta. Avançando na discussão, Schedler (op. cit., p. 25, tradução nossa) defende que *accountability* seja um conceito “modesto [que] admite, de entrada, que a política é um empreendimento humano, que como tal se caracteriza por elementos de liberdade e indeterminação”. Para o autor, a *accountability* deve apoiar-se em regras cuidadosamente construídas, mas não deve sufocar o exercício de poder em uma camisa de força regulatória.

No que diz respeito aos órgãos de controle e ao clássico problema embutido na pergunta “quem controla os controladores?”, Schedler (op. cit., p. 20, tradução nossa) defende um formato de uma “rede recursiva que mantenha relações intransitivas de prestação de contas [na qual] A presta contas a B, que presta contas a C, que presta contas a A”.

Citando David Collier e James Mahon (1993 apud SCHEDLER, 2008), Schedler defende também que *accountability* é um conceito “radial” e não “clássico”: “Os conceitos clássicos se definem por um núcleo duro e invariável de características básicas. Os conceitos radiais, por sua vez, mais do que compartilhar uma essência comum, compartilham uma certa ‘semelhança familiar’ (Wittgenstein)”. (Ibid., p. 24, tradução nossa).

Um conceito radial, no entanto, não deve ser desprovido de clareza, afirma Schedler (op. cit.), para quem a clareza conceitual poderá trazer consequências práticas.

À guisa de conclusão, o autor cita alguns requisitos importantes para a compreensão do termo e suas consequências concretas. A accountability deve contemplar os seguintes aspectos:

- Ser de natureza obrigatória;
- Apoiar-se nos três pilares (informação, justificativa e responsabilização);
- Manter uma “modéstia relativa”;
- Ter caráter público;
- Reconhecer-se de natureza multifacetada;
- Atentar à complementaridade dos controles vertical e horizontal; e
- Adotar a recursividade intransitiva.

Diante desses requisitos, podemos afirmar que o cerne do conceito de accountability caminha para se solidificar na ideia de dupla face “responsividade” (*answerability*) – “responsabilização com possibilidade de sanção” (*enforcement*), sendo que a face da “responsividade” envolve informação e justificativa.

### **2.4.3 Accountability democrática**

No artigo “Situating democratic political accountability” de 1999, John Dunn escreve que a accountability democrática deve ser vista como uma relação entre os atos pretéritos daqueles que exercem poder e suas possíveis desvantagens pessoais futuras.

Para o autor, a accountability democrática aconteceria onde as pessoas que exercem poder político são: responsáveis por suas ações ao exercerem esse poder: previamente identificáveis como agentes no exercício daqueles poderes, na visão daqueles a quem elas devem prestar contas; sancionáveis, efetivamente, por seus atos e sabidamente sancionáveis, de antemão.

Abrucio e Loureiro (2004), em um estudo sobre finanças públicas e democracia, também avançam para o conceito de “accountability democrática”. Antes de entrar no tema da accountability, os autores relembram que o conceito de democracia é algo controverso. Porém, afirmam que ela pode ser entendida como a busca por três ideais, tidos como princípios orientadores, a saber:

- O governo deve emanar da vontade popular;
- os governantes devem prestar contas ao povo; e
- o Estado deve ser orientado por regras que delimitem seu campo de atuação.

Ainda segundo os autores, a esses ideais democráticos correspondem formas de garantir a accountability, definida como “responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade”. (Ibid., p. 2). Estas são as formas de se garantir a accountability:

- Processo eleitoral, para garantir a soberania popular;
- controle institucional durante o mandato, para a fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória; e
- regras estatais intertemporais, para delimitar o escopo de atuação dos governantes, de forma a garantir as liberdades individuais.

Conforme Abrucio e Loureiro (2004), os cinco instrumentos para a accountability durante o mandato são:

- Controle parlamentar, exercido pelo Legislativo sobre o Executivo, por meio de fiscalização orçamentária, participação na nomeação de altos burocratas e instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas ou atos de improbidade;
- controles judiciais, exercido por Judiciário e Ministério Público, para garantir que governantes e altos burocratas atenham-se ao império da lei. Além disso, os atores judiciais (tanto da Magistratura como promotores públicos), na qualidade de funcionários públicos também precisam passar por formas de controle político, como os checks and balances dos outros dois Poderes (como na nomeação de juízes de Alta Corte) ou a criação de agências de fiscalização da atividade administrativa do Judiciário (como o brasileiro Conselho Nacional de Justiça);
- controle administrativo-financeiro das ações estatais, exercido pelos Tribunais de Contas ou Auditorias Independentes, para determinar se as despesas foram efetuadas da maneira como haviam sido determinadas pelo Orçamento, e pelas normas legais mais gerais, como os limites para o endividamento e a vinculação orçamentária a certas áreas;

- controle dos resultados da administração pública, exercido tanto por agências do próprio governo ou por entes financiados pela sociedade civil, como por órgãos de controle administrativo-financeiro. O objetivo é responsabilizar o Poder Público conforme o desempenho dos programas governamentais; e
- controle da sociedade, exercido por meio de mecanismos de consulta popular (como o plebiscito), de conselhos consultivos ou deliberativos, da figura do Ombudsman ou de parcerias com organizações não governamentais na provisão de serviços públicos.

#### **2.4.4 Informação e accountability democrática**

Observa-se que, para todas as cinco formas de controle, a informação é essencial. Sem transparência, não é possível realizar nenhum dos cinco tipos de controle listados. Não apenas o controle social depende de informação pública, mas, também, o controle de resultados da administração pública.

[...] condição para o êxito desse mecanismo é a transparência governamental, peça-chave para a accountability de maneira geral, como dito anteriormente, mas sem a qual, neste caso, não há minimamente como auferir o desempenho do Poder Público. (Ibid. p. 10).

Embora mais facilmente se compreenda que os dois últimos tipos instrumentais de accountability dependam diretamente da transparência, os três primeiros instrumentos também dependem da livre circulação de informações para funcionarem adequadamente. Afinal, as informações precisam circular do órgão a ser controlado para o órgão fiscalizador. Além disso, os órgãos fiscalizadores precisam informar à sociedade de que forma funcionam suas fiscalizações para que se possa verificar se as funções fiscalizadoras do Estado estão sendo cumpridas.

Ademais, mesmo a accountability horizontal tem a possibilidade de se beneficiar da transparência pública, uma vez que a pressão social pode ativar a atuação de um órgão público em relação a outro. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Dunn (1999, p. 339, tradução nossa) também relaciona a accountability democrática à disponibilidade de informações:

[...] cidadãos só podem escolher com base naquilo que eles estão aptos a saber [...]. Um sistema político no qual a accountability é colocada em prática com base na ignorância e na incompreensão, muito dificilmente beneficiará alguém de modo



consistente. A discricionarieidade do Estado é uma transgressão à accountability democrática, e a ocultação é um ataque frontal.

## 2.5 ESFERA PÚBLICA, VISIBILIDADE, “CIDADÃO INTERPRETANTE” E WIKILEAKS

A informação parece ser ingrediente fundamental para a accountability; no entanto, nota-se que entre uma coisa e outra, exige-se a participação da sociedade civil, seja por meio do voto ou de controles sociais, seja como um meio de ativar a accountability horizontal (via cobranças a órgãos fiscalizadores).

Diante desse cenário, em que a sociedade é importante ativador dos mecanismos de accountability, vale a pena resgatarmos o conceito de *esfera pública*.

Ciente de que discorrer sobre a esfera pública é tarefa nada fácil, optei por me fixar no que diz respeito a um aspecto dessa discussão: a atuação política da esfera pública, ou, para começarmos com Habermas (1984, p. 25), a “esfera pública funcionando politicamente”.

Para o autor alemão, uma esfera pública funcionando politicamente aparece, primeiramente, na Inglaterra, na virada ao século 18, quando “forças que querem então passar a ter influências sobre as decisões do poder estatal apelam para o público pensante a fim de legitimar reivindicações ante esse novo fórum”. (HABERMAS, op. cit., p. 75).

Mas antes de chegar à esfera pública que funciona politicamente, Habermas (op. cit.) retoma o conceito de *opinião*, que seria um “juízo sem certeza”, um “mero palpite” ou ainda – e isso nos interessa mais de perto – a reputação ou “a consideração”. Pode-se entender então que a palavra *opinião* carrega esse duplo sentido.

A partir daí, “opinião” caminha para as noções de “opinião pública”, que seria “o resultado esclarecido da reflexão conjunta e pública”. A evolução de “opinião”, um “mero palpite”, para “opinião pública” passa pela noção de “espírito público”. Segundo Habermas (op. cit.), no “espírito público” é possível encontrar o senso inato para o justo e o correto e a articulação da opinião com o julgamento, através da exposição pública de argumentos.

Mais recentemente, Yochai Benkler, professor de Direito em Harvard, atualizou a discussão sobre esfera pública, introduzindo o debate sobre as novas tecnologias. Em 2006, Benkler escreveu “The Wealth of Networks”, livro que traz em um de seus capítulos o título “Emergência da Esfera Pública Interconectada”, numa tradução livre.

Para o autor, a “esfera pública interconectada” não é feita de ferramentas, mas das práticas de produção social que as novas ferramentas de tecnologia possibilitam. Nas

sociedades liberais, o efeito mais importante da Internet na esfera pública é produção cultural e a produção de informações por parte de *emerging nonmarket actors*, ou seja, atores emergentes que estão fora do mercado. Esses “atores emergentes” são os indivíduos que trabalham sozinhos, em cooperação e em organizações mais formais, como ONGs.

As práticas sociais de informação e discurso (da esfera pública interconectada) permitem a um vasto número de atores se enxergarem como participantes do discurso público e atores potenciais na arena política, em vez de meros receptores passivos de informação mediatizada que ocasionalmente votam. (Benkler, 2006, p. 7, tradução minha).

Nesse contexto, o professor da New York University, Clay Shirky, estudioso dos efeitos sociais e econômicos da Internet e das novas tecnologias, afirma que o uso de novas mídias para fins políticos permite e fortalece três dimensões da compreensão e atuação da esfera pública: sincronização, coordenação e documentação. (VÍDEO, 2011).

Ao analisar a chamada “Primavera Árabe”, Shirky afirma que as novas ferramentas permitiram ao povo árabe pressionar seus governos porque os cidadãos viram-se sincronizados, puderam se coordenar e conseguiram documentar atos que legitimaram suas reivindicações. (Ibid.).

A sincronização seria a possibilidade de compartilhar opiniões (“saber que você está pensando o mesmo que eu e saber que você sabe que eu sei”).(VÍDEO, 2011). A coordenação das ações seria a facilidade oferecida pelos instrumentos (como celulares, por exemplo) para se pensar em uma estratégia e, rapidamente, disseminá-la, sem a intervenção ou a anuência do Estado e sem a participação da mídia tradicional. O estudioso cita o exemplo do 25 de janeiro no Egito, que é data nacional da Polícia egípcia. Em 2011, durante a Primavera Árabe, os manifestantes queriam, de certa forma, “sequestrar” esta data, como uma forma irônica de protesto. Eles conseguiram informar centenas de milhares de pessoas e houve um grande protesto, que foi fundamental para a queda do ditador Hosni Mubarak. (Ibid.).

Shirky alerta, porém, sobre a não existência de uma clivagem entre a mídia tradicional e as chamadas novas mídias, ou mídias sociais; para ele, o que existe é uma retroalimentação. O terceiro aspecto levantado por Shirky, a documentação, diz respeito à capacidade de registrar atos dos governos, como a violenta repressão, a manifestantes. (Ibid.).

### 2.5.1 A visibilidade, o cidadão interpretante e o fenômeno Wikileaks

Com o aumento da documentação e com a facilidade da difusão de informações – movimentos propiciados pelas novas tecnologias – a visibilidade ganhou um novo status.

Todos os cidadãos, em princípio, são iguais perante a lei, mas nem todos possuem visibilidade, porque não ocupam posições públicas importantes numa determinada sociedade. Existem indivíduos que são mais vulneráveis que outros, porque seu comportamento público, e também privado, está mais sujeito à exposição e ao controle e, portanto, mais sujeito a cobranças. (CHAIA; TEIXEIRA, 2001, p. 68).

Chaia e Teixeira (op. cit.) retomam a discussão de John B. Thompson, sobre o escândalo político. Em seu livro “O Escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia”, Thompson (2002) afirma que o escândalo possui as seguintes características: sua ocorrência implica a transgressão de valores, normas ou códigos; sua ocorrência envolve um elemento de segredo ou ocultação; alguns não-participantes desaprovam as ações; alguns não-participantes expressam sua desaprovação, denunciando, publicamente, o acontecimento; e a revelação e condenação dos acontecimentos podem prejudicar a reputação dos indivíduos responsáveis por eles.

Em 2008, Thompson atualiza a discussão sobre visibilidade, na qual aponta que, devido ao desenvolvimento das tecnologias de comunicação e ao surgimento de organizações midiáticas com relativa independência ao poder estatal, “o ambiente da informação está mais intenso, mais extensivo e menos controlável” (p. 69). Para o autor, o ambiente informacional está mais intenso, porque a quantidade de fluxos de informação aumentou; mais extensivo, porque o número de indivíduos inseridos nas redes de comunicação é maior do que há um século ou mesmo há algumas décadas; e menos controlável, porque, dada a proliferação, é mais difícil para os atores políticos encobrirem suas atividades.

A nova visibilidade, nesta era de informações abundantes, que escapam do controle das autoridades políticas, conduziria, inevitavelmente, ao cidadão esclarecido politicamente? O cidadão, finalmente esclarecido, faria boas escolhas, refinando a seleção de agentes políticos, qualificando o debate público, em um processo que, ao fim e ao cabo, consolidaria a democracia?

### 2.5.2 O cidadão interpretante

Ao entrar neste debate, Porto (2003) sugere o modelo do cidadão interpretante, que busca superar a dicotômica visão “cidadão racional” versus “cidadão ignorante”. O autor lembra que a teoria democrática clássica baseia-se no pressuposto de que cidadãos bem informados “elaboram e expressam suas preferências e que estas preferências influenciam de forma efetiva o processo de tomada de decisão dos governantes”. (p. 94).

No entanto, ressalta Porto (op. cit.), pesquisas de opinião têm encontrado níveis muito baixos de informação entre os membros do público, cenário que leva ao chamado *dilema democrático*: as pessoas chamadas a tomarem decisões racionais em regimes democráticos podem não ser capazes de desempenhar esta tarefa. (LUIPIA; MCCUBBINS, 1998, apud PORTO, 2003).

Neste debate acerca da competência cidadã, Porto (op. cit.) identifica duas tradições principais. De um lado, alguns analistas - pertencentes ao modelo do “cidadão ignorante” - afirmam que a falta de informação dos cidadãos impõe sérios obstáculos para a democracia; de outro lado, alguns estudiosos – pertencentes ao modelo do “cidadão racional” - argumentam que cidadãos podem ser racionais ou, ao menos, razoáveis, portanto, competentes para desempenhar suas funções cívicas.

Porto (op. cit., p. 69) apresenta o modelo do “cidadão interpretante”, que, na avaliação do próprio autor, seria um “marco teórico mais apropriado para resolver o dilema democrático”

De acordo com este modelo, os cidadãos são capazes de cumprir com as expectativas da teoria democrática se duas condições forem cumpridas: a) essas expectativas devem ser entendidas em termos da habilidade dos cidadãos de interpretar a realidade política em lugar da demanda de serem bem informados e b) uma pluralidade de enquadramentos interpretativos esteja disponível na esfera pública, especialmente na mídia. (loc. cit.).

O modelo do “cidadão interpretante” sugere: “a participação democrática pressupõe não apenas o acesso à informação, mas também a existência, nos meios ambientes políticos e comunicacionais, de marcos interpretativos que permitem aos cidadãos fazer sentido das informações”. (Ibid. , p. 94).

Além disso, “o leque de alternativas aos quais os cidadãos são expostos deve ser razoavelmente pequeno e simples, mas ele deve também incluir todas as posições salientes.

Posições salientes são aquelas que representam os interesses urgentes de uma parte significativa da população”. (Ibid., p. 97).

### 2.5.3 Wikileaks: será necessário o cidadão interpretante?

Opção radical pela transparência, a organização Wikileaks pode ser observada à luz das discussões sobre acesso à informação e accountability para tentarmos compreender melhor as relações entre informação e accountability democrática. Em outras palavras, para buscarmos melhores respostas à pergunta: de que forma o acesso a informações torna um governo mais *accountable*?

[Autointitulada] organização midiática sem fins lucrativos, [o Wikileaks diz ter como objetivo] trazer informação e notícias importantes ao público [e afirma ter como uma de suas mais importantes atividades] publicar material original das nossas fontes, de maneira com que os leitores e historiadores possam visualizar evidências da verdade. (WHAT, [200-], tradução nossa).

O Wikileaks tornou-se conhecido do grande público mundial em abril de 2010, ao divulgar um vídeo secreto que mostrava um ataque efetuado por helicópteros do Exército americano nas ruas de Bagdá, capital do Iraque. O ataque matou doze pessoas, incluindo dois funcionários da agência de notícias Reuters.

Em julho e outubro de 2010, a organização Wikileaks novamente marcou presença, ao publicar, em parceria com os veículos de imprensa The New York Times (EUA), The Guardian (Inglaterra) e Der Spiegel (Alemanha): uma série de documentos confidenciais relativos à Guerra do Afeganistão e à Guerra do Iraque. No mês seguinte, a organização mais uma vez ganhou as páginas de jornal, ao publicar uma enorme quantidade de documentos secretos da diplomacia americana.

Apesar da grande quantidade de material publicado, a reação do governo dos Estados Unidos (principal alvo da organização) foi “decepcionante”, de acordo com o próprio fundador e porta-voz da organização Wikileaks, Julian Assange, que criticou, especialmente, o secretário de Defesa dos EUA, Robert Gates.

“(Gates) poderia ter anunciado uma comissão para escutar as opiniões contrárias dos soldados americanos, que vivem esta guerra no terreno. Poderia ter se desculpado ao povo afegão, mas não fez nada disso. Decidiu tratar estes assuntos e os países afetados com desprezo”, atacou Assange. (CRIADOR, 2010).

De fato, apesar do vazamento e disponibilização de centenas de milhares de documentos – alguns dos quais comprobatórios em relação à tolerância a torturas (WIKILEAKS, 2010) e outras práticas usualmente condenáveis –, não se pode dizer que o governo dos EUA tornou-se mais *accountable* por conta dessas revelações.

Ao analisar o fenômeno Wikileaks, Roberts (2011) lembra que o jornal The Guardian, um dos parceiros do Wikileaks, previu uma “crise diplomática global” quando liberou os documentos da diplomacia americana em parceria com outros veículos de imprensa. A expectativa era tanta que um parlamentar da Noruega indicou o Wikileaks para o Nobel da Paz porque a organização teria ajudado a “redesenhar o mapa da liberdade de informação”.

Roberts (op. cit.) ressalta que a lógica do Wikileaks é simples e direta e passa por quatro fases:

1. Colocar informação vazada na Internet;
2. Esperar que o público venha a interpretar essas informações;
3. Esperar que a opinião pública demonstre revolta e indignação; e
4. Esperar que a sociedade exija reformas.

Observa-se que tal equação coloca altas expectativas no espaço público. Apenas o primeiro passo é dado pela organização; os outros três são de inteira responsabilidade da sociedade.

De acordo com essa lógica – operação mental que vem a ser a mesma, em sua essência, daquela formulada por ativistas do “direito à informação” –, basta uma ignição, um *start*, para que a sociedade faça o resto do serviço.

Roberts compara o vazamento das informações sobre as guerras no Iraque e no Afeganistão com o caso dos Papéis de Pentágono, que foi um importante episódio na Guerra do Vietnã em 1971. Naquela ocasião, as revelações ajudaram a alterar as políticas governamentais em relação à guerra, lembra Roberts (2011), porque já havia outros movimentos na mesma direção. Em 2010, não havia, na opinião pública, tanta animosidade com relação às guerras no Iraque e no Afeganistão. Roberts (op. cit.) sugere que as revelações do Wikileaks podem, inclusive, ter ajudado o governo americano, uma vez que a população pode ter interpretado que as autoridades estão dispostas até a “sujar as mãos” para defender os interesses dos Estados Unidos.

Roberts (op. cit.) ressalta que a organização Wikileaks parte de dois pressupostos: a ordem social – conjunto de estruturas que canalizam e legitimam o poder – é, ao mesmo tempo, dissimulada e frágil. Dissimulada, no sentido de que a maioria das pessoas que observa a ordem social desconhece as maneiras pelas quais o poder é realmente utilizado, e frágil, no sentido de estar sob risco de colapso, caso as pessoas tenham contato com a verdade dos fatos. O objetivo central, portanto, é a revelação da verdade. Conforme Roberts (op. cit., p. 21, tradução nossa), essa visão apresenta problemas.

Mesmo na era da Internet, não há algo como a revelação completa e instantânea da verdade. [...] Em sua forma bruta, a informação geralmente não tem qualquer poder transformador. Dados crus precisam ser destilados e interpretados, e a atenção do distraído público precisa ser capturada. O processo pelo qual tudo isso é feito é complexo e facilmente influenciado por interesses comerciais e governamentais. Isso era verdade antes do advento da Internet e continua verdadeiro hoje.

## 2.6 AGENDA

A discussão sobre a esfera pública e sua capacidade ou incapacidade de influenciar o Estado evidencia a necessidade de se incluir no debate as discussões sobre formação da agenda.

Para Kingdon (2006, p. 222), agenda é “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo mas estritamente associadas às autoridades”.

Cobb e Elder (1995) trabalham com o conceito de “tema” (*issue*), que seria anterior à agenda. Para os autores, um tema é um conflito entre dois ou mais grupos identificáveis a respeito de assuntos relacionados à distribuição de posições ou recursos. Para Cobb e Elder (op. cit.), um tema é criado quando são combinadas a ação dos “iniciadores” (*initiators*) e o uso de um “disparador” (*triggering device*).

Os iniciadores seriam pessoas ou grupos que disputam recursos ou posições: os disparadores, mecanismos ou eventos que desencadeiam as demandas dos iniciadores. Uma vez criado o tema, existem condições para a criação da agenda.

Para Cobb e Elder (op. cit.), há dois tipos de agenda política: a agenda sistêmica e a agenda formal. Para que um tema ganhe acesso à agenda sistêmica, seriam necessários três pré-requisitos: atenção ampla (ou, ao menos, preocupação); um consenso compartilhado por uma porção razoável do público de que alguma ação é necessária; e uma percepção de que o assunto merece a atenção governamental.

O segundo tipo de agenda é a agenda formal ou institucional, definida por Cobb e Elder (op. cit., p. 99, tradução nossa) como “o conjunto de itens explicitamente colocados para a consideração séria e ativa de tomadores de decisão”.

Os autores esclarecem que os adjetivos “séria” e “ativa” servem para diferenciar a agenda formal da pseudo-agenda, que seria a forma de registrar uma demanda sem considerar seus méritos explicitamente. As autoridades, ainda segundo os autores, costumam utilizar a pseudo-agenda para minimizar a frustração de alguns grupos e para evitar que a recusa em registrar a demanda possa ter custos políticos.

De acordo com Fuks (2000, p. 80, tradução nossa),

[...] duas questões básicas no estudo a respeito da definição de assuntos públicos e, mais especificamente, da definição de agenda são as seguintes: 1) como surgem novos assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas e ali permanecem (ou não); 2) que atores participam do processo de definição de assuntos públicos. [...] a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa; ou seja, das condições 'reais' dos problemas em questão.

O autor propõe, então, uma “reformulação da sociologia dos problemas sociais, [uma proposta que] envolve o deslocamento do foco da análise das chamadas ‘condições objetivas’ para o processo de reconhecimento subjetivo que conduz à sua definição enquanto problema social”. (loc. cit.). O sucesso da emergência de um tema estaria relacionado com os recursos materiais, organizacionais e simbólicos disponíveis para determinado grupo.

O autor (Ibid.) exemplifica a importância de se considerar o “reconhecimento subjetivo” mencionado no caso narrado por Baumgarner e Jones a respeito da evasão escolar nos EUA: enquanto o dado é percebido como uma escolha pessoal daqueles que abandonam as escolas, o problema deve ser resolvido no âmbito familiar. Apenas no momento em que essa evasão é vista como responsável pela perda da qualidade de mão de obra e de competitividade internacional, é que o assunto passa para o âmbito das arenas de ação e debate público.

Fuks (2000, p. 81, tradução nossa) destaca que esse reconhecimento subjetivo passa, também, pelo contexto cultural, uma vez que “(c)ertos assuntos são favorecidos por sua associação com temas culturais e valores mais amplos, já sedimentados”, como “livre mercado”, “propriedade privada” e “progresso.”

Além de fatores culturais, “elementos estruturais como a organização do Estado e a Constituição também configuram o contexto do processo de definição dos assuntos públicos”. (BOSSO, 1994 apud FUKS, loc. cit.).



Outro aspecto importante levado em conta pelos teóricos da formação da agenda é o peso diferenciado dos vários grupos em disputa por espaço no debate público.

Para Cobb e Elber (1995), alguns fatores explicam essa assimetria: em primeiro lugar, os tomadores de decisão podem estar em débito com um grupo específico ou podem se identificar como membro daquele grupo. Segundo: alguns grupos têm mais recursos do que outros ou tem melhores condições para mobilizar recursos. Terceiro: alguns grupos estão localizados, estrategicamente, na estrutura econômica ou social da sociedade; assim, seus interesses não podem ser ignorados. Quarto: alguns grupos (como médicos ou líderes religiosos) são muito estimados pela população e, por isso, têm mais acesso aos tomadores de decisão.

No que diz respeito aos atores que participam do processo de definição de problemas públicos, Fuks parte da concepção de conflito político elaborada por Schattschneider.

O conflito político não é como um debate intercolegial (entre alunos de faculdade), no qual os oponentes concordam, de antemão, na definição dos assuntos. De fato, a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder; os adversários raramente concordam na definição dos assuntos, porque essa definição envolve poder. Aquele que define o assunto da política comanda o país; porque a definição das alternativas implica a escolha dos conflitos e a seleção de conflitos aloca poder. (SCHATTSCHEIDER, 1960 apud FUKS, 2000, p.81).

O conflito político depende, em seu desdobramento, do controle do nível de participação pública. A entrada em cena de novos atores seria o meio mais eficaz de se alterar a correlação de forças original e, conseqüentemente, o desfecho do conflito. “Interessa ao ator em desvantagem vencer a apatia da maioria dos cidadãos e estimular a mobilização do público em torno do conflito por meio de uma nova definição do assunto em pauta”. (Ibid. apud FUKS, op. cit., p. 86).

O conjunto de atores nessa disputa varia desde a restrita comunidade de especialistas em determinadas áreas das políticas públicas até o espaço social mais amplo, avalia Fuks (op. cit., p. 84). No entanto, o autor concorda com Cobb e Elber (1995) sobre a proeminência de certos atores nessa arena:

[o]s atores situados no âmbito das instituições governamentais estão entre aqueles que assumem uma posição privilegiada nessa disputa. A visibilidade de seus pronunciamentos e o caráter singular do discurso público oficial – fortalecido por seu amparo em outras formulações estatais (p. ex.: leis) – asseguram a esses atores condições especiais de participação no debate público.

## 2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões acerca dos conceitos de transparência e accountability, bem como os debates sobre esfera pública e cidadãos interpretantes – aliados ao *case* Wikileaks – reforçam a sensação de que estamos apenas iniciando a compreensão desse universo. Ainda não está completamente claro qual é a relação entre transparência e accountability, nem sob quais circunstâncias uma coisa leva à outra, mas já podemos sugerir que existe uma longa estrada entre a transparência e a accountability.

Fox (2007) aponta um caminho: a transparência não leva, automaticamente, à accountability, mas, *certos tipos* de transparência podem conduzir a *certos tipos* de accountability. O autor identifica dois tipos de transparência – transparência opaca e transparência clara – e, ainda, dois tipos de accountability: *soft* e *hard* accountability.

A transparência opaca envolve disseminação de informação que, na prática, não revela como as instituições funcionam. Por outro lado, a transparência clara diz respeito a programas e práticas de acesso à informação que revelam informação útil e confiável sobre o desempenho institucional.

A accountability *soft* teria relação com a faceta *answerability* da accountability; ou seja, seria a exigência de que as autoridades se justifiquem. A accountability *hard* aborda a *answerability* acrescida da possibilidade de sanções. Para se construir uma transparência clara e uma accountability *hard*, será preciso, além de muito trabalho, melhorar nossa compreensão desses mecanismos.

Para se construir uma transparência clara, que possibilite inferências precisas (MICHENER, 2011), os governos terão que aprender a registrar, catalogar e organizar as informações, além de disponibilizá-las de maneira mais adequada.

Na outra ponta, as organizações sociais (ONGs, mídia, pesquisadores, sindicatos, empresários etc) terão que aprender a consultar essas informações e trabalhá-las, dando-lhes sentido, de maneira a construir exigências factíveis, baseadas no conhecimento real do funcionamento das instituições. Para que essas exigências não se percam – e para que a transparência clara leve à accountability *hard* –, a agenda precisa estar colocada de maneira com que as instituições governamentais sintam-se impelidas a responder e, se for o caso, punir e/ou corrigir. Para que esta última etapa se concretize, ressalta-se o desafio de se investigar e analisar, o que coloca em jogo o trabalho de instituições como as Controladorias, os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos e o Judiciário.

Diante disso, pode-se imaginar o seguinte modelo a seguir: a informação levaria a inferências, que, por sua vez, conduziria a “temas” (issues). Somente no caso de esses temas se transformarem em agendas “formais” é que as instituições se movimentariam, criando a possibilidade da accountability (correções de rumo e/ou punições). Mas, para que tal desenho se operacionalize, é preciso mobilizar muitos recursos simbólicos (estudos, agendas) e institucionais (canais de diálogo entre governo e sociedade, instrumentos ágeis e eficazes de investigação e punição).

A maneira como funciona (e como não funciona) todo esse complexo esquema de informação, explicações, justificativas, agendas e (possíveis) sanções e/ou correções de rumo está, ainda, por ser totalmente compreendida.

### 3 LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Partindo-se dos contornos conceituais de transparência e accountability democrática, analisados neste trabalho, e adotando-se as premissas de que a) as leis de acesso à informação podem levar a governos mais abertos e b) a sociedade civil tem papel crucial no processo de transformar o acesso a informações em governos mais *accountables*, passaremos a analisar estudos a respeito da implementação de leis de acesso à informação pública em alguns países. Há poucos estudos de caso sobre o tema da implementação de leis de acesso, e cada um deles tem uma abordagem diferente: desde a análise do papel da sociedade no monitoramento da implementação de leis de acesso à análise do funcionamento das instituições criadas ou indicadas para trabalhar com o funcionamento da lei.

Leis de acesso à informação não existem isoladamente no mundo. Em cada país, processos históricos e agendas governamentais ditaram diferentes objetivos para a aprovação e implementação de leis desse tipo. Nesse sentido, torna-se extremamente arriscado e, talvez, inexato ou insuficiente, dizer que uma Lei de Acesso à Informação está “bem implementada” ou é “bem sucedida”.

Diante dessa dificuldade, este capítulo buscará apresentar, a partir dos estudos analisados, como acontece a interação sociedade-estado nos países abordados. Procurou-se compreender quais obstáculos e incentivos os grupos sociais desses países encontram para acessar informação pública e utilizá-la de modo a tornar seus governos mais *accountable*. Tal aprendizado poderá ser útil para o Brasil, cuja lei entrou plenamente em vigor em maio de 2012.

Na abertura deste capítulo, apresenta-se uma breve discussão acadêmica acerca da implementação, partindo, daí, para o debate sobre a implementação de leis de acesso à informação pública, com a análise de alguns estudos que tentam identificar os fatores que determinam e direcionam a implementação da lei.

Em seguida, serão analisados estudos de caso de implementação da lei de acesso em países e regiões diversos. Em um segundo momento desta etapa de estudos de casos, buscaremos discutir o impacto de leis nacionais de acesso à informação em governos subnacionais. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

### 3.1 IMPLEMENTAÇÃO

Como as expectativas de Brasília são esmagadas em Embu-Guaçu? Essa pergunta é uma adaptação da sentença “Como as expectativas de Washington são esmagadas em Oakland”, que é parte do subtítulo de “Implementation”, clássico livro de Jeffrey L. Pressman e Aaron B. Wildavsky (1973), obra seminal a respeito da discussão sobre implementação.

A escolha da cidade de Embu-Guaçu para a abertura desta seção não foi aleatória. O município da Grande São Paulo foi um dos onze do estado mais rico da Federação (em termos de Produto Interno Bruto) a não cumprir o prazo estabelecido na Lei Complementar 131 (BRASIL, 2009), que obriga a publicação de despesas orçamentárias em tempo real, na Internet. Cidades na faixa de 50 mil a 100 mil habitantes – como é o caso de Embu-Guaçu – tinham até o final de maio de 2011 para se adaptar, mas, de acordo com levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (PORTAL, [200-]), mais de 30% das cidades brasileiras na faixa habitacional de Embu-Guaçu descumpriram o prazo dado pela LC 131 (op. cit).

Se foi desrespeitada uma legislação sobre transparência aparentemente pouco complicada, à qual certos grupos de municípios tiveram um longo prazo – dois anos – para adaptação, pode-se imaginar o tamanho do desafio para se implementar, no Brasil, uma lei geral de acesso a informações públicas, que, embora sendo uma lei federal, tem efeito, também, sobre estados e municípios e, embora tenha sido proposta pelo Poder Executivo federal, alcançará também o Legislativo, o Judiciário, os Ministérios Públicos e as empresas estatais.

#### 3.1.1 De cima para baixo ou de baixo para cima

O principal debate acadêmico acerca da implementação de políticas públicas é se o tema deveria ser estudado “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”. (HOLSEN, 2011). Essas duas abordagens foram construídas para simplificar as complexidades do processo de implementação. (HILL; HUPE, 2009). Os que olham para a implementação “de cima para baixo” enfatizam a separação de papéis entre os formuladores da política e aqueles que a executam. (BARRETT, 2004). A abordagem “de baixo para cima” tem seu ponto inicial nas pesquisas acadêmicas, em como os burocratas que se relacionam diretamente com o público (*street-level government administrators*) lidam com a política pública.

Embora seja importante entender as visões opostas de implementação, especialmente as complexidades para as quais a abordagem “de baixo pra cima” apontam e a linguagem que a maioria dos formuladores de política pública e da mídia usam quando discutem a abordagem “de cima para baixo”, novas incursões no campo prometem modelos mais nuançados. Que incluam processos em camadas de implementação, a importância das redes e o gerenciamento da implementação em todos os níveis do processo. (HOLSEN, 2011, p. 5, tradução nossa).

Nesse cenário, acreditamos ser mais prudente utilizar, para a presente discussão, a abordagem de Hill (2006), para quem a análise sobre implementação de políticas públicas deve ir além da clássica dicotomia *top-down versus bottom-up*.

Para o autor (Ibid., p. 75), o problema

[...] passa pelo reconhecimento de que haverá diversas formas pelas quais os atores tentarão exercitar controle prévio sobre o processo de implementação. [A preocupação, portanto,] é com a medida em que os atores impõem regras a terceiros [e também] como a discricionariedade está estruturada.

Uma abordagem realista do exame da implementação, segundo o autor, precisa atentar para o seguinte:

- A implementação envolve complexas interações intra-organizacionais;
- A análise dessas interações deve levar a questões sobre negociação entre atores quase autônomos;
- Essa autonomia pode estar vinculada a reivindicações de legitimidade que enfatizam a recalcitrância, as deficiências e os déficits;
- Essas complexidades precisam ser vistas como contidas dentro de diferentes sistemas de políticas nacionais ou transnacionais que influenciam os jogos realizados e as legitimidades reclamadas.

Além disso, Hill (2006 apud HOLSEN, op. cit.) destaca a importância em se reconhecer que os fenômenos sobre os quais se devem basear as ações são produtos de negociações e compromissos. Assim, muitas políticas representam compromissos entre valores conflitantes, envolvem compromissos com interesses-chave sobre os quais a implementação terá algum impacto e são moldadas sem dar atenção às forças (principalmente econômicas) subjacentes e como estas vão prejudicá-las.

### 3.1.2 Implementação de leis de acesso

As dificuldades em se implementar uma Lei de Acesso à Informação Pública já estão sendo analisadas por estudos acadêmicos. Neuman e Calland (2007), por exemplo, defendem que ativar uma legislação para o direito à informação é um processo de três fases: aprovação, implementação e execução da lei, processo que os autores chamam de "triângulo de transparência".

Para esses pesquisadores,

todos os três elementos são cruciais e inter-relacionados, mas a experiência indica que a fase de implementação é fundamental e serve como base do triângulo. Sem a implementação completa e eficaz, o direito à informação se torna apenas mais um exemplo da 'hiperinflação' de novas leis que não servem a ninguém. (Ibid., p. 4, tradução nossa).

Kaufmann e Bellver (2005, p. 18, tradução nossa) também chamam a atenção para a implementação e destacam o papel da sociedade civil:

[...] leis de acesso serão ineficazes se os cidadãos e as organizações não governamentais prescindirem da capacidade de exercitar o seu direito de acesso ou os recursos para formular requisições complexas. Do mesmo modo, leis de acesso não serão usadas se grupos da sociedade civil forem incapazes de reconhecer os benefícios potenciais da abertura de certas informações ou incapazes de agir sobre essa abertura.

Fox e Haight (2011) acrescentam que uma das principais características da experiência prática com o direito de acesso à informação é que seu impacto depende tanto da capacidade de os grupos sociais exercerem esse direito, quanto da capacidade de agirem com base na informação tornada pública.

Puddephatt (2009) escreveu, provavelmente, o mais completo estudo, até o momento, sobre o papel da sociedade civil na implementação de leis de acesso à informação. Em um estudo em que analisou mais detidamente cinco países (África do Sul, Bulgária, Índia, México e Reino Unido), o autor conclui que o impacto da sociedade civil é "considerável", por conta da atuação de "especialistas, inovadores, mobilizadores e fontes de aconselhamento e apoio". (p. 39, tradução nossa). Para o autor, a sociedade civil tem um papel fundamental para impulsionar reformas no acesso a informações porque os governos tendem a ser insensíveis às necessidades informacionais dos cidadãos.

Michener (2009) destaca uma parte da sociedade civil: a mídia. Em sua avaliação sobre a robustez (*strength*) de leis e projetos de lei de acesso em seis países latino-americanos

– Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México e Uruguai –, o autor defende que nos países em que houve ampla cobertura da mídia (Guatemala e México), as propostas legislativas tornaram-se lei. Por outro lado, em países em que o tema não chamou a atenção da imprensa (Argentina, Brasil e Uruguai), as leis não haviam saído do papel naquela ocasião. No caso do Chile, Michener (2009) destaca a liderança política da, então presidente, Michele Bachellet (a lei chilena entrou em vigor em 2009).

Outro aspecto destacado pelo autor para a aprovação de leis de acesso é a oposição no Legislativo. Michener (op. cit.) defende que em países onde o chefe do Executivo tem sólida maioria no Congresso, são pequenas as chances de se aprovar uma boa lei de acesso (ou qualquer lei de acesso).

Como se percebe da leitura desses conceitos acerca de implementação de políticas públicas e das leis de acesso (e também das discussões sobre estado e sociedade sobre formação da agenda e sobre transparência e accountability, no capítulo anterior), a efetividade de uma Lei de Acesso à Informação Pública depende, fundamentalmente, do comportamento da sociedade e de sua interação com o Estado.

### 3.1.3 Lei de acesso

Algumas tentativas de se apontar fatores importantes na implementação de leis de acesso a informação pública já foram feitas.

Calland (2003) identifica cinco pontos de partidas para o debate sobre a implementação de Leis de Acesso a Informação:

- A implementação é crucial: sem efetiva implementação, uma lei de acesso – ainda que bem desenhada – será um fracasso;
- A implementação é um acordo bilateral: entre os detentores de informação (governos) e os solicitantes (cidadãos e organizações da sociedade);
- A implementação deve ser considerada não apenas após a aprovação da Lei de Acesso, mas durante o processo de escrita da lei; e
- Leis de acesso criam uma oportunidade única de alterar profundamente a relação entre governo e sociedade; e) adotar a perspectiva dos direitos socioeconômicos.

A partir daí, Calland (op. cit.) cria uma *implementation checklist*, a saber:



- Vontade política e mudança de mentalidade: é importante construir, identificar e cultivar lideranças em pontos-chave do governo;
- Criação de sistemas para processar pedidos de informação: sistemas de gerenciamento de informação precisam ser desenhados e estabelecidos;
- Mecanismo de reforço (*enforcement*)/supervisão: é importante criar um Tribunal de Apelação Externo ou uma Comissão ou o cargo de Comissário; e
- Resposta da sociedade civil: “Como um automóvel, leis de acesso à informação precisam ser usadas – e com frequência –, senão elas [...] deixam de funcionar”. (p. 6).

Carter (2007) também faz uma lista dos pontos que considera importantes para a exitosa implementação de uma Lei de Acesso à Informação, aos quais chama de “ingredientes para uma Lei de Acesso à Informação com dentes”:

- *Accountability framework*: é muito mais fácil alcançar a transparência quando a Lei de Acesso for parte de um pacote de leis administrativas gerais que permitem ao cidadão usar, efetivamente, a informação que ele passa a ter com a entrada em vigor da mesma;
- *Componentes Legislativos*: a lei, em si, é o principal ingrediente, mas ela deve conter os seguintes elementos:
  - Objetivos claramente explicitados, com ênfase na abertura;
  - determinações amplas de publicação de informação de maneira proativa;
  - escopo limitado de exceções, com testes de interesse público para a maioria deles;
  - baixos custos para pedidos de informação;
  - proteção contra responsabilização legal para funcionários públicos que tomam decisões pró-abertura;
  - defesas administrativas para minimizar abusos da Lei;
  - sanções para violações ou condutas impróprias ou obstrutivas;
  - determinações para órgãos públicos coletarem e reportarem estatísticas relacionadas à liberdade de informação; e

- órgão externo independente, com poderes e possibilidades de efetuar sanções.
  
- *Suporte administrativo:*
  - forte liderança e apoio de altos níveis do governo;
  - equipe adequada e outros recursos para assumirem responsabilidades nos diferentes órgãos;
  - treinamento;
  - conformidade com a Lei de Acesso incorporada a medidas de desempenho;
  - sistemas adequados de gerenciamento de informação; e
  - recursos adequados para órgãos de revisão externos.
  
- *Treinamento:* idealmente, os seguintes grupos deveriam ser o foco dos treinamentos:
  - funcionários executivos ou de alto nível hierárquico;
  - funcionários que lidarão, na prática, com decisões de abrir informação ou de rever decisões de abertura;
  - equipes envolvidas com gerenciamento de informações;ó
  - os demais funcionários públicos deverão, ao menos, conhecer a Lei de Acesso.

Em 2010, a Organização dos Estados Americanos (OEA, 2010) aprovou uma “Lei Modelo de Acesso a Informação”, com 72 artigos. Essa lei é dividida em capítulos:

- Definições, alcances e finalidades, direito de acesso e interpretação;
- Medidas para promover a abertura: regras para registro e publicação de informações;
- Acesso à informação que está em poder das autoridades públicas: regras para solicitação de informações e resposta a ela, gestão de documentos;
- Exceções, dividido em dois grandes grupos: prejuízo a interesses privados e risco “claro, provável e específico” de um prejuízo significativo a certos interesses públicos;

- Apelações: apelação interna, apelação externa, revisão judicial;
- Comissão de Informação: a lei modelo sugere a criação de uma comissão composta por cinco membros, designados pelo Executivo após ter sido aprovada por dois terços do Legislativo, em um processo dotado de transparência e participação pública;
- Medidas de Promoção e Cumprimento: monitoramento, por parte do Legislativo, capacitação de funcionários públicos e adoção do direito à informação no currículo escolar; e
- Medidas transitórias.

O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) também criou, em 2004, um “guia prático” do direito à informação. (PUDDEPHATT, 2004). O quarto capítulo denomina-se “implementation of right to information legislation” (“implementação para legislação de direito à informação”) e divide-se nos seguintes itens:

- Construindo a consciência pública;
- Promovendo um funcionalismo público informado;
- Encorajando a mudança cultural;
- Desenvolvendo um efetivo sistema de gestão da informação; e
- Estabelecendo os mecanismos de reforço e regulação.

Com relação ao primeiro item, o documento afirma que “o governo deve informar ao público sobre o direito do acesso à informação, incluindo, especificamente, como colocá-lo em prática” (PUDDEPHATT, op. cit., p. 27). No segundo tópico, o documento afirma que o treinamento é importante e que esses treinamentos deveriam focar a) na importância do acesso; b) os procedimentos pelo qual as pessoas pedem informação; c) como os pedidos devem ser respondidos; d) como manter e acessar registros. (Ibid.).

Quanto ao terceiro item (mudança cultural), afirma-se que em lugares onde o estado é frágil e existe um histórico de partido único no controle, funcionários públicos tendem a crer que os documentos governamentais lhes pertencem. Essa mudança de mentalidade, em direção à transparência é um “desafio formidável” (loc. cit.) que relembra a importância dos programas de treinamento.

Com relação ao quarto item, o documento afirma que o processamento de pedidos de informação deve ser facilitado por meio de efetivos mecanismos e estruturas descentralizados. (Ibid.). No quinto e último tópico, lê-se que “o papel dos tribunais é crucial”. (Ibid., p. 30). Neste sentido, órgãos independentes podem sofrer interferências políticas e escassez de recursos, por isso a força do sistema legal é importante. “Sem juízes independentes e uma cultura do *rule of law* essa reforma (a Lei de Acesso à Informação), ou qualquer outra, dificilmente terá efeito”. (PUDDEPHATT, loc. cit.).

### 3.1.4 Estudos de casos

Ainda existem poucos estudos de caso acadêmicos a respeito do processo de implementação das leis de acesso, sendo mais facilmente encontradas análises feitas por organizações da sociedade civil.

No entanto, alguns indícios parecem apontar, em primeiro lugar, que a existência de uma lei de acesso realmente promove um governo mais aberto ou, ao menos, um governo que fornece informações à sociedade de maneira mais frequente e menos dificultosa.

Em 2004, a organização Open Society Justice Institute (OSJI, 2004) realizou um estudo com cinco países (Armênia, Bulgária, Macedônia, Peru e África do Sul) para verificar boas práticas na implementação das leis de acesso à informação pública.

Em cada país, quatro diferentes grupos de pessoas (representantes de organizações não-governamentais, jornalistas, cidadãos comuns e “excluídos” – definidos como aqueles que encontra dificuldades de engajamento, devido a características econômicas ou sociais, como analfabetismo, pobreza ou deficiência física) submeteram um total de aproximadamente cem pedidos de informação dirigidos a dezoito órgãos públicos distintos.

O mesmo pedido era feito a cada órgão duas vezes, por um solicitante diferente, para testar se aquele órgão responderia de acordo com o tipo de solicitante.

O resultado demonstra os desafios da implementação de uma legislação de transparência: dos 496 pedidos de informação, 35,7% (mais de um terço) receberam a informação requisitada. Aproximadamente metade (49,6%) recebeu a informação ou a recusa dentro do prazo estabelecido pela respectiva lei.

Para os autores do estudo,

os cinco países monitorados estão introduzindo novos padrões de transparência governamental, enquanto passam por uma transição democrática. Nesse contexto, ambos os resultados – adequação aos padrões internacionais em quase 50% das

solicitações e fornecimento da informação requisitada em 35% das solicitações – podem ser vistos como uma base sólida para a construção de uma maior abertura. (OSJI, op. cit., p. 12, tradução nossa).

Em 2006, um novo estudo foi realizado pela mesma organização Open Society Justice Institute. (OSJI, 2006) Desta vez, a análise centrou-se em catorze países. Na ocasião, metade deles tinha leis de acesso (África do Sul, Armênia, Bulgária, França, México, Peru e Romênia) e a outra metade (Argentina, Chile, Espanha, Gana, Macedônia, Quênia e Nigéria), não. Foram enviados aos órgãos públicos quase 2 mil pedidos de informação. Os solicitantes eram ONGs, jornalistas, empresários e “excluídos”.

Estas foram as principais conclusões:

- Uma Lei de Acesso à Informação Pública faz diferença: nos países que tinham a lei, a taxa de resposta era três vezes maior.
- Solicitações frequentemente encontram o silêncio: nos países sem lei de acesso, a não-resposta chegou a 56%; nos países com a lei, essa taxa foi de 38%;
- Democracias em transição superaram as democracias estabelecidas: Armênia, Bulgária, Peru, México e Romênia se saíram melhor do que França ou Espanha;
- Envolvimento da Sociedade Civil ajuda: a taxa de resposta foi melhor em países nos quais houve envolvimento da sociedade na promoção e no monitoramento da implementação da Lei;
- Existe discriminação: excluídos obtiveram taxas de resposta menores do que as pessoas que se apresentaram como jornalistas, representantes de ONGs ou empresários.
- Países europeus se saíram melhor: Europa, continente que no qual leis de acesso foram promovidas mais amplamente e há mais tempo, saiu-se melhor do que África ou América Latina.
- Respostas inconsistentes: dois pedidos idênticos de informação tinham, frequentemente, duas respostas diferentes; e
- Recusa por escrito é raridade: quase não houve negativa por escrito.

O estudo faz algumas recomendações:

- Os governos e os órgãos públicos devem ser instados a compilar, manter e tornar públicos índices e catálogos a respeito da informação que possuem;

- As leis de acesso e suas regulamentações devem especificar claramente que a não-resposta a um pedido de informação é uma violação ao direito à informação;
- Governos devem criar canais adequados para a submissão de pedidos de informação;
- Governos precisam responder a pedidos de informação de uma maneira consistente e tempestiva, estabelecendo sistemas e procedimentos transparentes para processar os pedidos;
- Ao responder a pedidos de informação, órgãos públicos devem cobrar apenas tarifas razoáveis diretamente relacionadas com o custo de reprodução e entrega da informação;
- Leis e regulamentações devem especificar que órgãos públicos só podem manter a informação em segredo quando a entrega da informação puder prejudicar um interesse legítimo de acordo com as leis regionais e internacionais e quando esse potencial dano for maior do que o interesse público; e
- Quando a informação requisitada não existe, os agentes públicos precisam ser obrigados a informar isso à pessoa que pediu a informação.

Esses achados e recomendações reforçam a hipótese de que o envolvimento da sociedade civil é importante.

Passaremos, agora, a revisar análises do processo de implementação da Lei de Acesso à Informação em países selecionados.

### 3.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Neste item, apresenta-se a revisão de literatura acerca do impacto de leis de acesso à informação em países e regiões selecionados após a sua implementação. Dá-se especial destaque a Índia e México, por duas razões: as leis de acesso à informação desses países costumam ser citadas como referências para os países em desenvolvimento (BRAMATTI; GALLO, 2012) e os dois países guardam com o Brasil algumas semelhanças geográficas, demográficas e político-administrativas: Brasil, Índia e México são Repúblicas Federativas de grande população e grande extensão territorial.

Ao final desta revisão, pretende-se compreender melhor como as leis de acesso concretizam a transparência e, por conseguinte, ajudam a accountability democrática e quais são os obstáculos desta caminhada. Na segunda etapa desta revisão, apresentam-se as

conclusões de estudos sobre o impacto de leis nacionais de acesso à informação em governos subnacionais.

### 3.2.1 África

Um de cada quatro países africanos possuía, no início de 2011, garantias constitucionais para o acesso à informação (SENDUGWA, 2011); no entanto, apenas seis países do continente haviam aprovado uma Lei de Acesso à Informação Pública: África do Sul, Angola, Etiópia, Libéria, Uganda e Zimbábue. O autor (Ibid.) destaca, porém, que as leis de Angola e Zimbábue restringem o acesso, em vez de facilitá-lo. Puddephatt (2009) também afirma que a lei do Zimbábue na realidade apresenta restrições ao acesso a informações e à liberdade de imprensa, apesar de ter sido batizada de Lei de Acesso à Informação.

A lei sul-africana, sancionada no ano 2000, a primeira no continente africano, “parece ser o mais crível esforço no continente para empoderar cidadãos através do acesso à informação [...] apesar dos desafios de uma implementação efetiva” (SENDUGWA, op. cit., p. 3; tradução nossa). Uganda adotou sua lei em 2005, mas seis anos depois, a implementação completa ainda não havia acontecido, segundo o autor (Ibid.). A Etiópia sancionou uma lei de mídia e de acesso à informação em 2008, mas o diploma legal, que deveria ter entrado em vigor em 2010, ainda não tinha validade em 2011, “alegadamente porque as instituições públicas não estavam prontas para a implementação”. (loc. cit.). Já a Lei da Libéria foi sancionada em outubro de 2010 (LIBERIA, 2010); porém, já surgiram críticas (GLOBAL WITNESS, 2010) sobre a política de transparência do país.

Ao analisar as dificuldades de implementação das leis de acesso na África, pelo “lado da demanda” (sociedade civil), Sendugewa (2011) observa que a baixa participação social deve-se a algumas razões:

- Poucas organizações conseguiram divulgar a importância da lei e o fato de a lei ser um meio para um fim e não vice-versa;
- As organizações sociais e as agências financiadoras têm enfatizado as potencialidades da lei e não têm colocado tanta ênfase na real implementação da lei; e
- Organizações sociais não têm conseguido atuar em coalizões e alianças.

O estudo conclui, portanto, que um importante obstáculo para o sucesso das leis de acesso à informação na África é a falta de concertação dos grupos sociais e o enfoque equivocado nas potencialidades da lei em si, e não em seus desdobramentos.

### 3.2.2 América Latina

Com a sanção da lei de acesso brasileira, em novembro de 2011, a América Latina passou a contar com 19 países dotados de uma lei específica sobre o acesso à informação. Na América Latina, em particular nos países hispânicos, há várias organizações sociais que se debruçam sobre o tema do acesso à informação e sobre leis de acesso, em particular. Nesse sentido, são produzidos, na região, desde estudos – alguns deles serão abordados brevemente a seguir – até ferramentas, como o Índice del Derecho de Acceso a la Información en México. (IDAIM, [200-]; CIDE, 2010).

O estudo “Venciendo la Cultura del Secreto”, do Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO, 2011), aborda os obstáculos ao acesso à informação em sete países latino-americanos, com foco nas provisões legais.

A primeira conclusão do estudo (Ibid.) é a de que os países que colocaram a implementação em um órgão central mostram melhores resultados. Outra característica positiva das leis da região seria a existência de obrigação legal de designar unidades de acesso à informação dentro de cada órgão público, com o objetivo de facilitar a organização transversal.

No entanto, esse último objetivo não tem sido atingido, de acordo com a análise, que levanta duas hipóteses para os fracassos: a muitos órgãos não interessa designar um responsável e o departamento designado não tem mandato nem orçamento suficientes. Outro item importante é a obrigação em se produzir estatísticas sobre os processos de acesso à informação. De acordo com o CAinfo, porém, os governos locais têm dificuldade em cumprir esta norma. Segue um resumo dos achados do estudo (Ibid.) no que diz respeito à implementação da lei em quatro países: Chile, Equador, Peru e Uruguai.

#### 3.2.2.1 Chile

A Lei de Acesso à Informação do Chile foi sancionada em 2008 e entrou em vigor em 2009. De acordo com o estudo (Ibid.), o Chile é um caso exitoso de implementação da Lei por ter feito com que 276 órgãos públicos se preparassem para a nova situação. O Consejo



para la Transparencia de Chile, órgão criado pela Lei de Acesso, também mereceu elogios: o órgão tem tido sucesso como órgão de apelação, segundo o estudo, que salienta que as decisões do Consejo são vinculantes mas não definitivas. Isso quer dizer que tanto o solicitante como o órgão público podem recorrer judicialmente das decisões do Consejo, no que o estudo considera um modelo “aceitável”.

Apesar das boas novas, a análise ressalta que ainda existe desconhecimento da Lei por parte dos funcionários e afirma que estudos demonstram a permanência de algumas resistências à difusão de informações por parte de órgãos importantes.

De fato, um estudo realizado pelas organizações Fundación ProAcceso e Participa en Chile (SERVICIOS, 2011) demonstra que apenas 47% de 169 órgãos públicos chilenos permitem ao cidadão fazer solicitação de informações via Internet. Além disso, 71% dos pedidos analisados encontraram algum tipo de barreira, como a exigência de dados adicionais para os solicitantes.

Outro problema apontado pelo estudo “Venciendo la Cultura del Secreto” (CAINFO, 2011), no caso do Chile, é o limitado alcance da Lei, que abarca apenas o Poder Executivo e os governos locais, deixando de lado os outros poderes.

#### 3.2.2.2 Equador

No Equador, o estudo (Ibid.) menciona confusões e falta de conhecimento da Lei por parte de funcionários públicos. O informe detectou, ainda, um baixo percentual de cumprimento dos prazos legais estabelecidos pela lei para a resposta aos pedidos de informação. Além disso, a Defensoría Del Pueblo, órgão que deve garantir o cumprimento do direito de acesso, não pode emitir resoluções vinculantes.

#### 3.2.2.3 Peru

No caso do Peru, país que tem uma das leis mais antigas da região, sancionada em 2001, a principal crítica volta-se à ausência de um mecanismo ou um órgão de apelação pela via administrativa: ou seja: os cidadãos têm direito à informação, mas caso ela seja negada, cabe apenas recorrer ao Judiciário, o que implica em custos e tempo.

#### 3.2.2.4 Uruguai

No Uruguai, que tem uma lei de acesso desde 2008, o estrito cumprimento é muito díspar entre os órgãos, segundo o CAinfo (2011). As obrigações de transparência ativa disseminam-se com certa lentidão. Outra crítica diz respeito ao desenho institucional: a Lei criou uma Unidad de Acceso a la Información Pública, mas este órgão está vinculado ao Executivo nacional, embora a lei atinja todos os poderes e todos os níveis de governo. Como as resoluções desta unidade não são vinculantes, os autores do estudo (Ibid) advertem que o desenho não é adequado.

Por outro lado, a análise elogia o instrumento de apelação: a Lei estabeleceu um processo judicial sumário denominado Ação de Acceso à Informação e a pesquisa ressalta que o mecanismo é “muito eficiente [pois] os conflitos pelo direito à informação se resolvem na primeira instância em 15 dias”. (Ibid., p. 100, tradução nossa).

No mesmo estudo, há um capítulo intitulado “Participación ciudadana”. O texto lembra que a legislação internacional recomenda que as leis de acesso contendam, entre outros, itens sobre reuniões abertas, sobre o direito de fazer solicitações de informação e sobre promoção de governo aberto.

Embora as normas de acesso à informação pública existentes dentro do grupo de países estudados contemplem tais itens (e pode-se encontrar muito boas práticas a respeito), tendem a ser débeis quanto à promoção do direito. A promoção pode tomar diversas formas, dependendo do público alvo e dos possíveis usos que farão, mas nunca se deve perder de vista que o objetivo primordial é que o direito seja conhecido e que as pessoas se apropriem dele. Esse objetivo é especialmente importante em sociedades desiguais como é o caso na América Latina, onde o acesso se vê segmentado segundo os recursos econômicos e de educação formal. (Ibid., p. 88, tradução nossa).

Em estudo intitulado “Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública”, apresentado em outubro de 2011 (ALIANZA REGIONAL, 2011), a Alianza Regional, que se apresenta como “uma rede regional constituída por organizações da sociedade civil da América Latina, Estados Unidos e República Dominicana dedicadas a defender e promover a liberdade de expressão e o acesso a informação pública na região” (¿QUÉ ES?,[200-], tradução nossa), analisa a implementação de leis de acesso em países latino-americanos.

Para analisar a implementação, foram identificadas cinco variáveis:

- Desenho institucional;
- Capacitação de funcionários públicos;
- Orçamento dedicado ao acesso à informação pública;

- Campanhas de promoção; e
- Existência de estatísticas sobre as obrigações.

No que diz respeito à interface Estado-sociedade, o estudo (ALIANZA REGIONAL, 2011) ressalta que ainda há muitos pedidos de informação que ficam sem respostas. Para testar a transparência passiva, as organizações da rede enviaram pedidos de informação a um grupo diverso de instituições. Em dois países (Nicarágua e Bolívia), mais da metade das solicitações não foi respondida; em outros dois, a não resposta chegou à casa dos 40% (Chile e Equador); e, na Argentina e no Uruguai, o percentual de não-resposta ficou perto dos 30%.

Quanto à transparência passiva, o estudo notou problemas como a ausência de informações sobre compras estatais e a dificuldade de reuso e de linguagem nas informações publicadas (Ibid.).

Em resumo, a Alianza Regional observa que, apesar dos avanços normativos na região – como se observou acima, dezenove países latino-americanos já contam com leis específicas de acesso à informação –, “ainda existe um grande desafio para lograr um efetivo fluxo de informação [...] que permita exercer o controle social e gerar opinião pública”. (Ibid.).

A organização lista então o que, em sua avaliação, seriam as maiores dificuldades:

- Obrigação dos estados em gerar informação de grande interesse público;
- Efetividade dos mecanismos de resposta a solicitações de informação;
- Qualidade da informação entregue;
- Potenciais restrições derivadas da aplicação de cláusulas de segredo;
- Dificuldades geradas pela lógica da proteção dos dados pessoais;
- Deficientes mecanismos de sistematização e arquivo;
- Baixos níveis de apropriação desses mecanismos por parte da sociedade; e
- Ataques à autonomia dos órgãos garantidores do direito de acesso.

Em suma, há imensos desafios institucionais para efetivar o fluxo de informação prometido no nível normativo.

### 3.2.3 Europa

As leis de acesso à informação pública enfrentam obstáculos para entregar o que prometem não apenas em regiões de baixo desenvolvimento econômico; estudos recentes indicam que isso também ocorre em alguns países europeus.

Ao comparar o número de pedidos de informação em sete países, Holsen (2011) encontrou bem menos solicitações na Alemanha e na Suíça do que em outros cinco países (Canadá, México, Irlanda, Índia e Reino Unido). Além disso, o número de pedidos não vinha aumentando ao longo do tempo na Alemanha e na Suíça, diferentemente do que estava ocorrendo nos restantes cinco países cobertos pelo estudo.

Segundo Holsen (op. cit.), há três possíveis explicações para a apatia dos suíços e dos alemães. A primeira delas é que as pessoas desconheciam o direito de pedir informação por conta da pouca divulgação da lei de acesso. A segunda hipótese é que as pessoas têm mais interesse em informações detidas pelos governos locais do que pelos dados em poder do Governo Federal.

A terceira explicação separa Suíça e Alemanha: na Suíça, haveria outros meios de acessar informação detida pelo Governo Federal; na Alemanha, a cultura do segredo oficial ainda predomina, o que inibe a abertura de informações por parte do governo.

Outra possível explicação para a pouca transparência na Alemanha são as “formas neo-corporativas da economia política, que desencorajam o apoio de empresários ao tema da liberdade de informação porque eles fornecem meios alternativos de pressionar por demandas – e de obter informação do estado”, de acordo com Tom McClean (2011), autor de “Who pays the piper? The political economy of freedom of information”, no qual fez a seguinte comparação entre Estados Unidos e Alemanha:

Em economias de mercado coordenadas, negociações contínuas entre o estado e entidades representativas de peso fornecem acesso privilegiado a informações sobre o governo e, na realidade, canais privilegiados de influência sobre a ação do governo. Acesso público a dados oficiais ameaça esse acesso privilegiado. Em economias menos coordenadas, no entanto, as empresas não têm esse acesso privilegiado; elas tendem a apoiar leis de acesso com um substitutivo parcial, especialmente quando tais leis são mais consistentes com o ambiente altamente fragmentado e competitivo no qual elas operam. (MCCLEAN, 2010, *abstract*, tradução nossa).

Na comparação entre Suécia e Reino Unido encontram-se limites para essa explicação, uma vez que consequências históricas e variáveis políticas também devem ser levadas em conta.

### 3.2.3.1 Reino Unido

O Reino Unido sancionou sua Lei de Acesso à Informação em 2000 e o diploma legal entrou em vigor em 2005.

Em artigo sobre a efetividade da Lei de Acesso do Reino Unido, Worthy (2010) inicia sua análise identificando seis objetivos da lei:

- Aumentar a transparência;
- Aumentar a accountability;
- Melhorar a qualidade das decisões governamentais;
- Melhor a compreensão da sociedade em relação às decisões governamentais;
- Aumentar a participação; e
- Aumentar a confiança.

Os dois primeiros objetivos (transparência e accountability) foram classificados como objetivos centrais; e os quatro últimos, secundários.

A partir de uma metodologia que incluiu entrevista com solicitantes de informação pública, entrevista com funcionários públicos, análise de material jornalístico e análise de documentos, o autor (Ibid.) conclui que a transparência aumentou após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, bem como a accountability, esta, apenas em certas circunstâncias. Os outros quatro objetivos da Lei de Acesso à Informação não foram atingidos.

O estudo (Ibid.) concluiu que a Lei de Acesso britânica aumentou a transparência por dois motivos: suas pesquisas indicaram que a quantidade de informação publicada proativamente aumentou e funcionários públicos e solicitantes de informação afirmaram que o governo central tornou-se mais aberto após a entrada em vigor da Lei.

No que diz respeito ao aumento da accountability, o autor (op. cit.) ressalta que leis de acesso não são uma ferramenta direta de accountability, mas um meio através do qual a informação pode ser obtida e utilizada por mecanismos de accountability.

De acordo com Hazel (1989 apud WORTHY, 2010), que analisou a ligação entre leis de acesso à informação e accountability em três países - Canadá, Austrália e Nova Zelândia -, todas aumentaram a accountability, mas em pequena escala. Podemos tirar como

exemplo, um maior escrutínio nos gastos dos ministros do que em suas gestões de políticas econômicas.

No Reino Unido, de acordo com o estudo de Worthy (op. cit.), os entrevistados apresentaram visões distintas: a maioria dos funcionários públicos disse acreditar que a lei de acesso não aumentou a accountability; apenas uma minoria disse que a lei tinha feito diferença, ao possibilitar a divulgação de material “politicamente constrangedor”. Para os solicitantes de informação pública, a lei de acesso aumentou a accountability.

No que diz respeito à análise de material jornalístico, o estudo conclui que 53% das reportagens que usavam a lei de acesso buscavam accountability de alguma forma, seja por meio da expressão de demandas, ou pelo apontamento de responsabilidades de um ministro ou um funcionário público. No entanto, destaca Worthy (2010), apenas “um punhado” de casos resultou em respostas dos alvos.

O autor (Ibid., p. 9, tradução nossa) concluiu que a Lei de Acesso à Informação funciona como ferramenta para a accountability “quando circunstância, informação e oportunidade convergem. [Para Worthy, a liberdade de informação] alimenta mecanismos já existentes de accountability, geralmente os mecanismos do Parlamento e da mídia”. No entanto, a Lei de Acesso britânica não é sempre uma ferramenta útil para a accountability: uma coisa não está automaticamente ligada à outra.

Em dezembro de 2011, o Ministério da Justiça britânico divulgou um documento no qual analisa os efeitos da Lei de Acesso à Informação do Reino Unido. No que diz respeito ao cerne do presente estudo (os possíveis desdobramentos da Lei de Acesso à Informação para a accountability democrática), o Ministério da Justiça ressalta que não há uma metodologia fácil para medir a accountability – ou se e como a Lei de Acesso elevou os níveis de accountability –, mas lembra que pesquisas feitas periodicamente entre 2005 e 2010 demonstram que de 60% a 70% dos entrevistados concordaram com a frase “os cidadãos podem cobrar dos governos e torná-los responsivos porque têm o direito de obter informação sobre as decisões tomadas pelas autoridades”. (MINISTRY OF JUSTICE UK, 2011, p. 56, tradução nossa).

O Ministério destaca, ainda, que

eventos externos, como a natureza da mídia, a Internet, e os canais de notícias 24 horas, colocaram as autoridades governamentais em maior escrutínio público [e que] a Lei de Acesso à Informação foi instrumental para duas mudanças na accountability: empoderar usuários a obter informação de que precisam para fazer com que as autoridades sejam 'accountable' e fornecer um mecanismo segundo o

qual a mídia pode procurar e obter informação sobre a maneira como as autoridades governamentais operam. (Ibid, p. 57, tradução nossa)..

Apesar do tom otimista, o Ministério destaca os problemas trazidos pela Lei de Acesso britânica:

Entretanto, os êxitos não vêm sem custos. É significativa entre os funcionários públicos a preocupação com relação ao tempo necessário para processar e responder pedidos de informação com base na Lei de Acesso, para conduzir testes de interesse público e considerar exceções, para conduzir revisões internas e para lidar com reclamações e apelações. (Ibid., p. 62, tradução nossa).

O órgão britânico refere-se ao teste de “dano versus interesse público” – trata-se de um teste para se verificar o potencial de dano a uma pessoa ou à coletividade, ou de interesse público, advindo da publicização de determinada informação. Quanto a “revisões internas”, o Ministério refere-se à revisão de solicitações negadas em um primeiro momento.

Após verificarmos a análise sobre os efeitos da Lei de Acesso britânica por parte de um acadêmico e por parte de um órgão governamental, é interessante revisar um estudo sobre o uso da Lei de Acesso à Informação por parte de Organizações da Sociedade Civil. Em estudo divulgado em 2010, Kate Spence, da Universidade de Strathclyde Glasgow, analisou o uso de leis de acesso à informação por parte de entidades do Terceiro Setor na Escócia. Eis um resumo dos principais achados da pesquisa, feita com base em análise de dados quantitativos e em entrevistas junto a organizações do Terceiro Setor:

- Cerca de metade (50,8%) respondeu já ter feito um pedido de informação pública com base na Lei de Acesso;
- Praticamente o mesmo número de entrevistados (50,4%) afirmou estar propenso a usar a Lei de Acesso no futuro;
- Menos da metade (43,7%) respondeu que teria confiança em receber a informação solicitada se fizesse o pedido de informação com base na Lei de Acesso;
- Só 13,2% dos entrevistados fazem pedidos de informação pública regularmente (ao menos uma vez por mês);
- O conhecimento da Lei de Acesso é alto no Terceiro Setor (78,4%; número que, segundo o estudo, reflete os níveis gerais de conhecimento sobre a Lei);
- 67,3% dos que fizeram pedido de informação receberam a informação que procuravam, após o primeiro pedido;

- Mais de metade dos que tiveram o pedido de informação negado (54,7%) relatou não ter sido avisado do direito de obter uma revisão da decisão – apesar da obrigatoriedade do aviso;
- Entre os solicitantes que entraram com um recurso junto ao Scottish Information Commissioner (órgão que revisa as negativas de acesso), menos de metade não ficou satisfeito com o resultado da apelação (43,8%), e 56,3% afirmaram que, ao final, não receberam a informação procurada;
- Metade dos entrevistados afirmou desmotivação ao fazer um pedido de informação pública, devido ao receio de prejudicar as relações de trabalho ou de financiamento, ou ambas;
- Quase todas as organizações que responderam ao questionário são financiadas completamente ou parcialmente (83,5%) com dinheiro público;
- Quanto mais alto o nível de financiamento público recebido por uma organização, mais propensa ela está a acreditar que o uso da Lei de Acesso poderia prejudicar as relações entre a organização e o governo;
- Preocupações em relação a possíveis riscos de prejuízo no financiamento predizem, fortemente, se o entrevistado tende a fazer um pedido de informação via Lei de Acesso;
- 66,2% acreditam que o acesso à informação poderia ser recurso útil para suas organizações;
- Quase um quarto dos que fizeram um pedido de informação (22,1%) não mencionaram o direito de acesso à informação nas suas solicitações, por acreditarem que isso poderia soar petulante ou agressivo;
- 27,5% discordam da afirmação de que os governos tratam todos os pedidos de informação igualmente, sem considerar o demandante; e
- Há uma necessidade de capacitação e treinamento: 39,7% dos entrevistados relataram não saber o suficiente sobre a Lei de Acesso.

Após este panorama em três grandes regiões (África, América Latina e Europa), analisaremos dois países em particular: Índia e México. Esses dois países foram selecionados porque têm leis de acesso muito celebradas e guardam semelhanças com o Brasil: são países em desenvolvimento, com grande população e configuram-se em Federações.



### 3.2.4 Índia

A Índia tem uma das mais celebradas Leis de Acesso à Informação (ROBERTS, 2010), devido, principalmente, ao alto grau de envolvimento da sociedade civil na campanha pela aprovação da Lei e por sua implementação. A lei indiana, assim como a brasileira, cobre todos os órgãos públicos, dos três poderes e de todas as esferas administrativas.

Uma lei nacional de acesso à informação fora aprovada na Índia em dezembro de 2002, após vários anos de debate público, mas como era deficiente e sofria críticas generalizadas, ela nunca entrou em vigor. Uma campanha orquestrada pela sociedade civil, juntamente com uma mudança de governo em 2004, levou à adoção da Lei de Direito a Informação, de 2005, que recebeu o aval do presidente em junho daquele ano. (MENDEL, 2008).

Em um dos estudos de maior fôlego sobre a Lei indiana, divulgado em 2009, pesquisadores do RTI Assessment and Analysis Group (RaaG) e da National Campaign for People's Right to Information realizaram mais de 17 mil entrevistas e 630 grupos focais e, ainda, emitiram mais de 800 pedidos de informação governamental por toda a Índia. (RAAG, 2009).

O estudo identificou três principais desafios ao acesso à informação no país: recursos governamentais limitados, funcionários públicos desmotivados e ausência de independência econômica por parte dos “comissários de informação”.

A Lei indiana criou as Comissões de Informação central e estaduais, que devem ser compostas por um comissário de Informação Responsável e até dez comissários de Informação Central, nomeados pelo presidente seguindo a recomendação de um comitê formado pelo primeiro-ministro, pelo líder da oposição e pelo ministro nomeado pelo primeiro-ministro. (MENDEL, *op. cit.*).

Outros achados da pesquisa:

- Esperança no acesso à informação: 65% dos entrevistados concordaram com a afirmação de que o acesso à informação pública lhes ajudaria, de maneira significativa, a resolver muitos de seus problemas básicos;
- Pouco conhecimento sobre a Lei: 45% dos entrevistados nas áreas urbanas sabiam da Lei de Acesso e 20% dos grupos focais organizados nas áreas rurais contavam com ao menos uma pessoa que sabia da existência da Lei de Acesso;

- Grande proeminência do sexo masculino: 90% dos solicitantes de informação pública da zona rural e 85% dos das áreas urbanas eram do sexo masculino;
- Baixo nível de punição: sanções impostas em apenas 1,4% dos casos de atraso na entrega de informação solicitada; e
- Baixa independência do órgão revisor: 75% dos comissários de informação admitiram não serem independentes financeiramente.

O estudo da RaaG e da National Campaign for People's Right to Information (2009) é uma das nove análises realizadas entre 2007 e 2009 identificadas por Roberts (2010), que escreveu um artigo em que procura sintetizar os achados desses estudos sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação na Índia.

Roberts (op. cit.) inicia sua análise lembrando que, em uma conferência em 2009, a Lei de Acesso da Índia foi chamada de *a great and revolutionary act*, ou seja, de uma lei grandiosa e revolucionária, e que um relatório do governo indiano também afirma que a Lei de Acesso poderia trazer “uma revolução socioeconômica”.

O autor (Ibid., p. 932, tradução nossa), porém, afirma que ainda é cedo para dizer se a Lei indiana é realmente revolucionária, “embora a lei claramente já tenha feito bem”, e destaca que a concretização das esperanças depositadas nesta Lei dependerá, em grande medida, de sua implementação no longo prazo.

Após revisar os nove estudos, Roberts (op. cit.) aponta as barreiras para o acesso à informação na Índia:

- Falta de conhecimento do público acerca dos direitos garantidos pela Lei de Acesso, particularmente entre grupos marginalizados;
- Aos que conhecem a Lei e seus direitos, dificuldades em emitir, na prática, um pedido de informação (Como enviar o pedido? Para quem?);
- Dificuldade em preencher o cargo de “comissário de informação”, funcionário público que corre o risco de ser multado em caso de descumprimento de algumas regras;
- Falta de capacitação: apenas metade dos comissários de informação recebeu treinamento adequado sobre a Lei de Acesso;
- Falta de equipamentos, como computadores ou fotocopiadoras;
- Falta de liderança política;

- Transparência ativa incompleta: dados publicados proativamente estão, geralmente, desatualizados e incompletos;
- Mecanismos de apelação débeis: um estudo identificou que 80% dos pedidos de revisão não foram sequer respondidos;
- Falta de confiança no sistema de apelação: pessoas muitas vezes não recorrem após a negativa de acesso porque acreditam estar perdendo tempo e dinheiro; e
- Orçamentos insuficientes para as “comissões de informação”.

Roberts (2010) conclui que as duas principais dificuldades enfrentadas pela Lei da Índia são as barreiras ao uso da Lei por parte dos mais pobres e a ameaça à capacidade de aplicação da Lei, dado o fluxo de trabalho dos “comissários de informação”. O autor (Ibid., p. 8, tradução nossa) alerta para um risco já mencionado na presente dissertação:

A incapacidade de lidar adequadamente com esses desafios pode levar a lei a tornar-se útil apenas para empresários ou cidadãos ricos, que têm conhecimentos e recursos para apresentar pedidos e para prosseguir com os processos prolongados de revisão. Há evidências significativas de que este tem sido o resultado em outros países: uma lei adotada para atingir metas progressistas tem, como efeito colateral indesejado, reforçado a posição já vantajosa de alguns interesses. (Ibid. p. 8, tradução nossa).

### 3.2.5 México

O México também é um caso citado com frequência na literatura internacional. (BANISAR, 2006; MENDEL, 2008; MICHENER, 2011). A Lei de Acesso à Informação mexicana foi sancionada após forte apoio da mídia local, com base em um grupo bastante atuante de acadêmicos batizado de Grupo Oaxaca. (MICHENER, op. cit.). A partir daí, assim como ocorreu com a “Lei da Ficha Limpa” no Brasil, governo e oposição abraçaram a proposta e, com isso, a Lei de Acesso foi aprovada por unanimidade pelo Congresso mexicano em 2002. E mesmo após a entrada em vigor da Lei, o tema continuou a merecer a atenção da mídia e da sociedade civil: em 2007, uma reforma aprofundou o direito à informação, colocando-o na Constituição e estabelecendo critérios mínimos para todos os poderes e todas as esferas de governo.

Algumas inovações da Lei mexicana:

- Informações relacionadas à investigação de atos lesivos aos Direitos Humanos não podem ser ocultadas; a lei brasileira também adotou este dispositivo, conforme parágrafo único do Artigo 21 (BRASIL, 2011);
- Funcionários públicos são obrigados a ajudar os solicitantes de informação; e
- Criação de um órgão supervisor forte: o Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI).

Em seguida, revisaremos estudos sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação mexicana.

Lagunes (2008) realizou um experimento para verificar se o Governo Federal do México trataria, de maneira diferente, um cidadão “médio” e um cidadão com aparentes recursos financeiros e ligações políticas.

Utilizando o sistema online de pedido de informação do governo mexicano (conhecido como Sistema de Solicitudes de Información (SISI) (PÉREZ, [200-]), Lagunes (op. cit.) enviou pedidos de informação a 241 órgãos do Poder Executivo Federal com dois nomes falsos: o de um cidadão residente em uma área não abastada, com um sobrenome comum e o de um cidadão que se apresenta como dono de uma consultoria, com um sobrenome de um conhecido político. Além do SISI, pode-se pedir informação pública no México pelo correio postal ou pessoalmente

Diferentemente do esperado, o tratamento dado aos dois cidadãos fictícios foi bastante similar, embora a identificação de alguns tratamentos preferenciais. O autor (Ibid.) assinala que novos estudos precisam ser feitos para verificar se a impessoalidade do sistema online explicaria o tratamento quase igualitário dado aos dois diferentes “cidadãos”.

Outro ponto positivo da Lei de Acesso à Informação mexicana foi destacado por Ackerman (2007): o prazo para respostas a pedidos de informação é de vinte dias, e se não houver resposta do órgão dentro deste prazo, considera-se a resposta afirmativa, ou seja, a informação será entregue e o novo prazo será de dez dias úteis.

Uma vez que pesquisas demonstram a frequência do *mute refusal* (recusa ao acesso à informação por meio de não resposta aos pedidos), este mecanismo força os órgãos a darem alguma satisfação aos solicitantes, de uma forma ou de outra.

Ackerman (op. cit., p. 315) também destaca o IFAI, descrito como “uma agência de supervisão particularmente poderosa”. O IFAI funciona, simultaneamente, como órgão de revisão de pedidos negados por órgãos do Executivo Federal e como “ombudsman”, responsável por fortalecer a “cultura da transparência”, tanto no governo como na sociedade.

Embora seja um órgão do Poder Executivo, o IFAI conta com significativa autonomia operacional e financeira.

Ainda no viés otimista, Ackerman (2007) destaca os impressionantes números que envolvem o trabalho do IFAI: nos três primeiros anos de implementação da Lei de Acesso (2003 a 2006), o Executivo Federal recebeu 159.639 pedidos de informação e respondeu a 89% desses pedidos. O IFAI, destaca o autor (Ibid.), também é proativo no que diz respeito à resposta a apelações: durante o ano de 2005, o órgão reviu 40% das decisões tomadas pelos órgãos do Executivo a respeito de solicitação de informações.

Ackerman (op. cit.), porém, afirma que existem alguns problemas na implementação da Lei de Acesso mexicana e indica que o primeiro deles é a impossibilidade de o IFAI atuar fora do escopo do Executivo. Apesar de a lei abarcar, também, o Legislativo e o Judiciário, o IFAI não pode obrigar esses dois Poderes a responder a pedidos de informação – e nem Legislativo nem Judiciário criaram mecanismos de revisão independentes, como o IFAI.

Outro destaque negativo da implementação da Lei de Acesso à Informação no México é, de acordo com Ackerman (op. cit.), o baixo acesso a informações financeiras: a Secretaria de Finanças é o órgão que mais se recusa a fornecer informações.

Bookman e Guerrero Amparán (2009) também se debruçaram sobre os primeiros anos de implementação da Lei mexicana e produziram o estudo “Two Steps Forward, One Step Back”, que significa, literalmente, dois passos para a frente, um passo para trás. Nele, notam, assim com Ackerman (op. cit.), a falta de transparência no Legislativo e no Judiciário do México. Os autores (Ibid., p. 49, tradução nossa) acusam os parlamentares mexicanos de “violarem sua própria reforma constitucional” ao não criar órgãos independentes para resolver e revisar reclamações de maneira independente. Os pesquisadores (Ibid.) também criticam o Banco Central, a Corte Federal Eleitoral e a Comissão de Direitos Humanos pelo mesmo motivo.

Além disso, o estudo critica o Executivo Federal por elevar o número de respostas de “inexistente” a pedido de informação. Na avaliação dos autores (Ibid.), a obrigação positiva de responder a pedidos tem levado os órgãos a não documentar as informações. Outro ponto negativo diz respeito a alegações de segurança nacional para a negativa de acesso à informação.

Bookman e Guerrero Amparán (op. cit.) concluem que a Lei de Acesso à Informação mexicana teve impacto desprezível sobre a corrupção. De acordo com os autores,

um volumoso aparato de transparência não tem se traduzido numa redução significativa da corrupção ou o aumento da accountability 'per se'. [Os pesquisadores creditam o fato ao sistema político mexicano,] que não tem um ombudsman forte; proteção para denunciantes; legislação contra conflitos de interesse; administração judicial eficiente e com decisões vinculantes". (Ibid., p. 49, tradução nossa).

Os autores (Ibid.) também apontam duas conjunturas que dificultam a aplicação da Lei de Acesso no México e/ou reformas que ajudariam a fortalecê-la: a primeira é a crise econômica (o texto foi publicado em 2009, no auge da crise financeira mundial), que coloca temas sociais no topo das prioridades, além de fazer as pessoas se sentirem menos confiantes nos processos democráticos. A segunda diz respeito ao tráfico de drogas, que faz com que as pessoas exijam resposta forte e rápida das autoridades, que se sentem, assim, desobrigadas a serem transparentes ou a prestarem contas.

Os autores concluem: "Uma lei de transparência, ainda que bem concebida, não é uma panaceia. Ela se levanta ou cai a depender da saúde geral do Estado. Liberdade de informação não vai além da vontade política que a imbuí". (Ibid., p. 51, tradução nossa).

### 3.3 IMPACTO DA LEI DE ACESSO EM ENTES SUBNACIONAIS

Após analisar o impacto da Lei de Acesso em países selecionados, vamos, nesta seção, analisar a implementação de leis de acesso em estados e municípios na Índia e no México. Esses dois países são casos interessantes para se estudar porque suas leis são tidas como referências e eles compartilham algumas características com o Brasil: são todos os três países em desenvolvimento, com grande população e área e configuram-se em Repúblicas Federativas.

Nesse sentido, é interessante analisar qual foi o impacto da Lei de Acesso à Informação de México e Índia em seus respectivos estados e municípios.

#### 3.3.1 México

A Lei de Acesso mexicana foi sancionada em 2002 e, depois disso, todos os 31 estados mexicanos, bem como o Distrito Federal, também adotaram leis de direito à informação. (MENDEL, 2008).

Um estudo interessante sobre leis de acesso nos governos locais é de autoria de Cejudo, López-Ayllón e Cazáres (2011), que analisaram os impactos da Lei de Acesso do

México por meio de um estudo chamado “Métrica de la Transparencia 2010”. Este estudo analisou:

- O quadro regulatório;
- As instituições usadas para efetivar a legislação;
- A informação disponibilizada proativamente em sites governamentais; e
- Os processos gerais de requisição de informação pública em diferentes níveis de governo: Federal, 32 governos estaduais e 96 governos municipais.

De partida, os autores (Ibid.) argumentam que o acesso à informação governamental deve ser compreendido como um sistema complexo de atores, instituições e processos – e talvez derive daí a primeira conclusão do estudo: a disparidade encontrada nos diversos sistemas estudados.

Cejudo, López-Ayllón e Cazáres (2011) afirmam algo que é recorrente na literatura: uma boa legislação faz diferença, mas não garante, na prática, o adequado ou desejado acesso a informações.

Os pesquisadores (Ibid.) encontraram pouca disparidade nas diversas leis que regulam o acesso no México em nível subnacional. Porém, na prática, fatores “extra-legais” são importantes, desde desenho institucional do sistema de transparência até decisões arbitrárias de certos funcionários públicos sobre qual informação entregar e de que forma.

Outra constatação do estudo é a ausência de explicações evidentes para a enorme variação na qualidade dos sistemas de transparência. Variação experimentada até dentro de um mesmo governo: uma secretaria parece ser mais transparente, mas a secretaria ao lado é mais opaca. De acordo com Cejudo, López-Ayllón e Cazáres (op. cit., p. 33, tradução nossa): “em cada caso, o que é claro é que o funcionamento do sistema de transparência não segue apenas um único propósito deliberado do governo, mas, sim, uma série de decisões tomadas a respeito do assunto, tanto no desenho institucional como em rotinas administrativas”.

O estudo sugere, ainda, a necessidade de fortalecer os sistemas de transparência, com ênfase nos *inputs* – a maneira como os governos geram informação e a tornam disponível – e na demanda por informação, expandindo o uso público do direito à informação.

Osorio (2009) também se debruçou sobre a questão da transparência no nível local no México; lembra que a Lei Federal mexicana colocou padrões mínimos que os estados deveriam seguir para assegurar o direito à informação, mas ressalta que tais orientações

deixavam muita possibilidade de manobra para os entes subnacionais no desenho de suas próprias leis.

Em uma análise estatística, Osorio (op. cit.) aponta que a qualidade das leis de acesso à informação nos estados mexicanos está relacionada com a competição eleitoral – e parece não haver relação direta entre alto nível de corrupção e baixa qualidade das leis de acesso à informação nesses estados.

Altos níveis de competição eleitoral, ameaçando a permanência no poder, geram incentivos para promover leis de transparência de boa qualidade, visando ao aumento da probabilidade de detectar atos de corrupção do futuro ocupante do cargo eletivo. (Ibid., p. 33, tradução nossa).

Além da competição eleitoral, o desenvolvimento econômico também ajuda a explicar a qualidade de uma lei de acesso subnacional, de acordo com Osorio (2009).

O já citado estudo de Bookman e Guerrero Amparán (2009) também menciona – de passagem – os entes subnacionais mexicanos. Em trecho sobre o Sistema Informatizado de Solicitação de Informações do Executivo Federal (SISI), segundo o qual o SISI permite registrar um pedido de informação, acompanhar o andamento desse pedido, obter a resposta do órgão e registrar uma apelação, caso a resposta seja insatisfatória – tudo isso online -, os autores (Ibid.) afirmam que as principais tecnologias da informação estão limitadas primordialmente ao Governo Federal, com acesso ao nível local limitado apenas aos estados e municípios que adotaram o Infomex (no nível dos estados e municípios, o SISI ganhou o nome de Infomex – Información Mexico).

Bookman e Guerrero Amparán (op. cit., p. 43, tradução nossa) destacam: “Considerando o vasto conjunto de informação no nível dos estados, SISI deveria ser integrado ao Infomex para permitir aos usuários acessar informação pública em todos os níveis de governo, em qualquer estado, através de um único portal”.

### **3.3.2 Índia**

A Lei de Acesso à Informação indiana, conhecida no país como Lei de Direito à Informação (Right to Information Act),

[...] cria obrigações tanto para o governo nacional como para os governos estaduais, dualidade evidenciada em uma série de disposições. Por exemplo: ela prevê a nomeação de chefes da informação Pública Central e Estadual, bem como a criação de Comissariados da Informação Central em cada estado. (MENDEL, 2008, p. 57).



O já citado levantamento que entrevistou mais de 17 mil pessoas na Índia, menciona taxas de sucesso nos pedidos de informação em diferentes estados. Esta taxa de sucesso mede a fatia de pedidos de informação atendidos – e atendidos dentro do prazo da Lei – no conjunto das solicitações efetuadas.

A Lei indiana estabelece o prazo máximo de trinta dias para a resposta a pedidos de informação. (MENDEL, 2008). Para efeito de comparação: no Brasil, o prazo é de vinte dias, prorrogáveis por mais dez, conforme Artigo 11. (BRASIL, 2011).

De acordo com o estudo (MENDEL, op. cit.), as taxas de sucesso variam bastante de estado a estado: de 23% a 82%. Tal variação, entre os estados da Índia, repete a situação no México, onde, como vimos, as leis de acesso estaduais e seus impactos também são bastante desiguais.

O estudo (Ibid.) cita, ainda, os estados indianos quando aborda a cobertura da mídia com relação ao tema. De acordo com o levantamento, a mídia local (estadual) apresenta uma cobertura “muito menor” dos temas relacionados ao direito à informação do que as “revistas de nicho”, que promovem a participação social e trabalham muito próximas às ONGs.

Porém, o estudo (Ibid.) ressalta que a mídia nos estados cobria o assunto com mais frequência do que a mídia nacional – e os autores sugerem que a cobertura da mídia estadual estava mais ligada no uso da lei de acesso por parte das pessoas (relatando caso de sucesso e fracasso na busca por informações), enquanto a mídia nacional tendia a colocar o foco na lei em si.

Em seu já citado artigo, em que busca compilar achados de nove estudos sobre a implementação da Lei de Acesso na Índia, Roberts (2009) chama a atenção para um obstáculo prosaico para a efetivação do direito à informação: a dificuldade em identificar onde pedir a informação. O autor (Ibid.) lembra que a Lei indiana obriga as autoridades governamentais a indicarem os comissários de informação aptos a receber pedidos e a localização deles, de uma maneira conveniente, para os potenciais solicitantes.

Uma pesquisa de 2008, porém, descobriu que informações detalhadas sobre os comissários simplesmente não estavam disponíveis na maioria dos estados cobertos pelo estudo. (ROBERTS, op. cit.). Da mesma forma, um estudo de 2009 apontou que três quartos dos órgãos públicos locais não disponibilizam informações sobre as Comissões de Informação.

Outro achado interessante levantado por Roberts é a hostilidade de alguns comissários de informação, em particular no nível local: “A Lei de Acesso à Informação é interpretada por alguns funcionários públicos como um ataque a antigas relações de poder, particularmente em áreas rurais”. (Ibid., p. 928, tradução nossa).

O autor cita um estudo de campo realizado pelo Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI) no estado de Gujarat, no qual os pesquisadores narraram atitudes “rudes e ameaçadoras” de vários comissários de informação quando questionados sobre a conformidade à Lei de Acesso.

Um comissário se perguntava porque pessoas de famílias respeitáveis iriam se rebaixar a perguntar coisas sobre o trabalho dele. Outro protestou por estar sendo tratado como um verdureiro. Só elementos antissociais usam a Lei de Acesso à Informação, alegou um terceiro. “As pessoas de bem perguntam humildemente e conseguem [a informação]”. A CHRI classifica o desempenho geral dos níveis locais como “desanimador. (loc. cit.).

Os treinamentos na “linha de frente” também têm sido “particularmente fracos”, de acordo com um estudo de 2009. (Ibid.). Um estudo da PricewaterhouseCoopers (PwC) descobriu que apenas metade dos comissários de informação havia recebido treinamento sobre a Lei de Acesso à Informação. Segundo Roberts (2009), a proporção é significativamente baixa nos governos locais analisados pelo estudo do CHRI (no estado de Gujarat), que apontou, ainda, a existência de certa resistência entre funcionários mais experientes à própria ideia de treinamento.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou sintetizar os achados de estudos sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação em alguns países e nos governos locais de dois países – México e Índia – tidos como referência para o mundo em desenvolvimento no que diz respeito à legislação que assegura o direito à informação.

A proposta foi conhecer a experiência internacional para iluminar o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira, que foi sancionada em novembro de 2011 com prazo de seis meses para a entrada em vigor. (BRASIL, 2011). Portanto, o ano de 2012 torna-se o marco zero para a implementação da Lei de Acesso no Brasil, um processo que, como vimos acima, é lento e tortuoso.

De partida, pode-se dizer que a experiência internacional parece demonstrar que a existência de uma Lei Geral de Acesso a Informações, de fato, torna os governos mais abertos – embora não necessariamente os tornem mais *accountable*.

De toda forma, cabe ressaltar que os defensores das leis de acesso sugerem que esse marco legal tornará os governos mais transparentes, com a possibilidade – destaque para a palavra “possibilidade” – de torná-los mais *accountable*. Há um razoável consenso, porém, de que a transparência é ingrediente essencial para a *accountability*. O desafio, portanto, é efetivar a transparência – e as leis de acesso parecem ser importantes, ainda que insuficientes, nesse processo.

Há diversos obstáculos para a implementação da Lei de Acesso; de acordo com os estudos revisados, podem ser listados os mais importantes:

- Fraca atuação da sociedade civil;
- Inexistência de órgãos exclusivamente dedicados ao direito à informação;
- Quando existem, muitos desses órgãos têm baixa autonomia financeira ou administrativa;
- Limitado alcance da lei, que deixa de fora alguns poderes ou alguns níveis de governo;
- Obstáculos aos requerentes, como a solicitação de muitos dados de identificação;
- Desconhecimento por parte de funcionários públicos;
- Falta de divulgação a respeito do direito à informação;
- Não resposta a pedidos de informação e ausência de referência legal de que essa atitude configura violação ao direito à informação;
- Falta de apoio à lei por parte de setores da sociedade, devido ao acesso privilegiado a informações;
- Ausência de uso prático das possibilidades da lei, com receio de retaliação governamental;
- Baixo nível de punição por descumprimento da lei; e
- Falta de liderança política, que estaria ligada a problemas administrativos, como falta de autonomia operacional e financeira.

As dificuldades são ainda maiores no nível subnacional. Como vimos nos casos mexicano e indiano, a implementação das leis de acesso gera situações bastante díspares nos diversos estados e municípios.

Ainda são muito incipientes os estudos sobre os problemas na implementação do acesso a informações no nível local, mas os poucos indícios reunidos permitem supor que o maior grau de arbitrariedade nos governos locais (conjuntura explicada pela ausência de mídia independente e de grupos sociais com poder de lobby) leva a uma maior dependência da motivação política dos diferentes entes governamentais.

Se um determinado governo ou uma determinada secretaria tem, em sua liderança, alguém comprometido com o tema, o acesso a informações parece avançar; por outro lado, se não existe comprometimento com o direito à informação, uma lei nacional ou mesmo estadual parece fazer pouco diferença.

A falta de conhecimento a respeito das leis de acesso à informação e do direito mesmo à informação parece ser ainda maior no nível local, assim como o baixo treinamento de funcionários locais e a arraigada cultura do segredo, o que pode levar a casos extremos, de aberta hostilidade, como relatado no estudo sobre um estado indiano.

## 4 O CENÁRIO BRASILEIRO

O objetivo central deste trabalho é analisar de que forma a implementação da Lei 12.527/2011 no Brasil, diploma legal conhecido como “Lei de Acesso a Informação Pública”, poderá contribuir com a accountability democrática. (BRASIL, 2011). Esse tipo de legislação, que se apresenta como uma espécie de “marco regulatório” da transparência governamental, foi adotado em uma série de países nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI: o Brasil tornou-se o 89º país dotado de uma Lei de Acesso ao sancionar a 12.527 em novembro de 2011. (Ibid.).

Para tentar compreender os obstáculos da implementação da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil, nada melhor do que conhecer mais de perto as experiências de países que passaram por este processo.

Diante disso, o capítulo anterior buscou sintetizar os principais problemas de implementação da Lei de Acesso em países selecionados. De maneira a cotejar este conhecimento com a experiência brasileira, o capítulo que se inicia buscará situar a aprovação e implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

Uma vez que parece imprescindível que a sociedade civil tenha um papel ativo no processo de discussão e implementação de leis de acesso para que estas funcionem melhor, como vimos neste trabalho, esta dissertação discorrerá, brevemente, sobre o processo de apresentação, tramitação e aprovação da Lei de Acesso brasileira, localizando os atores sociais. Feita esta identificação, discutiremos o papel da mídia e de outros grupos da sociedade nesses processos.

Em seguida, será feita uma análise dos *surveys* aplicados em quatro diferentes grupos sociais para medir o que eles esperam da Lei 12.527. São eles:

- Jornalistas investigativos ligados à Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI);
- Os chamados “hacktivistas” ligados ao coletivo “Transparência Hacker”;
- ONGs “tradicionais” ligadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG); e
- Pesquisadores acadêmicos ligados à Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo..

Por fim, convém resgatar as questões envolvendo o Federalismo brasileiro, uma vez que a Lei de Acesso à Informação Pública – uma lei federal – atinge todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios), tentaremos analisar os problemas de coordenação e autonomia no Federalismo no Brasil de forma a localizar eventuais dificuldades para que a Lei de Acesso de fato se aplique a estados e municípios.

Esta dissertação chegará, então, a suas considerações finais.

#### 4.1 APRESENTAÇÃO, TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI DE ACESSO

O histórico, a seguir, resgatará o processo de tramitação e aprovação da Lei de Acesso à Informação Pública. Em primeiro lugar, faremos um histórico do processo legislativo, apontando, em ordem cronológica, o andamento de projetos de lei sobre o acesso a informações.

Em seguida, resgataremos algumas articulações surgidas na sociedade e no campo da política internacional, que parecem ter influenciado a Administração Pública brasileira e, por consequência, o processo de tramitação da proposta de acesso a informações públicas.

##### 4.1.1 O processo legislativo

Do ponto de vista do processo legislativo, a história da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil começa em 26 de fevereiro de 2003, quando o deputado Reginaldo Lopes apresentou o Projeto de Lei 219/2003. Na Ementa, lê-se que o projeto “(r)egulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública”. (LOPES, 2003).

Na abertura de sua justificativa, o deputado escreve:

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..(Ibid.).

Nota-se que na primeira sentença da justificativa, o parlamentar usa a palavra “transparência” e, em seguida, menciona leis que buscam garantir ao cidadão três grandes objetivos, quais sejam:

- O pleno conhecimento das ações do governo;
- O pleno conhecimento da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos; e
- O pleno conhecimento sobre o resultado da aplicação de recursos públicos.

Crucial destacar esses trechos para pontuar a importância de atores sociais nesses processos de difusão de informações para alcançar o “pleno conhecimento” acerca de certos itens relativos à Administração Pública.

Em maio de 2003, o PL foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público. (Ibid.). Em outubro de 2003, o deputado Mendes Ribeiro, relator do PL na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), emitiu parecer favorável. Somente em dezembro de 2004 é que o parecer foi aprovado pela CCJ. Daí em diante o texto ficou parado.

Em 2007, apresentaram-se dois outros PLs sobre a mesma matéria. (RUSSOMANNO, 2007; ALENCAR, 2007).

Foi somente em maio de 2009 que a matéria voltou a tramitar. Naquele ano, cumprindo uma promessa de campanha (RODRIGUES; SOARES, 2006) feita na corrida eleitoral de 2006, o então presidente Luis Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso o PL 5228. Esse PL de autoria do Executivo foi apensado ao PL de Reginaldo Lopes. (LOPES, 2003).

Em setembro de 2009, foi criada uma Comissão Especial para debater o tema na Câmara dos Deputados. Em fevereiro de 2010, o relator Mendes Ribeiro emitiu um parecer em que defende a aprovação do projeto “pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária” dos projetos de lei e “no mérito pela aprovação com substitutivo”.

Em abril de 2010, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o relatório, e o texto foi enviado ao Senado Federal, onde ganhou o nome de PLC 41/2010 (Projeto de Lei da Câmara, número 41, de 2010). (Id., 2010).

Em maio de 2010, o então presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, Demóstenes Torres, avocou, para si, a relatoria do PLC 41/2010. (Ibid.). No mês seguinte, o senador Demóstenes Torres emitiu um relatório com voto favorável ao projeto. No mesmo mês, a CCJ aprovou o relatório e o texto foi enviado à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT). Em abril de 2011, o relator Walter Pinheiro emitiu relatório favorável, aprovado no mesmo mês.

A próxima parada foi a Comissão de Direitos Humanos (CDH), onde o relator Humberto Costa, em reunião conjunta com a CCT, acolheu o parecer daquela comissão. A CDH aprovou o relatório e o enviou para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Entre 25 de abril de 2011 e 22 de agosto do mesmo ano, o texto esteve no gabinete do senador Fernando Collor, presidente da CRE. O ex-presidente da República (1990-1992) avocou para si a relatoria do projeto.

Na mesma data (22 de agosto), segundo registros do Senado, Fernando Collor emitiu um substitutivo ao PLC 41/2010. (LOPES, 2010).

Collor propõe algumas alterações ao PLC 41/2010. (LOPES, op. cit.). A primeira foi a supressão da expressão “independentemente de solicitações”. O ex-presidente da República argumentava que o princípio da publicidade já estava expresso na Constituição: “[...] claro que essas informações têm que ser solicitadas sob pena de se fazer com que a Administração venha a despender grandes recursos materiais, pessoais e temporais na divulgação de todas as informações que possam ser consideradas de interesse público”. (COLLOR, 2011, p. 4).

O substitutivo suprimia também três parágrafos do art 7º que visavam garantir a veracidade dos dados e evitar a manipulação de informações por parte dos governantes. São estes os parágrafos que o ex-presidente pretendia subtrair:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...].

IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos. (LOPES, 2003, p. 4).

Aparentemente, o ex-presidente queria deixar espaço para que os governantes pudessem definir enquadramentos para as informações, evitando que a sociedade tivesse acesso a informações primárias.

O substitutivo do ex-presidente também retirava a obrigação de se publicar na Internet, através da tentativa de suprimir a obrigação da publicação de informações em formato eletrônico aberto, legível por máquinas.

O substitutivo também alterava o conceito de “informação”. Cabe, aqui, resgatar a justificativa do ex-presidente:



Buscamos resgatar o conceito original de informação (art. 4º, I) que no âmbito da literatura das atividades de inteligência constitui um dado trabalhado, um produto final, para o qual não cabe qualquer suposição quanto ao seu processamento – retiramos, assim, a associação de informação a dados não processados. (COLLOR, 2011, p. 5).

Isso tem relação com a questão do “enquadramento”, abordado por Porto (2003).

O senador Collor (Ibid.) também suprimiu o termo “controle social”. Vale a pena registrar a argumentação: “Ali suprimimos o inciso V, uma vez que não há clareza no significado do ‘desenvolvimento do controle social da Administração Pública’”. (Ibid.).

Mas o que viria a ser esse controle? Como ele é exercido?”

Eis o inciso V do art 3º do PLC 41 (LOPES, 2010) a que se refere o substitutivo:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:  
[...]  
V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

Por fim, o ex-presidente também retirou a obrigação negativa dos governos sobre a exigência de motivação para pedidos de informação. Neste sentido, qualquer pessoa pode pedir informações governamentais sem a necessidade de apresentar justificativa e os governos são proibidos de solicitar esta justificativa.

Eis o trecho no qual Collor justifica esse ponto:

Quanto ao art. 10 [...], suprimimos o § 3º, que veda “quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”. Ora, todo ato deve ser motivado, inclusive para que se dê garantia à Administração de que esta não dependerá de recursos públicos para atender a um pedido sem fundamentação. (COLLOR, op. cit, p. 6).

Importante tomarmos algum tempo para analisar as alterações propostas pelo ex-presidente Collor, pois essas sugestões colidem com alguns dos “princípios de um governo aberto”. De acordo com Mendel (2008, p. 29), são estas as “características de um regime de direito à informação”:

- Divulgação máxima: a legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação;
- Obrigação de publicar: os órgãos públicos devem ter obrigação de publicar informações essenciais;

- Promoção de um governo aberto: os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura dos governos;
- Abrangência limitada de exceções: as exceções devem ser claras e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”;
- Procedimentos que facilitem o acesso: os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente, caso haja recusa;
- Custos: as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão de altos custos envolvidos;
- Reuniões abertas: as reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;
- A divulgação tem precedência: as leis que estiverem em desacordo com os princípios da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas; e
- Proteção para os denunciadores: os indivíduos que trazem à público informações sobre atos ilícitos – os denunciadores – precisam ser protegidos.

Cotejando-se os princípios de um regime de direito à informação com as argumentações do ex-presidente Collor, conclui-se que o substitutivo apresentado viola ao menos dois princípios: obrigação de publicar e divulgação máxima.

A forte oposição do ex-presidente Collor à aprovação da Lei de Acesso nos termos em que fora aprovado na Câmara dos Deputados (LOPES, 2003), gesto que contou com o apoio do também senador e ex-presidente José Sarney, colocou o Executivo contra as cordas: o vice-presidente Michel Temer chegou a declarar que o projeto não era prioridade. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011).

O substitutivo do ex-presidente, porém, foi rejeitado em votação no plenário do Senado em 25 de outubro de 2011. O texto foi aprovado, com rejeição do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), legenda do ex-presidente Fernando Collor.

Em 31 de outubro de 2011, o texto foi enviado para sanção presidencial. Em 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.527/2011. (BRASIL, 2011).

A seguir, apresentaremos algumas articulações da sociedade civil e alguns acontecimentos na arena internacional que parecem ter ajudado a romper obstáculos no processo de aprovação de Lei de Acesso à Informação. (Ibid.). Tais desdobramentos parecem ajudar a explicar o fato de o governo Dilma Rousseff ter enfrentado – e vencido – as resistências de dois ex-presidentes da República, integrantes da coalizão governista.

#### 4.1.2 As articulações da sociedade e do Conselho da Transparência

Em consonância com a abordagem do Estado-na-sociedade, adotada para esta dissertação, convém apontar algumas articulações da sociedade civil e de órgãos consultivos da sociedade na tramitação da Lei de Acesso e analisar de que forma tais articulações poderão ter influenciado o processo de tramitação da Lei de Acesso a Informações.

A primeira grande movimentação da sociedade brasileira em torno do tema da transparência, talvez tenha se dado em 2002, ano de fundação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. (ABRAJI, [200-]a.). Desde sua fundação, segundo o jornalista Fernando Rodrigues (RODRIGUES, 2012) (membro fundador e presidente da ABRAJI no biênio 2010-11), a associação tem a defesa de uma lei de acesso entre seus fundamentos. (ABRAJI, [200-]b).

Fernando Rodrigues (op. cit.) informa, ainda, que, nos meses que se seguiram à fundação da entidade (fins de 2002 e início de 2003), foi-lhe designado, pela ABRAJI, pesquisar se estaria em tramitação no Congresso Nacional algum projeto de lei sobre o acesso a informações.

O jornalista informa que, por uma “feliz coincidência”, o deputado federal Reginaldo Lopes acabara de apresentar o PL 219/2003. (LOPES, 2003).

A apresentação do PL, portanto, não teve aparentemente influência direta de lobby de setores organizados da sociedade em nível nacional. Fernando Rodrigues (op. cit.) conta, porém, que a ABRAJI entrou em contato com o deputado Reginaldo Lopes, que, segundo o jornalista, se mostrou receptivo e concordou em fazer modificações no texto do PL.

Reginaldo Lopes (RODRIGUES, op. cit.) informa que percebeu a necessidade de regulamentação do acesso a informações públicas antes de se tornar deputado. Nascido na cidade de Bonsucesso, interior de Minas, Lopes militava em movimentos estudantis e em pastorais da Igreja Católica. De acordo com o autor do PL 219/2003 (LOPES, 2003), nessa época era muito difícil obter informações dos governos locais. Ainda antes de se tornar deputado federal, Reginaldo Lopes foi coordenador regional do Partido dos Trabalhadores e afirma que tinha dificuldades em ajudar vereadores de sua região a fazer oposição, uma vez que o acesso a documentos públicos era bastante dificultado.

Como podemos ver, embora a apresentação do PL 219/2003 (Ibid.) aparentemente não tenha sido fruto de movimentos organizados da sociedade, a motivação parece ter sido gerada a partir da atuação em movimentos sociais locais.

Em 30 de setembro de 2003 (cinco meses após a apresentação do PL 219, do deputado Reginaldo Lopes), foi criado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, em uma iniciativa da ABRAJI (2003), de acordo com o jornalista Fernando Rodrigues. (RODRIGUES, 2012).

O Fórum de Direito de Acesso (RODRIGUES, 2007):

- Incentiva o debate e faz campanhas;
- Não tem conotação político-partidária, nem fins lucrativos;
- Defende a aprovação de uma lei federal;
- Defende que governos, de todos os níveis, arquivem corretamente todos os documentos públicos; e
- Defende a unificação dos critérios de registro e divulgação de dados de cartórios e juntas comerciais de todo o país.

Em apresentação durante o Congresso sobre Jornalismo Investigativo realizado em maio de 2007, o Fórum dizia contar com 18 entidades da sociedade civil e, naquela ocasião, nomeou dez delas. Quase cinco anos depois, em maio de 2012, o Fórum contava com 25 entidades (ABRAJI, [200-]c).

:

- ABRAJI (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo);
- ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais);
- AJUFE (Associação dos Juizes federais);
- ANJ (Associação Nacional dos Jornais);
- ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República);
- FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas);
- IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas);
- INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos);
- OAB (Ordem dos Advogados do Brasil); e
- Transparência Brasil.

O Fórum foi lançado, oficialmente, mais de um ano depois: em 25 de novembro de 2004, em Brasília.

Na mesma época, foi criado, no âmbito da CGU (Controladoria-Geral da União), o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, conselho consultivo composto por dez membros do Poder Público federal e dez membros da sociedade civil. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, [200-]b).

O Conselho da Transparência tem por objetivo:

- Contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal;
- Sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade;
- Sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da Administração Pública federal;
- Atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade;
- Realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e a combater à corrupção e à impunidade.

A primeira reunião do Conselho de Transparência ocorreu em novembro de 2004 (Id., [200-]c).. Na quarta reunião do Conselho, em 20 de setembro de 2005, foi apresentado o anteprojeto de lei, elaborado pela CGU sobre acesso a informações, e foi criado um grupo de trabalho (GT) com o objetivo de aperfeiçoar o texto.

O GT era constituído pelo Assessor Jurídico da CGU (Renato Braga da Rocha), pelos representantes da ABONG (Francisco de Assis), da ABI (Maurício Azêdo), do Ministério Público Federal (Antônio Bigonha), do Itamaraty (Marcos Vinícius Pinta Gama) e da Transparência Brasil (Claudio Weber Abramo).

De acordo com Abramo (2009), o GT reuniu-se uma única vez, em 22 de fevereiro de 2006, ocasião em que o Jurídico da CGU apresentou minuta de anteprojeto. Compareceram à reunião, ainda segundo o representante da TBrasil (Ibid.), os conselheiros Assis, da ABONG e Bigonha, do MPF.

O texto foi circulado entre os membros do Conselho da Transparência em 31 de maio de 2006, tendo sido submetido em seguida pelo ministro Waldir Pires (então à frente da CGU) à Casa Civil, à época comandada por Dilma Rousseff, que viria a ser presidente do Brasil e a responsável por sancionar a Lei de Acesso à Informação Pública. (Ibid.).

Na reunião do Conselho de Transparência, ocorrida em 26 de junho de 2007, voltou-se a discutir o anteprojeto da Lei sobre o Acesso à Informação.

Convém reproduzir a ata (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007):

Informa o Secretário-Executivo da CGU, Dr. Luiz Navarro que o anteprojeto de lei de acesso a informações foi encaminhado ainda na forma de anteprojeto para a Casa Civil, com a sugestão do Ministro Jorge Hage de que fosse submetido à consulta pública. No entanto, concomitantemente, foram encaminhados à Casa Civil outros projetos acerca do mesmo assunto, sendo um da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, que visava consolidar diversas normas que tratam da matéria, além de uma proposta do Ministério Público, sendo que a ABIN – Agência Brasileira de Inteligência foi chamada a opinar. A Casa Civil pretende verificar o conteúdo dessas propostas e se há ou não conveniência de uní-las. Foi elaborada uma primeira minuta e está sendo analisada a questão de submeter o tema a consulta pública, tendo em vista possível retardamento do processo e considerando que a discussão dentro do Congresso Nacional certamente será bastante acirrada e publicizada. Há também o trato sigiloso de documentos ultra-secretos – atualmente há uma situação de quase sigilo permanente desses documentos –, mas a discussão está em vias de finalização para encaminhamento do projeto ao Congresso Nacional.

Na ata do dia 25 de março de 2009 (Id., 2009), lê-se que o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage fez “rápida explanação” sobre o anteprojeto de Lei de Acesso a Informações, referenciando-o como “a motivação central da reunião” e discorrendo sobre as manifestações do conselheiro Claudio Weber Abramo, “no sentido de que seria de todo interesse que antes do encaminhamento ao Congresso fosse trazida ao conselho a posição final que se chegou no âmbito do Poder Executivo, visto que grande parte do projeto derivou de discussões naquele Conselho”. (Ibid.). Ainda conforme a ata, o ministro Hage “informou sobre a interlocução mantida” com o conselheiro Claudio Abramo “com a finalidade de encontrar uma solução razoável que fosse capaz de atender pelo menos em parte as suas ponderações”. (Ibid.).

De acordo com relato de Claudio Weber Abramo, a negociação para a realização da reunião citada foi a seguinte:

negociou-se com a CGU que esta convocaria a reunião pretendida, mas que os detalhes do anteprojeto de lei não poderiam ser submetidos a novo processo de consulta porque o governo considerava que essa fase já havia passado e que não caberia começar tudo de novo. (ABRAMO, 2009).

O PL 5228/2009 (PODER EXECUTIVO, 2009), de autoria do Executivo, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 15 de maio de 2009, menos de dois meses após a reunião do Conselho da Transparência citada anteriormente. Nota-se, portanto, que antes de ser enviado ao Congresso Nacional, o PL de acesso a informações de autoria do Executivo foi amplamente debatido por atores sociais no âmbito do Conselho da Transparência, da CGU. Além da ABRAJI, principalmente na pessoa do jornalista Fernando Rodrigues, e da Transparência Brasil, com atuação mais destacada de seu diretor-executivo, Claudio Weber Abramo, a ONG Artigo 19 também protagonizou ações de pressão em prol do projeto de Lei de Acesso.

Em setembro de 2009, em reunião da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, representantes dessas três entidades puderam expor. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Em 2010, às vésperas da eleição geral, essas três entidades se uniram e enviaram cartas aos candidatos ao Senado (ABRAJI, 2010) perguntando-lhes sobre suas posições acerca do PLC 41/2010. (LOPES, 2010), que naquela altura, já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados.

Em junho de 2011, a ONG Artigo 19 lançou uma carta aberta à presidente Dilma Rousseff e uma campanha (ARTIGO 19, 2011) em mídias sociais em prol do PLC 41/2010. (LOPES, op.cit.).

Outro ator importante foi o grupo Transparência Hacker, que afirma ter atuado (GOOGLE, 2012c) para incluir no texto da Lei de Acesso um artigo que determina a publicação de informações em “formato aberto e legível por máquinas”, item presente no texto sancionado em novembro de 2011.

#### **4.1.3 As articulações no campo da política internacional**

Dois acontecimentos na arena internacional aparentemente ajudaram a pressionar as autoridades brasileiras no sentido da aprovação (pelo Congresso) e sanção (pelo Executivo) da Lei de Acesso à Informação Pública.

O primeiro deles foi a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, em dezembro de 2010, condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas entre 1972 e 1974. (ROMANELLI, 2010).

Na sentença, o Tribunal também condena o Brasil pela violação à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e, entre outras menciona, a “falta de acesso a

informações”. Na mesma sentença a Corte exorta o Brasil a aprovar rapidamente a sua Lei de Acesso a Informações:

[..] quanto à adequação do marco normativo do acesso à informação, o Tribunal toma nota de que o Estado informou que se encontra em tramitação um projeto de lei que, entre outras reformas, propõe uma redução dos prazos previstos para a reserva de documentos e dispõe a proibição da mesma a respeito daqueles que tenham relação com violações de direitos humanos, e que os representantes manifestaram sua aprovação ao projeto mencionado. Com base no anterior, **o Tribunal exorta ao Estado que, em prazo razoável, de acordo com o artigo 2 da Convenção Americana, adote as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para fortalecer o marco normativo de acesso à informação** em conformidade com os parâmetros interamericanos de proteção dos direitos humanos.(CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 106, grifo nosso).

Outro fator aparentemente importante para foi a Parceria para Governo Aberto (ou OGP – Open Government Partnership), lançado em setembro de 2011, à margem da 66ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Os Estados Unidos convidaram o Brasil para coliderar a iniciativa, que consiste, basicamente, no chamamento de países para que estes apresentem um plano de ações em prol da transparência.

A iniciativa apresenta-se desta maneira:

A Parceria para Governo Aberto é um esforço global para tornar os governos melhores. Todos nós queremos governos mais transparentes, efetivos e “accountable” – com instituições que deem poder aos cidadãos e sejam responsáveis a suas aspirações. (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011a, tradução nossa).

Para entrarem na Parceria para Governo Aberto, os países precisam cumprir certos critérios nas seguintes áreas:

- Transparência fiscal;
- Acesso à informação;
- transparência nas declarações patrimoniais de políticos eleitos ou funcionários de alto escalão; e
- Participação cidadã.

No item “acesso à informação”, a Parceria para Governo Aberto informa que “uma lei de acesso à informação, que garanta o direito das pessoas à informação e acesso a



dados governamentais, é essencial ao espírito e à prática de governo aberto”. (Id. , 2011b, tradução nossa).

Em setembro de 2011, quando o Brasil foi convidado a participar da Parceria para Governo Aberto – e protagonizá-la –, o país ainda não tinha uma lei de acesso à informação. Naquela ocasião, o ex-presidente Fernando Collor atuava no Senado para modificar o projeto de Lei de Acesso à Informação.

Porém, conforme vimos, em outubro de 2011 (um mês depois do anúncio da parceria para Governo Aberto), o substitutivo do senador Collor foi derrotado e o texto foi enviado à sanção presidencial. Pela proximidade das datas e por pressões surgidas à época, é razoável supor que essa iniciativa internacional deu o empurrão que faltava para que a Lei de Acesso à Informação Pública fosse aprovada no Brasil. (ATOJI, 2011).

#### 4.2 OS DESAFIOS DA LEI DE ACESSO BRASILEIRA

Aprovada a Lei, passa-se ao estágio de sua implementação. Os estudos acerca da implementação da Lei de Acesso brasileira demandarão algum tempo até que se apresentem os elementos para análise.

Porém, a partir dos obstáculos identificados no capítulo anterior deste estudo, já é possível fazer uma análise documental do texto da Lei brasileira de Acesso à Informação Pública, apontando as possíveis dificuldades de sua implementação.

Para fazer esse exercício, convém resgatar os principais obstáculos identificados em outros países. Para efeito de análise, é razoável dividir esses obstáculos em dois grandes grupos: obstáculos de fundo sociocultural e de fundo institucional.

Os obstáculos socioculturais seriam, resumidamente, os seguintes:

- Fraca atuação da sociedade civil;
- Falta de divulgação a respeito do direito à informação;
- Falta de apoio à lei por parte de setores da sociedade, devido ao acesso privilegiado a informações; e
- Ausência de uso prático das possibilidades da lei, com receio de retaliação governamental.

Os obstáculos institucionais estariam vinculados às seguintes questões:

- Inexistência de órgãos exclusivamente dedicados ao direito à informação;
- Quando existem, muitos desses órgãos têm baixa autonomia financeira ou administrativa;
- Falta de liderança política, que estaria ligada a problemas administrativos, como falta de autonomia operacional e financeira;
- Obstáculos aos requerentes, como a solicitação de muitos dados de identificação;
- Desconhecimento, por parte de funcionários públicos;
- Não resposta a pedidos de informação e ausência de referência legal de que essa atitude configura violação ao direito à informação;
- Baixo nível de punição por descumprimento da Lei; e
- Limitado alcance da Lei : deixa de fora Poderes ou níveis de governo..

#### 4.2.1 Obstáculos institucionais

A Lei de Acesso brasileira não conta com um órgão supervisor independente e exclusivamente voltado a questões relativas ao acesso, como ocorre no México, Chile ou Índia, por exemplo. No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU) é a responsável por implementar a Lei no âmbito do Executivo Federal. Publicamente, a CGU diz ter cinco funções (VIEIRA, 2012) na implementação da Lei de Acesso à Informação:

- Órgão de apelação;
- Monitoramento da execução da Lei;
- Incentivar a cultura do acesso à informação;
- Treinamento e conscientização de funcionários públicos;
- Publicação de relatórios anuais sobre estatísticas a respeito da Lei.

A CGU apresenta-se como (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, [200-]a, grifo nosso)

[...] o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão por meio das atividades de **controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.**

Com todas essas atividades destacadas e com mais cinco funções em relação à Lei de Acesso, percebe-se que a CGU precisará ter muitos recursos materiais e humanos – e bastante autonomia política – para exercer a contento todas essas tarefas.

Ainda que a CGU consiga exercer essas atividades, é preciso lembrar que este órgão só atua no âmbito do Executivo federal: ou seja, o obstáculo institucional da ausência de um órgão supervisor continua nos Poderes Legislativo e Judiciário e nos níveis estadual e municipal, embora alguns estados, como Minas Gerais, tenham estabelecido uma Controladoria-Geral do Estado (CGE), nos moldes da CGU, ainda não está claro se esses CGEs terão papel central na implementação da Lei de Acesso em seus respectivos estados.

No que diz respeito à liderança política, pode-se supor que Dilma Rousseff, presidente da República na época da sanção e entrada em vigor da Lei, esteja interessada na boa implementação da Lei, uma vez que esteve envolvida no processo de construção do projeto de Lei, quando estava à frente da Casa Civil (2005-2010), além de ter interesse pessoal no acesso a informações governamentais por ter sido uma combatente da Ditadura Militar (1964-1985).

No que respeita aos obstáculos aos requerentes de informações – um dos itens apontados em estudos realizados no exterior como impeditivos do acesso à informação – o Decreto presidencial 7724/2012 (BRASIL, 2012), que regulamenta a Lei de Acesso à Informações, traz, em seu artigo 13, uma redação que poderá desestimular as solicitações de informação.

Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

Como vemos, tal redação abre muito espaço para a subjetividade. Quem define se uma determinada solicitação é “genérica” ou “desproporcional”? Não seria o termo “genérico” demasiadamente genérico?

No que diz respeito aos outros três pontos levantados como obstáculos institucionais à boa aplicação da Lei – baixa punição, escopo reduzido e ausência de mecanismo legal relativo à não resposta – a Lei de Acesso brasileira comporta-se de maneira

distinta. Em relação ao escopo reduzido, este não é um problema no caso do Brasil. Aqui, a Lei vale para todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios) e para os Três Poderes, conforme seu artigo primeiro. (BRASIL, 2011). No que diz respeito às sanções, a Lei relaciona algumas condutas consideradas ilícitas e prevê infração administrativa, apenadas, no mínimo, com suspensão, e a possibilidade de o agente público responder por improbidade administrativa. Quanto ao terceiro item, a Lei brasileira não prevê condenação ou qualquer outra reação à não resposta.

#### **4.2.2 Obstáculos socioculturais**

No que diz respeito ao papel da sociedade civil na implementação de Leis de Acesso à Informação, estudos internacionais identificaram fatores que dificultam o fortalecimento dessa legislação. Seriam eles:

- Falta de divulgação a respeito do direito à informação;
- Falta de apoio à Lei por parte de setores que já têm acesso a informações;
- Ausência do uso prático das possibilidades da Lei, com receio de retaliação governamental; e
- Fraca atuação da sociedade, tanto no sentido de demandar informação, como no sentido de demandar reformas institucionais para fortalecer o direito à informação.

No que diz respeito à divulgação em relação ao direito à informação, seriam necessárias pesquisas para verificar o grau de conhecimento da população. A única pesquisa localizada foi realizada pelo jornal A Gazeta do Povo, do Paraná, e constatou que apenas 5,2% da população de Curitiba conhecia a Lei de Acesso à Informação Pública. (GALINDO, 2012).

Nesse ponto, convém discutir o papel da mídia. A Lei de Acesso foi amplamente ignorada pela imprensa até 2011. Podemos demonstrar a quantidade de menções à expressão “lei de acesso” encontradas no jornal Folha de São Paulo, um dos diários de maior circulação nacional (ANJ, 2012), de acordo com pesquisa realizada na página de buscas do site do periódico:

- Em 2008, 9 menções à expressão;

- Em 2009, 12;
- Em 2010, 13; e
- Em 2011, 57.

Nota-se que, em 2009, ano em que o Executivo enviou ao congresso o projeto de Lei 5228 (CONGRESSO NACIONAL, 2009), houve apenas doze menções ao termo “lei de acesso”: média de uma menção ao mês. Em 2011, com a aprovação da Lei de Acesso à Informação Pública, o número de menções à expressão “lei de acesso” subiu para 57.

Observa-se que muitos desses textos na Folha de São Paulo são de autoria do jornalista Fernando Rodrigues, que, como exposto anteriormente, era um militante do tema. Levando-se este dado em conta, supõe-se que a cobertura em relação ao assunto terá sido bem menor em outros veículos de comunicação (todos de menor circulação em relação à Folha de São Paulo) – e, portanto, pode-se considerar razoável a hipótese de que é ínfimo o conhecimento da sociedade a respeito de uma lei geral que assegura o acesso a informações públicas, se consideramos que boa parte da população toma conhecimento a respeito de temas ligados às instituições brasileiras por meio da imprensa. Na semana em que a Lei de Acesso entrou em vigor, a cobertura da mídia intensificou-se. O jornal Folha de São Paulo, por exemplo, teve 16 menções a respeito da mesma entre os dias 13 e 19 de maio de 2012.

Uma pesquisa do jornal A Gazeta do Povo, do Paraná, vem fortalecer essa hipótese: apenas 5,2% da população de Curitiba disse ter conhecimento da Lei de Acesso à Informação Pública. (GALINDO, 2012).

No que diz respeito ao eventual acesso privilegiado a informações, o que enfraqueceria o apoio de determinados setores da sociedade em relação à Lei de Acesso, seriam necessárias pesquisas mais aprofundadas. Porém, um episódio ocorrido em 2010 pode servir como um pequeno estudo de caso exploratório. Entre julho e de setembro daquele ano, o tema da transparência apareceu em alguns dos principais jornais brasileiros relacionado a um órgão estatal: o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). (LEO, 2010; BNDES, 2010).

Tais reportagens geraram até cobranças públicas feitas por um parlamentar em pronunciamento na tribuna do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2010), além de uma análise de uma influente revista internacional – a britânica “The Economist” –, que classificou o BNDES como “tentáculo do Leviatã” e disse que o banco precisava de “maior transparência e muito mais concorrência”. (BNDES, 2010b).

Apesar dessas cobranças por mais acesso a informações, doze associações empresariais brasileiras, que representavam à época 21% do Produto Interno Bruto do país, não se intimidaram em assinar um manifesto em defesa das políticas do BNDES. (ALMEIDA; NOVO; DUARTE, 2010).

Outra evidência do pouco interesse de grandes associações empresariais brasileiras no tema é a ausência delas em grupos pró-transparência, como o Fórum do Direito de Acesso a Informações Públicas. Essas evidências parecem reforçar a hipótese de que há grupos sociais pouco interessados em apoiar o tema do acesso a informações.

No que diz respeito ao receio de organizações sociais em usar a Lei de Acesso à Informação como instrumento de acesso aos dados públicos, serão necessários pesquisas e *surveys* para testar esta hipótese no Brasil.

Quanto ao outro item impeditivo do maior acesso a informações públicas, de acordo com estudos internacionais: é difícil medir o grau de atuação de grupos sociais e classificar essa atuação como “forte” ou “fraca”. No entanto, como relatado, aparentemente poucos foram os atores sociais engajados no processo de discussão e defesa da Lei de Acesso à Informação, tanto no processo legislativo, como em ações coordenadas ou no âmbito do Conselho da Transparência. Tão poucas, que foi possível identificá-las: Abraji, Artigo 19 e Transparência Brasil, sendo que o coletivo Transparência Hacker surgiu mais ao final do processo.

#### 4.3 OS ATORES: O QUE ESPERAM?

Para avançar um pouco mais na compreensão acerca do envolvimento de grupos sociais em relação ao tema do acesso a informações – e da Lei de Acesso, mais especificamente –, convém analisar de que forma grupos sociais selecionados pretendem se valer dela para adquirir informações em poder dos governos. Retomando: uma Lei de Acesso é mais útil à accountability quando a sociedade dela se utiliza para forçar um aumento de transparência governamental e para questionar as ações e decisões governamentais conhecidas exatamente graças ao acesso aos dados.

Evidentemente, atos e decisões de governos afetam o cotidiano de toda a sociedade, incluindo o empresariado, associações de classe, entre tantos outros grupos sociais. No entanto, certos grupos da sociedade, como pesquisadores, jornalistas e ativistas, aparentemente (ou, ao menos, institucionalmente) dedicam-se a temas de interesse público mais ampliado – e tendem a compartilhar e disseminar, sem custos, as informações e

conhecimentos adquiridos, até por questões estratégicas (reconhecimento acadêmico, venda de jornais e *lobby*).

Portanto, pode-se supor que seria positivo para um país se esses grupos se interessassem pelo tema da transparência pública e, além disso, se dispusessem a recolher e distribuir informações que estão em poder dos governos.

Partindo dessas premissas, buscou-se compreender de que forma alguns representantes desses grupos, no Brasil:

- Estão familiarizados com a Lei de Acesso à Informação Pública; e
- Demonstram intenção em passar a mobilizar a Lei de Acesso para adquirir informações junto a órgãos públicos.

Para explorar essas questões, aplicou-se um breve *survey* junto a quatro *e-groups* específicos (listas de discussão na Internet):

- Pesquisadores em políticas públicas vinculados à Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP);
- Jornalistas ligados à Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI);
- Ativistas do mundo digital ligados ao coletivo Transparência Hacker; e
- Organizações sociais tradicionais associadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

Evidentemente, não seria possível universalizar as respostas e questões ali colocadas, devido ao tamanho reduzido da amostra e às conjunturas em questão, como a época em que houve aplicação do *survey*, enviado às listas em dezembro de 2011, um mês após a aprovação da Lei de Acesso (BRASIL, 2011). Naquele momento, essa legislação era pouco discutida no Brasil. Em maio de 2012, mês em que a Lei entrou em vigor, o tema ganhou mais espaço no noticiário e, presumivelmente, terá atingido mais pessoas. Portanto, caso o *survey* tivesse sido aplicado em outro momento, as respostas provavelmente seriam diferentes.

Apesar disso, alguns indícios poderão ser apresentados, visando à utilidade em pesquisas futuras. A primeira constatação que “salta aos olhos” é a diferença na quantidade de participantes: enquanto na lista da Transparência Hacker (GOOGLE, 2012c), 35

“hacktivistas” se dispuseram a responder ao *survey*, na lista da ABONG apenas 6 ativistas, ligados a ONGs “tradicionais”, o fizeram. Esses números talvez indiquem que o tema da transparência ainda é um pouco desconhecido ou pouco simpático aos ativistas mais “tradicionais”, muitos deles ligados à esquerda e contrários à concepção liberal de Estado, noção que pressupõe o Estado como um “mal necessário” que precisa de controle. Por outro lado, os jovens “hacktivistas”, talvez por serem os nativos digitais da “Era da Informação”, parecem estar mais atentos à questão da transparência e do acesso à informação – e mais propensos a responder a questionários on-line.

A maior quantidade de respondentes, porém, não esteve na lista da Transparência Hacker, mas, sim, na lista de jornalistas investigativos: 46. Uma possível explicação para essa liderança é o protagonismo da ABRAJI na discussão sobre o tema, o que fez com que muitos dos jornalistas ligados à associação o conhecessem. A lista de pesquisadores em Administração Pública ligados à FGV-SP ofereceu 28 respostas, o que pode sugerir que o tema não é de todo desconhecido, mas não suscita muito interesse no mundo acadêmico.

Os grupos consultados parecem razoavelmente otimistas com as possibilidades da Lei de Acesso à Informação, o que pode ser comprovado de acordo com as seguintes perguntas e respostas:

1. Com a Lei de Acesso à Informação Pública, você acredita que seus pedidos de informação junto a órgãos públicos serão atendidos mais facilmente?
  - Dos hacktivistas, 25 dos 35 assinalaram esta opção;
  - Dos jornalistas, 34 dos 46 assinalaram esta opção; e
  - Dos pesquisadores, 15 de 26 assinalaram esta opção (dois ignoraram esta pergunta).
  
2. Com a Lei de Acesso à Informação Pública, você acredita que seus pedidos de informação junto a órgãos públicos serão dificultados pelos procedimentos criados pela Lei?
  - Dos hacktivistas, 3 dos 35 assinalaram esta opção;
  - Dos jornalistas, 10 dos 46 assinalaram esta opção; e
  - Nenhum dos pesquisadores assinalou esta opção.



3. Com a Lei de Acesso à Informação Pública, você acredita que seus pedidos de informação junto a órgãos públicos passarão pelos mesmos processos por que passam hoje?
- Dos hacktivistas, 7 dos 35 assinalaram esta resposta;
  - Dos jornalistas, 6 dos 46 assinalaram esta resposta; e
  - Dos pesquisadores, 11 dos 26 assinalaram esta resposta (dois ignoraram esta pergunta).

Aparentemente, há também o interesse em se utilizar da Lei de Acesso, conforme a seguinte questão:

Muitos se utilizam de relações pessoais para obter informações públicas. Com a Lei de Acesso, você pretende passar a adotar as vias institucionais para solicitações de informação?

- Dos hacktivistas, 24 responderam afirmativamente e 11, negativamente;
- Dos jornalistas, 28 responderam afirmativamente e 17, negativamente; e
- Dos pesquisadores, 23 responderam afirmativamente e 6, negativamente.

No entanto, uma leitura mais atenta das respostas associadas a essa questão, parece reforçar a acuidade da abordagem Estado-na-sociedade: muitas das respostas apontaram a utilização de vias institucionais concomitantemente às vias de relações pessoais: A seguir, as respostas de alguns pesquisadores (GOOGLE, 2012a):

- “Além de continuar usando redes pessoais, o uso das vias institucionais serão importantes para garantir rapidez e confiabilidade nas informações”; e
- “adotarei as duas vias: as relações pessoais e as vias institucionais”.

A seguir, algumas respostas de jornalistas (ABRAJI, [200-]a):

- “Há informação que não será prestada pela via institucional, outras sim. Portanto, utilizaremos os dois sistemas em busca da verdade”; e
- “sim e não, pois em alguns casos ainda será necessário procurar fontes alternativas”.

No caso dos hacktivistas (GOOGLE, 2012c), a pergunta para essa questão era, mais exatamente, a seguinte: “Atualmente, é necessário realizar muitas raspagens para recolher informação pública junto a sites governamentais. Com a Lei de Acesso, sua primeira ação ao buscar dados públicos será solicitar os dados em formato aberto em vez de já partir para a raspagem?”. As respostas foram as seguintes:

- “Na realidade, as duas coisas. Até que esse processo esteja efetivamente acontecendo, e até que o Governo possa se aparelhar para responder”; e
- “a ideia é, primeiramente, tentarmos da forma ‘legal’, depois, caso não tenhamos acesso ao que nos é necessário, partimos para a raspagem”.

Essas respostas permitem supor que a Lei de Acesso soma-se a sistemas informais já estabelecidos de acesso a informações públicas. Pesquisas futuras poderão explorar questões relativas à informação privilegiada, envolvendo esses acessos informais.

Passaremos, agora, a analisar as respostas de cada um dos grupos no que diz respeito ao conhecimento da Lei de Acesso à Informação e ao principal benefício que ela poderá trazer.

#### **4.3.1 Hacktivistas**

Dos 35 hacktivistas do grupo Transparência Hacker que participaram do *survey*, 32 responderam “sim” à pergunta: “Você conhece a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública?” (GOOGLE, 2012c).

Questionados sobre qual o principal benefício que a Lei trará:

- 11 mencionaram o controle social;
- 8 citaram a proteção jurídica;
- 7 citaram a ampliação do conhecimento sobre o funcionamento dos governos;
- 2 afirmaram que a Lei forçará os governos a se organizarem mais, o que tenderá a melhorar a eficácia da gestão pública;
- 2 defenderam a promoção da transparência pública;
- 1 mencionou a redução da corrupção;
- 1 falou em legitimação; e

- 1 mencionou a maior facilidade ao acesso a documentos públicos.

### 4.3.2 Jornalistas

Dos 46 jornalistas associados à ABRAJI que participaram do *survey*, 41 responderam “sim” à pergunta: “Você conhece a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação Pública?” (ABRAJI, [200-]a).

Quanto ao “principal benefício”:

- 22 respondentes apontaram a maior facilidade no acesso a dados públicos, o que aumentaria o número de reportagens sobre atos e gostos dos governos;
- 12 mencionaram a proteção legal para o acesso;
- 3 afirmaram que as reportagens poderiam ser mais precisas, por conta do acesso a dados primários; e
- 2 respondentes mencionaram a responsabilização dos agentes públicos.

### 4.3.3 Considerações finais

Interessante notar que os hacktivistas (GOOGLE, 2012c) acreditam que o principal benefício da Lei de Acesso é melhorar o controle social, enquanto os jornalistas (ABRAJI, [200-]a) creem que a Lei os beneficiará por possibilitar um aumento quantitativo na cobertura jornalística sobre a Administração Pública. De certa forma, tal posicionamento dos jornalistas combina com as respostas sobre “ampliar o conhecimento” a respeito da atuação dos governos, surgidas entre os hacktivistas. (GOOGLE, 2012c).

Foi bastante grande, também, o número de respondentes que mencionaram a proteção jurídica trazida pela Lei de Acesso a Informações. Outro dado que vale a pena mencionar é o aparecimento de questões sobre a eficácia da gestão pública, surgidas na lista Transparência Hacker (Ibid.), embora, aqui, se deva fazer a ressalva de que alguns funcionários públicos estão no *e-group* e participaram do *survey*: dos 35 respondentes, 14 declararam-se servidores públicos.

Interessante observar que apenas uma das respostas citou expressamente “redução da corrupção” como o principal benefício, embora alguns respondentes tenham mencionado

aspectos como “conhecer os bastidores”. De maneira geral, a questão mais premente parece estar relacionado a “como os governos funcionam”.

#### 4.4 FEDERALISMO

A questão do papel da sociedade em relação à transparência pública – e à Lei de Acesso à Informação, em particular – é ainda mais importante quando se fala em governos locais. Isso porque algumas das promessas da Lei de Acesso à Informação somente serão cumpridas se estados e municípios, de fato, tornarem-se mais transparentes. Exemplo: os defensores das Leis de Acesso afirmam que a transparência reduz o risco de corrupção e torna os governos mais eficazes. Uma vez que o risco de corrupção parece ser maior nos entes subnacionais (ABRUCIO, 2012) e que várias políticas, principalmente sociais, necessitam do bom funcionamento e gerenciamento de órgãos públicos dos estados e municípios, supõe-se que o sucesso de uma Lei de Acesso à Informação somente será assegurado se os governos locais tornarem-se mais responsivos.

Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, *Estados, Distrito Federal e Municípios*, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [Esse é o artigo 1º da Lei de Acesso à Informação, que afirma ainda que se subordinam ao regime da lei ] as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, *Estados, Distrito Federal e Municípios*. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

No entanto, como forçar os governos estadual e municipal, entendidos como entes autônomos, a seguir uma lei federal que exige vontade política e investimentos?

[O artigo 45 da Lei de Acesso à Informação anota que] cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III. [O artigo 9º versa sobre] a criação de serviço de informações ao cidadão [e a Seção II do Capítulo III, trata dos recursos]. (Ibid.).

De acordo com Celina Souza, o Brasil

[...] é um país federativo caracterizado pela existência de múltiplos centros de poder, por um sistema complexo de dependência política e financeira entre as esferas governamentais, não governamentais e multilaterais, pela existência de vários cominhos para a prestação de políticas públicas e por grandes disparidades inter e intrarregionais. (2002, p. 440).

A autora ressalta que os governos locais no Brasil transformaram-se em fontes de apoio e veto às coalizões governistas nacionais, provedores de serviços sociais e experimentadores de políticas participativas, mas isso não significa que o governo federal seja um ator passivo. Ao contrário: muitos municípios não têm autonomia financeira, o que deixa o governo federal, principal fonte de recursos dos municípios, com boa margem de manobra para negociações. Estudo do François Bremaeker (2011), por exemplo, afirma que, em 2010, a receita orçamentária dos municípios brasileiros foi constituída, em média, por 66,32% de transferências, 17,67% de receitas tributárias e 16% de outras receitas. Para a recente “recentralização” política no Brasil, vale ler “A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula”. (ABRUCIO, 2005).

Para Souza (op. cit., p. 441), “as disparidades inter e intrarregionais moldam os resultados da descentralização e das relações intergovernamentais, criando contradições e tensões”.

Essa análise permite supor que o a implementação da Lei de Acesso no Brasil poderá seguir os mesmos caminhos do caso mexicano, no qual, como vimos acima, há muita disparidade na implementação nos diversos estados e municípios.

Ainda no que diz respeito à discussão sobre autonomia e coordenação, Arretche (2004, p. 24) lembra que, exceção feita à educação fundamental,

[...] a concentração da autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais. [Destaca a política de saúde, cuja descentralização de encargos] foi derivada do uso da autoridade financeira e normatizadora do governo federal para obter a adesão dos municípios a um dado objetivo de política.

A autora (Ibid.) conclui que condicionar transferências à adesão dos governos locais à agenda do Governo Federal revelou-se uma estratégia de forte poder de indução. Nesse sentido, talvez o Governo Federal possa se utilizar dessa estratégia para fazer valer a Lei de Acesso à Informação nos estados e, principalmente nos municípios, embora, neste caso, a política específica toque em temas mais espinhosos – como accountability, controle social e combate à corrupção – do que políticas de saúde, o que tende a dificultar a construção de consensos.

Ainda na discussão sobre autonomia e mantendo o debate sobre accountability, é interessante notar que as promessas da descentralização advinda da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) incluíam mais controle social e participação, exatamente por conta da maior

proximidade entre eleitores e eleitos no plano local. Talvez esta seja a promessa mais distante da materialização, se levarmos em conta as evidências recentes, que apontam para um risco maior de corrupção no governo local, por conta da ausência de mecanismos de accountability. Neste ponto, cabe resgatar o artigo de Jonathan Rodden, intitulado “Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada”, no qual o autor diz que busca fornecer subsídios “para explicar a crescente disfunção entre a teoria e as evidências encontradas em diferentes países”. (2005, p. 10).

Na seção em que discute accountability, Rodden (op. cit., p. 21) lembra que “quando a descentralização envolve acrescentar camadas de governo e expandir áreas de responsabilidade compartilhada, pode facilitar a transferência de ‘culpa’ ou de créditos políticos, na prática, reduzindo a accountability”. Ainda segundo o autor, não se concretizou nem mesmo o argumento de que a competição intergovernamental reduziria a capacidade de suborno dos governos, uma vez que a migração de indivíduos e empresas não é tão fácil.

Além disso, argumenta Rodden (loc. cit.),

[...] embora os supostos benefícios da descentralização suponham ganhos em accountability, muito pouco se sabe sobre os vínculos entre os tipos de descentralização fiscal (ou, melhor dito, superposição) e a capacidade dos eleitores de responsabilizar as autoridades locais por aquilo que fazem.

De fato, no Brasil, a falta de competitividade de algumas economias locais parece transferir muito poder para o Executivo municipal (e, em alguns casos, estadual), o que acaba por constranger elementos importantes de *checks and balances*, como o Legislativo local ou a imprensa.

A complexidade do federalismo brasileiro, os problemas de coordenação e autonomia e a natureza própria de litígio da Lei de Acesso à Informação – e seus corolários desejados, como transparência e accountability, – permitem supor que o processo de implementação dessa Lei nos entes subnacionais brasileiros encontrará diversos obstáculos. Serão necessárias, ainda, muitas pesquisas para verificar o alcance e as limitações da Lei de Acesso à Informação Pública nos governos subnacionais e, em particular, nos governos municipais.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao cotejar o cenário brasileiro com a experiência internacional, nota-se que o Brasil terá que superar alguns obstáculos institucionais e sociais.

A ausência de um órgão central poderá gerar entendimentos muito diversos sobre o acesso a informações. É possível que muitos casos ganhem o Judiciário, que terá dificuldades em uniformizar os entendimentos sobre várias questões, como a publicação de salários de servidores públicos (direito à informação versus direito à privacidade) ou a disponibilização de informações a respeito das empresas estatais (direito à informação versus sigilo comercial) ou de cartórios e juntas comerciais (direito à informação versus sigilo comercial/direito à privacidade).

Outro desafio institucional-legal é a ausência de classificação da não resposta como uma violação ao direito à informação. Estudos internacionais apontam que muitos pedidos de informação não são atendidos porque são simplesmente ignorados. Caso isso ocorra no Brasil, o requerente terá que passar pelo complexo sistema de apelação e, eventualmente, terá que ir ao Judiciário para fazer valer seu direito. Evidentemente, esses procedimentos geram custos; portanto, apenas aqueles dotados de recursos humanos e financeiros poderão lutar pelo direito à informação pelas vias administrativa e judicial.

O desconhecimento, por parte dos funcionários públicos, é outro aspecto a se considerar, em particular no âmbito dos estados e municípios. Ainda que os servidores conheçam a Lei, existem resistências para sua real implementação. Em pesquisa realizada em 2011 pela CGU e UNESCO (DA MATTA, 2011, p. 19), foram entrevistados servidores do Executivo Federal e revelou-se que a busca pelo controle da informação aparece como “prática recorrente” entre funcionários públicos.

[...] desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da Lei (de Acesso à Informação). 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. Isto porque, muitas vezes, as informações sob a guarda da Administração Pública são tratadas como sendo de propriedade do Estado, dos departamentos e em alguns casos dos próprios servidores, que as arquivam em seus computadores ou pendrives pessoais e as levam para casa. O controle das informações, especialmente dos bancos de dados, cria um status diferenciado e garante o espaço político dos técnicos dentro de seus órgãos. Por isso, há resistência em disponibilizar informações não só para o público, mas às vezes até para outras áreas da Administração.

Do lado da demanda, um dos obstáculos identificados em pesquisas internacionais parece se repetir no Brasil: a baixa atuação da sociedade. Foram poucas as organizações da

sociedade envolvidas no processo de aprovação da Lei de Acesso à Informação, o que leva a crer que também serão poucas aquelas envolvidas no monitoramento de sua implementação.

A pouca divulgação a respeito do direito à informação e da Lei de Acesso também pode constranger a demanda no Brasil, assim como ocorreu em outros países. A falta de apoio por parte de certos setores da sociedade, devido ao acesso privilegiado desses setores a informações e recursos governamentais, também parece ser um risco no Brasil, como apontado no caso em que grandes empresários brasileiros defenderam o BNDES. (ALMEIDA, NOVO, DUARTE, 2010).

Ausência de uso prático das possibilidades da Lei, com receio de retaliação governamental, também pode ser um dos obstáculos a sua boa implementação, em particular no interior do país.

Em suma: desafios institucionais e socioculturais, tanto no lado da oferta como no lado da demanda, apresentam-se para a implementação da Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação Públicas do Brasil. (BRASIL, 2011).

## **5 CONCLUSÃO**

Esta pesquisa buscou contribuir com o debate teórico a respeito das relações entre transparência e accountability, por meio da análise de casos sobre a implementação da Lei de Acesso a Informações.

Embora o Brasil tenha um histórico de pesquisas sobre participação cidadã, com destaque aos estudos sobre orçamento participativo, há pouca pesquisa sobre o acesso a informações governamentais e transparência governamental.

Além disso, o Brasil tornou-se, em 2011, o 89º país a ter uma Lei Geral de Acesso a Informações, evidenciando a necessidade de iniciar uma rodada de pesquisas sobre o processo em torno da Lei de Acesso, especificamente, e sobre seus possíveis desdobramentos.

A pergunta que motivou esta pesquisa foi: “qual o incentivo que a Lei de Acesso à Informação brasileira dará à accountability?”. O intuito era descobrir, com base nas experiências internacionais e no cenário político-institucional brasileiro, qual contribuição uma lei geral de acesso a informações públicas poderia dar ao processo de prestação de contas e de responsabilização de agentes públicos no Brasil.

A discussão teórica que embasou esta pesquisa iniciou-se com uma discussão sobre a abordagem Estado-na-sociedade, segundo a qual os estados são parte da sociedade, portanto, são influenciados por ela tanto ou mais do que a influenciam. De fato, tal abordagem



precede as discussões sobre transparência e accountability, pois reconhece essa via de mão dupla na qual fluem informações, considerações, prestações de contas, pressões e contrapressões.

Em seguida, abordou-se o histórico do termo e sua ligação com a noção liberal do Estado, segundo a qual os órgãos públicos são um “mal necessário” que devem ser controlados e a noção contemporânea, menos liberal, do “direito à informação”, que liga a transparência à defesa de direitos sociais, ainda que isso signifique presença mais ativa do Estado na vida dos cidadãos.

Discutiu-se, então, a accountability democrática, partindo das discussões sobre democracia e accountability. Embora ainda seja um conceito em processo de discussão, a definição de accountability é compreendida, atualmente, como um processo de prestação de contas públicas, em que se destacam as facetas da responsividade e da possibilidade de punição.

Partiu-se, então, para uma discussão sobre informação pública envolvendo os aspectos mencionados na parte sobre transparência: a informação pública utilizada tanto como uma arma pela “governança”, como na defesa de direitos humanos (no aspecto do abuso de autoridade, assim como na garantia de direitos sociais) e como instrumento de combate à corrupção. Observou-se que, potencialmente, a informação pública servirá à defesa da governança e dos direitos humanos e ao combate à corrupção.

O item a seguir – sobre esfera pública, visibilidade e o “cidadão interpretante” – vem enriquecer o debate sobre o uso da informação, iniciado no item sobre a informação pública. Observou-se a centralidade dessas discussões quando se busca fazer a relação entre transparência e accountability, intuito geral desta pesquisa. O caso Wikileaks serviu como um pequeno estudo de caso exploratório em torno dessas questões.

É a partir dessa discussão que se percebe mais claramente que a disponibilização de informações públicas não garante o desejado reforço à accountability democrática. Existem aí ao menos três riscos importantes:

- O não processamento das informações por parte dos intermediários;
- a incapacidade dos órgãos públicos em responder às demandas surgidas do processamento da informação tornada pública; e
- o reforço ao já desigual *lobby* realizado entre os distintos grupos sociais (grupos com mais recursos humanos, econômicos e simbólicos poderão aproveitar melhor as informações tornadas públicas).

A percepção de que o caminho entre transparência e accountability democrática é longo e tortuoso – e pode mesmo haver pouca relação entre um conceito e outro – é reforçado quando se discute a questão da formação da agenda: o fato de um acontecimento ter se tornado público devido à transparência pode não levar a qualquer resposta dos governos. A resposta a eventuais demandas surgidas da disponibilização de informações poderá ocorrer, ou não, a depender da capacidade dos diferentes atores em capturar a atenção da sociedade e dos governos em exigir destes últimos uma resposta.

Ainda faltam pesquisas para compreender, com mais precisão, de que forma transparência e accountability se relacionam; no entanto, apesar da percepção da distância considerável entre um e outro, parece consensual que a accountability democrática não se efetivará sem a transparência; e a transparência, por seu turno, parece de fato se beneficiar de uma Lei de Acesso a Informações.

Após as discussões teóricas a respeito de transparência e accountability, esta pesquisa partiu para uma análise dos estudos a respeito da implementação da Lei de Acesso à Informação em outros países. Os estudos selecionados abordavam diversos aspectos da implementação em diferentes países. De maneira geral, porém, foi possível identificar alguns obstáculos institucionais e socioculturais à implementação de uma Lei de Acesso à Informação.

Do ponto de vista institucional-legal, pode-se destacar três grandes obstáculos à implementação da Lei de Acesso:

- Ausência de órgão supervisor ou baixa autonomia dos órgãos existentes;
- limitado escopo da Lei; e
- ausência de referência legal em relação ao fato de que não resposta é violação ao direito à informação.

A existência de um órgão supervisor pode vir a facilitar vários problemas de implementação detectados em alguns estudos, entre os quais: baixo conhecimento da Lei por parte de funcionários públicos, baixa punição por descumprimento da lei, criação de obstáculos aos requerentes, como a solicitação de muitos dados e documentos de identificação.

Um órgão responsável pela implementação da Lei de Acesso poderia:

- Reduzir o nível de desconhecimento dos servidores públicos por meio de treinamentos, melhorar a eficácia das punições, por meio da consolidação de entendimentos e do controle das negativas e das apelações; e
- reduzir eventuais obstáculos a requerentes de informação, por meio da uniformização dos procedimentos necessários ao pedido de informação.

O limitado escopo da Lei é um obstáculo importante porque, ao deixar de fora alguns níveis de governo e alguns Poderes da República, a Lei poderá se deslegitimar. Quando a transparência não se concretiza nos governos locais nem no Legislativo ou no Judiciário, o apoio a uma legislação geral de acesso à informação também deverá decair.

No que diz respeito à ausência de provisão legal para lidar com a não resposta, convém inserir este item no grupo dos mais importantes obstáculos, na medida em que estudos empíricos detectaram a frequência de tal comportamento. A ausência da interpretação legal de que tal conduta é uma violação deixa ao requerente o peso da ação.

Em resumo, esses seriam os grandes obstáculos à implementação da Lei de Acesso à Informação, no lado da “oferta”.

Do lado da sociedade – ou da “demanda” –, obstáculos importantes são:

- O desconhecimento, por parte dos cidadãos;
- a falta de apoio de alguns grupos sociais, por já terem acesso privilegiado a informações e recursos; e
- a ausência do uso prático da Lei, por receio de retaliação governamental.

O primeiro obstáculo ocorre pela ausência de campanhas de promoção do direito à informação, por parte de governos, e pela ausência de divulgação, por parte de grupos sociais mais organizados, com destaque para a mídia.

O segundo obstáculo, em geral, ocorre pelo receio em compartilhar informações com potenciais competidores. O terceiro ocorre quando organizações sociais têm relações muito próximas com entes governamentais.

Identificados os principais obstáculos à implementação da Lei de Acesso, esta pesquisa cotejou esses itens com o cenário brasileiro. Duas fontes de informação foram utilizadas neste processo:

- Para os aspectos legais e institucionais, a análise do texto da Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011) apontou o posicionamento do Brasil para lidar com obstáculos desse tipo; e
- os obstáculos socioculturais foram cotejados com elementos trazidos pela análise do processo de discussão e aprovação da Lei de Acesso e por um breve *survey* aplicado a determinados grupos sociais.

No que diz respeito aos obstáculos de fundo legal-institucional, a Lei de Acesso brasileira parece ter enfrentando uma das limitações encontradas em outros países: o reduzido escopo da Lei. Diferentemente do que ocorre em outros países, no Brasil, a Lei de Acesso à Informação aplica-se a todos os Poderes da República e a todos os níveis de governo.

Porém, a previsão deste escopo ampliado no texto da Lei não garante que a implementação ocorra da mesma forma em todos os Poderes e em todos os níveis de governo. O fato de o Executivo Federal ter destacado um órgão – a CGU – para cuidar da implementação da Lei de Acesso parece colocar esse pedaço da Administração Pública brasileira na dianteira. Embora Judiciário e Legislativo também estejam cobertos pela Lei, há poucos relatos sobre sua implementação nesses espaços.

Aliás, o fato de a CGU ter liderado este processo no Executivo Federal parece fortalecer a hipótese de que é importante a existência de um órgão responsável pelo direito à informação – ressalte-se que a ausência desse órgão é uma das mais frequentes críticas à Lei de Acesso brasileira.

Por fim, a previsão de que a não resposta é uma violação ao direito à informação inexistente na Lei brasileira. Pesquisas futuras poderão apontar se o Brasil seguirá a tendência mundial, em que a não resposta é frequente, e se esta lacuna - de fato - configura-se em obstáculo importante à efetivação do direito à informação.

No que diz respeito aos obstáculos do lado da “demanda”, observou-se que três fatores principais podem atrapalhar a implementação da Lei de Acesso à Informação:

- O desconhecimento por parte dos cidadãos;
- a falta de apoio de alguns grupos sociais; e
- a ausência do uso prático da Lei de Acesso a Informações.

Não há pesquisas à aferição do grau de conhecimento dos cidadãos a respeito da Lei de Acesso, mas uma pesquisa na cidade de Curitiba apontou que apenas 5% dos cidadãos conheciam a Lei. Devido à baixa cobertura da mídia, pode-se supor que o percentual não seja muito diferente nas demais cidades brasileiras.

Quanto à falta de apoio de alguns grupos sociais, uma pequena evidência da validade dessa hipótese, para o caso do Brasil, é o apoio que grandes empresários brasileiros deram ao BNDES em 2010, ano em que este órgão público foi pressionado pela mídia e acusado de ser pouco transparente.

Por fim, no que diz respeito ao receio do uso da Lei por parte de organizações sociais, seriam necessárias pesquisas na busca de aferição do grau de dependência das diversas organizações, em relação aos recursos governamentais, para se trabalhar, mais incisivamente, com a hipótese do não uso das possibilidades da Lei de Acesso à Informação por receio de represálias.

Esta dissertação pretendeu contribuir com a discussão sobre transparência e accountability no Brasil, em particular sobre o papel da Lei de Acesso à Informação Pública nesse contexto. Devido à proximidade temporal com a entrada em vigor da Lei, caberá a pesquisas futuras avançar nessa compreensão.

À guisa de conclusão, cabe destacar que, com o início da validade da Lei de Acesso a Informações, abre-se um extenso campo de pesquisas à criação e ao acúmulo de conhecimentos a respeito das relações entre a Lei de Acesso (e outros instrumentos legais) e a efetivação da transparência pública e entre transparência e accountability.

## REFERÊNCIAS

ABRAJI. [200-]a. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/?id=75>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Estatuto Social**. [200-]b. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/?id=79>>. Acesso em: 2 jun. 2012

\_\_\_\_\_. Quem participa? **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**. [200-]c. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/135>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Sobre o Fórum. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**. 2003. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/2>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Transparência Brasil e Artigo XIX cobram posição de candidatos quanto à Lei de Acesso a Info. **Observatório do direito à comunicação**. 16 set. 2010. Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=7148](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=7148)>. Acesso em: 4 jun. 2012.

ABRAMO, Cláudio Weber. A César o que é de César. **Observatório da Imprensa**. 7 abr. 2009. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a\\_cesar\\_o\\_que\\_e\\_de\\_cesar\\_mas\\_de\\_vagar\\_com\\_o\\_andor](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a_cesar_o_que_e_de_cesar_mas_de_vagar_com_o_andor)>. Acesso em: 4 jun. 2012.

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. El Acceso a la Información como Derecho. **Cuadernos de Análisis Jurídico**, Santiago, n. 10, p. 197-218, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A causa de fenômenos como Cachoeira e Demóstenes. **Revista Época**. 19 abr. 2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/opiniao/fernando-abrucio/noticia/2012/04/causa-de-fenomenos-como-cachoeira-e-demostenes.html>>. Acesso em: 28 maio 2012.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Governo FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.24, p. 41-67, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Os Barões da Federação**: os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; ARANTES, Rogério Bastos; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A Imagem dos Tribunais de Contas Subnacionais. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, jan/mar. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e accountability. In ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

ACKERMAN, John M. Mexico's Freedom of Information Law in International Perspective. In: FOX, J; HAIGHT, L; HOFBAUER, H; SÁNCHEZ, T. (Eds.). **Mexico's Right-t- Know**

**Reforms:** Civil Society Perspectives. Mexico - DF: FUNDAR/Woodrow Wilson Center International Center for Scholars, 2007.

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. Leyes de Acceso en el mundo. **Cuadernos de Transparência**, n. 7. México – DF: IFAI, 2005.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Seminário Combate à Morosidade da Justiça**. 13 dez. 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/3d6gjny>>. Acesso em: 2 jun.2012.

AKUTSU, Luiz. **Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa:** investigação em portais de governo no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

ALENCAR, Chico. Projeto de Lei nº 1924 de 2007. Dispõe sobre o acesso a documentos sigilosos, cria a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, altera dispositivos das Leis nº 8.159, de 1991 e 11.111, de 2005, e dá outras providências. 30 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365367>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

ALIANZA REGIONAL. **Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública**. 24 out. 2011. Disponível em: <<http://www.redrta.org/Publicaciones/Alianza%20Regional.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

ALMEIDA, Cássia; NOVO, Aguinaldo; DUARTE, Patrícia. Manifesto de empresários defende BNDES, mas especialistas criticam política de fomento. **O Globo**. 5 ago. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/manifesto-de-empresarios-defende-bndes-mas-especialistas-criticam-politica-de-fomento-2969438>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

AMES, Barry. (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

ANJ. **Maiores jornais do Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-do-brasil>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

ANGÉLICO, Fabiano. Ocultação gera sentimento de desconfiança. **Perca tempo- o blog do Murilo**. 18 jun. 2011. Disponível em: <<http://avaranda.blogspot.com.br/2011/06/fabiano-angelico-ocultacao-gera.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

ARTIGO 19. **Análise do Projeto de Lei de Acesso à Informação Pública**. Jun. 2009. Disponível em: <[http://www.artigo19.org/site/documentos/analise\\_do\\_projeto\\_de\\_lei\\_de\\_acesso\\_a\\_info\\_publica.pdf](http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_info_publica.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Campanha Brasil aberto se mobiliza contra sigilo eterno**. 30 jun. 2011. Disponível em: <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=712>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

ATOJI, Marina Lemini. Cascos duros. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**. 22 set. 2011. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/1842>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

BANISAR, David. Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. **Social Science Research Network**. 20 set. 2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1707336>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. National Right to Information Laws, Regulations and Bills 2011 Map. **Social Science Research Network**. 22 nov. 2011. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1857498](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1857498)>. Acesso em: 5 jun. 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETT, Susan M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2., p.249-262, jun. 2004.

BENKLER, Yochai. **The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom**. New Haven: Yale University Press, 2006.

BNDES atua como orçamento paralelo. **Estadão.com.br**. 11 jul. 2010a. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral,bndes-atua-como-orcamento-paralelo,26879,0.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2012.

BNDES é um tentáculo do Leviatã e agente do Estado no setor produtivo, diz revista 'Economist'. **O Globo**. 5 ago. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2010/08/05/bndes-um-tentaculo-do-leviata-agente-do-estado-no-setor-produtivo-diz-revista-economist-917328636.asp>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

BOOKMAN, Zachary; GUERRERO AMPARÁN, Juan-Pablo. Two Steps Forward, One Step Back: Assessing the Implementation of Mexico's Freedom of Information Act. **Mexican Law Review**, v. 1, n. 2, jan./jun. 2009.

BRAGA, Isabel. Chico Alencar defende maior integração entre sociedade e o Parlamento. **O Globo**. 1 fev. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/6bxm7dm>>. Acesso em: 30 maio 2012.

BRAMATTI, Daniel; GALLO, Fernando. 'Lei de acesso está entre as 30 melhores'. **Estadão.com.br**. 25 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,lei-de-acesso-esta-entre-as-30-melhores-,853010,0.htm>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

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

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7724, 16 maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**,



16 maio 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 novembro 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**. 28 maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 30 maio 2012.

BREMAEKER, François E. J. As finanças municipais em 2010. (Estudo técnico número 136). **Transparência Municipal**. Salvador, set. 2011. Disponível em: <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/B7A522D6-A82F-CB83-5080870B72F77CF212092011044308.pdf&i=1629](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/B7A522D6-A82F-CB83-5080870B72F77CF212092011044308.pdf&i=1629)>. Acesso em 6 jun. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ata da 5ª Reunião**. 30 set. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/697663.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Workshop e Democracia**. 10 jun. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/participe/eventos/iii-workshop-e-democracia-o-que-a-sociedade-espera-de-um-programa-de-democracia-eletronica-no-parlamento>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

CAINFO. **Venciendo la Cultura del Secreto**: obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública em siete países de América Latina. Montevideo: 2011. Disponível em: <[www.adc.org.ar/download.php?fileId=630](http://www.adc.org.ar/download.php?fileId=630)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

CALLAND, Richard. Access to information: how it is useful and how it is used? In: NEUMAN, Laura. **Access to information**: a key to democracy. Atlanta: The Carter Center, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/88606725/Access-to-Information-A-Key-to-Democracy>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Turning Right to Information Law into a Living Reality**: Access to Information and the Imperative of Effective Implementation. The Open Democracy Advice Centre. Cape Town: jan. 2003. Disponível em: <[http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws\\_papers/southafrica/Calland%20-%20Turning%20FOI%20law%20into%20living%20reality%20-%20Jan-03.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/southafrica/Calland%20-%20Turning%20FOI%20law%20into%20living%20reality%20-%20Jan-03.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n 2, 1990.

CARTER, Megan. FOI with bite: recipes for openness. In: V INTERNATIONAL CONFERENCE OF INFORMATION COMMISSIONERS, Wellington, New Zealand, 2007.

CEJUDO,Guillermo M.; LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio; CÁZARES, Alejandra Rios . Assessing transparency across levels of government. in Mexico:Rules, institutions, and practices. In: I GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY RESEARCH. Newark, New Jersey, 18 maio, 2010. Cidade do México: CIDE, 2010.Disponível em: <[http://andromeda.rutgers.edu/~ncsds/spaa/images/stories/documents/Transparency\\_Research\\_Conference/Papers/Cejudo\\_Guillermo.pdf](http://andromeda.rutgers.edu/~ncsds/spaa/images/stories/documents/Transparency_Research_Conference/Papers/Cejudo_Guillermo.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2012.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et al. **A Pesquisa Qualitativa**: Enfoques epistemológicos e métodos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS. **Conceptos de uso frecuente en el campo de Transparencia, Accountability y Lucha Anticorrupción**. [200-]. Disponível em: <<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/glosario/#37>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

CHAIA, Vera; TEIXEIRA, Marco Antônio. Democracia e Escândalos Políticos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001.

CIDE. **Métrica de la Transparencia** 2010. Nov. 2010. Disponível em: <<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D.. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew **A. Public policy**: the essential readings. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

COLLOR, Fernando. Parecer n. de 2011. De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na origem), do Deputado Reginaldo Lopes, que *regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº .112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 1.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/94838.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, 19 – 20 maio, 2011, Rutgers University, Newark.

CONGRESSO NACIONAL. PL 5228/2009, de 5 maio de 2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.portalmemoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/PL%205228.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **A CGU**. [200-]a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em:02 jun.2012.

\_\_\_\_\_. Conselho da Transparência. **Composição**. [200-]b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Composicao.asp>>. Acesso em: 2 jun.2012.

\_\_\_\_\_. Conselho da Transparência. **Documentos de Reuniões**. [200-]c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Composicao.asp>>. Acesso em: 2 jun.2012.

\_\_\_\_\_. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 7ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. 26 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Atas/ExtratodaAta7.asp>>. Acesso em: 2 jun.2012.

\_\_\_\_\_. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 10ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. 25 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Atas/ExtratodaAta10.asp>>. Acesso em: 2 jun.2012.

\_\_\_\_\_. **Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas**: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã. Abr. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>>. Acesso em: 2 jun.2012.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência**. [200-]d. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 2 jun.2012.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. 24 nov. 2010. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2012.

CRIADOR do Wikileaks se diz decepcionado com críticas dos EUA. **Terra**. 30 jul. 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ckzsapn>>. Acesso em: 30 maio 2012.

DA MATTA, Roberto. **Sumário Executivo**: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal brasileiro. Dez. 2011. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/SumarioPesquisaAcessoInformacao/SUMARIO\\_FINAL.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/SumarioPesquisaAcessoInformacao/SUMARIO_FINAL.pdf)>. Acesso em: 6 jun.2012.

DARBISHIRE, Helen. The Rights of Access to Information Fighting Corruption: A Human Rights Perspective. **The International Council on Human Rights Policy**, Geveva, 28-29 jul. 2007. Disponível em: <[http://www.ichrp.org/files/papers/127/131\\_-\\_Helen\\_Darbishire\\_-\\_2007.pdf](http://www.ichrp.org/files/papers/127/131_-_Helen_Darbishire_-_2007.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

DARCH, Collin; UNDERWOOD, Peter G.. **Freedom of Information and the Developing World**: The Citizen, the State and Models of Openness. Oxford: Chandos Publishing, 2010.

DUNN, John. Situating democratic political accountability. In: PRZEWOSRKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 329-344.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. The Democracy Index 2010. Disponível em: <[https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=demo2010](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=demo2010)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

ELIOT, Thomas. Stearns. **Choruses from the rock**. 1934. Disponível em: <[http://en.wikiquote.org/wiki/T.\\_S.\\_Eliot#Choruses\\_from\\_The\\_Rock\\_.281934.29](http://en.wikiquote.org/wiki/T._S._Eliot#Choruses_from_The_Rock_.281934.29)>. Acesso em: 10 jun. 2012.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Dilma sanciona projeto que cria Comissão da Verdade. **Agência Brasil**. 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-11-18/dilma-sanciona-projeto-que-cria-comissao-da-verdade>>. Acesso em: 29 maio 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, ju./dez. 2006.

FLORINI, Ann M. (1999). Does the invisible hand need a transparency glove? The politics of Transparency. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, abr. 28-30, 1999, Washington, D.C. Disponível em: <<http://derechoasaber.org/documentos/pdf0042.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. Retirar sigilo não é importante agora, diz Temer. **Portal de Notícias**. 27 set. 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/senadonamidia/noticia.asp?n=609332&t=1>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

FOX, Jonathan. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. , **Development in Practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby. Mexico's transparency reforms: theory and practice. **Research in Social Problems and Public Policy**, v. 19, Emerald Group Publishing Limited, 2011. p.353-379. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/50q0m31z>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

FRANCO, Simone. José Sarney promete se empenhar na aprovação da reforma política. Reforma Política. **Senado Federal**. 3 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/jose-sarney-promete-se-empenhar-na-aprovacao-da-reforma-politica.aspx>>. Acesso em: 29 maio 2012.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n.49, p. 79-94, 2000.

FUKUDA-PARR, Sakiko; GUYER, Patrick; LAWSON-REMER, Terra. Does Budget Transparency Lead to Strong Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights? **International Budget Partnership**, Working Papers, n. 4, dez. 2011. Disponível em:

<[http://www.esocialsciences.org/Download/repecDownload.aspx?fname=A2012117145933\\_19.pdf&fcategory=Articles&AId=4707&fref=repec](http://www.esocialsciences.org/Download/repecDownload.aspx?fname=A2012117145933_19.pdf&fcategory=Articles&AId=4707&fref=repec)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

GALEANO, Eduardo. **Las palabras andantes**. Montevideo: Siglo XXI, 1994.

GALINDO, Rogerio Waldrigues. Curitibaanos desconhecem a Lei de Acesso. **Gazeta do Povo**. 13 maio 2012. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1254043&tit=Curitibaanos-desconhecem-a-Lei-de-Acesso>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

GLOBAL WITNESS. Liberia: Conclusions. **Annual Transparency Report**. 2010.

Disponível em: <<http://www.foresttransparency.info/liberia/2010/lessons-learnt/conclusions/>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

GOOGLE. **CMDAPG**. 2012a. Disponível em:

<<http://groups.google.com/group/cmdapg?hl=pt-BR>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **FENDH**. 2012b. Disponível em: <<http://groups.google.com/group/fendh?hl=pt-BR>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Transparência Hacker**. 2012c. Disponível em:

<<http://groups.google.com/group/thackday>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel. De Las Normas a Las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina. **Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral**, p. 297-342, 2004.

GUERREIRO, Gabriela. Collor defende sigilo eterno como 'questão de Estado'. **Folha.com**. 16 jun. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/930868-collor-defende-sigilo-eterno-como-questao-de-estado.shtml>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

GRUENBERG, Christian. Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de Derechos Humanos y Anti-Corrupción. **The International Council on Human Rights Policy**, p. 1-47, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro: 1984.

HELDER, R.R. **Como fazer análise documental**. Porto: Universidade de Algarve: 2006.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. **Políticas Públicas**, Coletânea, Brasília, v. 2, p. 61-90, 2006. Disponível em:

<[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2866](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2866)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

HILL, Michael.; HUPE, Peter.L. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. 2 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd. 2009.

HOLSEN, Sarah. Some Insight on Oversight: the Role of the Scottish and Swiss Information Commissioners in the Implementation and Enforcement of Access to Information Policies. In: In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, 19-20 maio, 2011, Rutgers University, Newark.

INDIA. Ministry of Law and Justice. **The Right to Information Act**. 21 jun. 2005. Disponível em: <<http://rti.gov.in/rti-act.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

ISLAM, Roumeen. Does More Transparency Go Along With Better Governance? **Economics and Politics**, v. 18, n. 2, p. 121 - 167, 2006.

KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. **Social Science Research Network**. Ago. 2005. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=808664](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

KINGDON, John W; Como chega a hora de uma idéia? **Políticas Públicas**, Coletânea, Brasília, v. 1, p. 219 – 224, 2006. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2860](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2860)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1988.

LAGUNES, Paul. **Irregular Transparency? An Experiment Involving Mexico's Freedom of Information Law**. 2 maio, 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1398025>> . Acesso em: 6 jun. 2012.

LEO, Sergio. Valor Econômico (SP): A política industrial e a caixa preta do BNDES. **IPEA**. 26 jul. 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1941&Itemid=75](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1941&Itemid=75)>. Acesso em: 5 jun. 2012.

LIBERIA: President signs Freedom of Information Law. **allAfrica**. 6 out. 2010. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/201010070050.html>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

LOPES, Reginaldo. Projeto de Lei da Câmara n. 41 de 2010. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 30 abr. 2010. Disponível em: <<http://abaixosigiloeterno.wordpress.com/projeto-de-lei-41-2010/>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei da Câmara n. 219 de 2003. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispendo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. 26 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, n.43, 1997.

MCCLEAN, Tom. Factors for acting as a requester. Entrevistador: Fabiano Angélico. São Paulo: 2011. E-mail.

MCCLEAN, Tom. Who Pays the Piper? **The Political Economy of Freedom of Information. Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 392 - 400, 2010.

MCGEE, R. AND GAVENTA, J. (2011), 'SHIFTING POWER? ASSESSING THE IMPACT OF TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY INITIATIVES', IDS WORKING PAPER, BRIGHTON: INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2008. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em:

<[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom\\_information\\_pt.pdf/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

MICHENER, Greg. Conceptualizing the Quality of Transparency. In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, Rutgers University, Newark, 19-20 maio, 2011.

MICHENER, Robert G. The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws. In: APSA 2009 TORONTO MEETING PAPER. 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1449170>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

MIGDAL, Joel; KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne (Orgs.). **State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 2 jun. 2012.

MINISTRY OF JUSTICE. **Memorandum to the Justice Select Committee**: Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information ACT 2000. Dez. 2011. Disponível em: <<http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/policy/moj/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

MINOGUE, Martin. Changing the State: concepts and practice in the reform of the public sector. In: POLIDANO, Charles; HULME, David (Eds.). **Beyond the New Public Management**: changing ideas and practices in governance. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Edusp, 2010.

MOSHER, Frederick. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University, 1968.

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Law Work: The Challenges of Implementation. In: FLORINI, Ann (Ed). **The Right to Know**. New York: Columbia University Press, 2007. p; 179 - 213.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: SCHATTAN, Vera; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Lei modelo interamericana sobre o acesso à informação pública. 8 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_2607-2010\\_por.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_por.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **About**. 2011a. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **About. Eligibility**. 2011b. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/eligibility>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

OSJI. **Justice Initiative Access to Information Monitoring Tool**: Report from a Five-Country Pilot Study. New York: OSI, 2004.

\_\_\_\_\_. **Transparency and Silence**: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries. New York: OSI, 2006.

OSORIO, Javier. Why Politicians Choose Transparency? Explaining Local Laws of Information Access in Mexico. In: XXVIII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 11-14 jun. 2009, Rio de Janeiro.

PEISAKHIN, Leonid; PINTO, Paul. Quantifying Corruption and Assessing Anti-Corruption Initiatives: Evidence from a Field Experiment in India. In: COMPARATIVE POLITICS WORKSHOP, 24 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.pdfio.com/k-199278.html>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. In: \_\_\_\_\_. **Controlando la Política**: ciudadanos y medios em las nuevas democracias. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p. 23-52.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa histórica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, p. 179-195, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a08n114.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability, já podemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.6, p.1343-1368, 2009. Disponível em:



<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=241016446006>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

PODER EXECUTIVO. PL 5228/2009, de 15 maio de 2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

POLGREEN, Lydia. Right-to-Know Law Gives India's Poor a Lever. **The New York Times**. 28 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2010/06/29/world/asia/29india.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2010/06/29/world/asia/29india.html?_r=1)>. Acesso em: 29 maio 2012.

PORTAL da Transparência. Portal municipal. **Confederação Nacional dos Municípios**. [200-]. Disponível em: <[http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5770/26052011\\_lista\\_transparencia.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5770/26052011_lista_transparencia.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2012.

PORTO, Mauro. Mídia e deliberação política: o modelo do cidadão interpretante. **Política e Sociedade**, n.2, p.67-108, abr. 2003.

PÉREZ, Pedro. Guía para Usar la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. **México Abierto**. [200-]. Disponível em: <<http://www.mexicoabierto.org/Material/Guias/IFAI/guia4.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland.**, Los Angeles: University of California Press, 1973.

PUDDEPHATT, Andrew. Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. **Access to Information Working Paper Series**, 2009. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/WP-Civil-web-RevFin.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **The Right to Information Practical Guidance Note**. UNPD: 2004. Disponível em: <[www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2012.

¿QUÉ ES? **Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información**. [200-]. Disponível em: <[http://www.alianzaregional.net/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=2](http://www.alianzaregional.net/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=2)>. Acesso em: 2 jun. 2012.

RAAG. **Safeguarding the Right to Information**: Report of the People's RTI Assessment 2008. Delhi: RTI Assessment and Analysis, 2009.

RATING of Legal Framework for Right to Information in 89 Countries. **Global Right to Information Rating**. [200-]. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/results.html>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

RELYEA, Harold C. Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 314-320, abr. 2009.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Governo eletrônico: um novo paradigma de gestão das políticas públicas. **E-Gov**. 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30779-32950-1-PB.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

RICHARD Calland. Department of Public Law. **University of Cape Town**. 2012. Disponível em: <<http://www.publiclaw.uct.ac.za/staff/rcalland/>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

RIGHT2INFO.ORG. Access to information laws: overview and statutory goals. **Law and Practice**. [200-]. Disponível em: <<http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory#section-09>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

ROBERTS, Alasdair S. A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act. **Public Administration Review**, v. 70, n. 6, nov./dez. 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1527858](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1527858)>. Acesso em: 8 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age**. New York: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. WikiLeaks: The Illusion of Transparency. **International Review of Administrative Sciences**, june, 2011. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1801343](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1801343)>. Acesso em: 8 jun. 2012.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005, p. 9-27. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=23802403>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

RODRIGUES, Fernando. Direito de acesso a informação pública no Brasil. In: II CONGRESSO INTERNACIONAL DE JORNALISMO INVESTIGATIVO DA ABRAJI, São Paulo, 18 maio 2007. Disponível em: <[www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1180026207.ppt](http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1180026207.ppt)>. Acesso em: 4 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Entrevista telefônica sobre os passos iniciais do projeto de lei de acesso à informação pública. Entrevistador: Fabiano Angélico. São Paulo, 07 maio 2012. E-mail.

RODRIGUES, Fernando; SOARES, Marcelo. Lula diz que vai dar mais acesso a informação pública. **ABRAJI**. 27 out. 2006. Disponível em: <[http://www.abraji.org.br/?id=90&id\\_noticia=357](http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=357)>. Acesso em: 10 jun. 2012.

ROMANELLI, Thais. Tribunal da OEA condena Brasil por crimes na guerrilha do Araguaia. **Carta Capital**. 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/tribunal-da-oea-condena-brasil-por-crimes-na-guerrilha-do-araguaia/>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Establishing the Rule of Law. In: ROTBERG, Robert I. (Ed.). **When States Fail: Causes and Consequences**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

ROSEMBLUM, Célia. Um telefone na mão, uma ideia na cabeça. **Bresser-Pereira Website**. 20 ago. 2010. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/2010/10.08.Um\\_telefone\\_na\\_mao\\_uma\\_ideia\\_na\\_cabeca.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/2010/10.08.Um_telefone_na_mao_uma_ideia_na_cabeca.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2012.

RUSSOMANNO, Celso. Projeto de Lei n. 1019 de 2007. Dispõe sobre a aplicação do disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e dá outras providências. 9 maio 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/458469.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

SARNEY defende sigilo eterno de documentos. **Veja**. 13 jun. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/sarney-defende-sigilo-eterno-de-documentos>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienne, . p. 13-28, 1999.

\_\_\_\_\_. ¿Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparência**, n. 3. Mexico – DF: IFAI, 2008.

SENADO FEDERAL. **Alvaro Dias cobra transparência nas operações do BNDES**. 11 ago.2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/08/11/alvaro-dias-cobra-transparencia-nas-operacoes-do-bndes>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Anteprojeto apresentado pela Comissão de Reforma Política**. [200-]. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd\\_312.html](http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_312.html)>. Acesso em: 3 jun. 2012.

SENDUGWA, Gilbert Ronald: Legislating and Implementing Public Access to Information in Africa: What are the Incentives for Government and Civil Society Actors. In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, 19-20 maio, 2011, Rutgers University, Newark..

SERVICIOS públicos siguen bajo la lupa. **Pro Acceso**. 13 maio 2011. Disponível em: <[http://www.proacceso.cl/noticia/servicios\\_p\\_blicos\\_siguen\\_bajo\\_la\\_lupa#attachments](http://www.proacceso.cl/noticia/servicios_p_blicos_siguen_bajo_la_lupa#attachments)>. Acesso em: 2 jun. 2012.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 7, 2002. p. 431-442.

SPENCE, Kate. **Volunteering Information**: The use of Freedom of Information laws by the Third Sector in Scotland. Glasgow: University of Stathclyde, 2010.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in government. In: WORLD BANK: **The Right to Tell**: The Role of Mass Media in Economic Development. Washington: World Bank, 2002.

SUK KIM, Pan., HALLIGAN, John; CHO, Namshin; OH, Cheol H.; EIKENBERRY, Angela M. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, 15 nov. 2005. p. 646-654.

THOMPSON, John B. A nova visibilidade. **Matrizes**, São Paulo, ano I, n. 2, jan./jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **O Escândalo Político**: Poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes, 2002.

TILLEY, Alison. The Usage of the Promotion of Access to Information Act Experiences: Achievements and Challenges. In: 2010 OPEN DEMOCRACY REVIEW MEETING, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.org.za/wp-content/uploads/2010/10/The-Usage-of-the-Promotion-of-Access-to-Information-Act-Experiences-Achievements-and-challenges-by-Alison-Tilley1.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

TRANSPARÊNCIA pública. **Article 19**. [200-]. Disponível em: <<http://artigo19.org/?p=564>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The Anti-Corruption Plain Language Guide**. Jul. 2009.

UNESCO. Direito a Informação: peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento. **CGU**. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Apresentacoes/12reuniao/Apresentacao-Conselho-da-transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

VÍDEO: entrevista com Clay Shirky. Link. **ESTADÃO.COM.BR**. 7 jun. 2011. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/link/video-entrevista-com-clay-shirky/>>. Acesso em: 30 maio 2012.

VIEIRA, Vania. Access to Information: Government Perspectives. In: OGP ANNUAL OPEN MEETING 2012. Brasília: 17 abr.2012.

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política: volume 1: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, 'O Federalista'. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. 287p. (Série Fundamentos; 62)

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política: volume 2: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001. 278p. (Série Fundamentos; 63)

WHAT is Wikileaks? About. **Wikileaks.org**. [200-]. Disponível em: <<http://wikileaks.org/About.html>>. Acesso em: 30 maio 2012.

WIKILEAKS revela que EE UU permitió torturas sistemáticas en Irak. **El País**, 22 out. 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/3a9zt3h>>. Acesso em: 30 maio 2012.

WORTHY, Ben. More Open But not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government. **Governance**, v. 23, n. 4, out. 2010, p. 561-582.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. **Cuadernos de Transparencia**, n. 4, México-DF: IFAI, 2004.