



**UnB**

**André Louvem Shalders**

**Estado, transparência e democracia: uma avaliação dos Serviços de  
Informação ao Cidadão no Governo do Distrito Federal**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Jornalismo da  
Universidade de Brasília como  
requisito parcial para a obtenção  
do título de bacharel em  
Jornalismo.

Orientador: Prof. Dr. Solano  
Nascimento

**Aprovado em:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Solano dos Santos Nascimento (orientador) – Universidade de  
Brasília**

---

**Prof. Dr. Murilo César Oliveira Ramos – Universidade de Brasília**

---

**Prof. Dra. Georgete Medleg Rodrigues – Universidade de Brasília**

*Dedico este trabalho à memória de todos e todas que tombaram na luta  
pelo fim da exploração do homem pelo homem.*

*Honestino Guimarães, presente!*

*Paulo de Tarso Celestino, presente!*

*Ieda Santos Delgado, presente!*

## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus familiares pelo inestimável apoio cotidiano fornecido ao longo da minha graduação.

Aos professores, servidores e colegas estudantes da Faculdade de Comunicação e da Universidade de Brasília por cinco anos de um convívio fraterno, rico em trocas de conhecimento e de experiências.

Aos “parceiros” de tantas correrias, tretas, sorrisos, diversões, noites em claro, militâncias...

Agradeço ao Prof. Solano Nascimento pela orientação atenta e meticulosa e por responder, sempre solícitamente, minhas muitas dúvidas durante a preparação da monografia; e aos professores Murilo César Ramos e Georgete Medleg pela bondade de participar da banca avaliadora deste trabalho.



## FICHA CATALOGRÁFICA

SHALDERS, André Louvem

Estado, transparência e democracia: uma avaliação dos Serviços de Informação ao Cidadão no Governo do Distrito Federal. 2013. 64f.

André Louvem Shalders; orientação de Solano dos Santos Nascimento – Brasília, 2013.

Monografia – Universidade de Brasília. Faculdade de Comunicação. Departamento de Jornalismo. 2013.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação, Transparência, Serviço de Informação ao Cidadão, direito à informação

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SHALDERS, André Louvem. **Estado, transparência e democracia: uma avaliação dos Serviços de Informação ao Cidadão no Governo do Distrito Federal**. 2013. 64 f. Monografia (Requisito parcial para a conclusão do curso de Comunicação Social com habilitação em Jornalismo) – Departamento de Jornalismo, Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

## **CESSÃO DE DIREITOS**

Nome do autor: André Louvem Shalders

Título da Monografia: Estado, transparência e democracia: uma avaliação dos Serviços de Informação ao Cidadão no Governo do Distrito Federal.

Ano: 2013

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias parciais ou totais deste trabalho e para emprestar ou vender tais cópias, desde que com finalidade acadêmica e científica. O autor reserva-se os direitos de publicação para fins comerciais. A reprodução total ou parcial deste trabalho em meio físico e digital é livre para fins didáticos, científicos e culturais, desde que citado o autor e a fonte.

---

(Assinatura do autor)

André Louvem Shalders

E-mail para contato: [andre.shalders@gmail.com](mailto:andre.shalders@gmail.com)

## **RESUMO**

*O objetivo deste trabalho é realizar uma avaliação da implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Governo do Distrito Federal. Enquanto a primeira parte do trabalho consiste numa apanhado retrospectivo das leis brasileiras sobre o assunto e numa reflexão teórica sobre o tema, a segunda é uma verificação do funcionamento dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) no âmbito do GDF. Nosso levantamento encontrou dificuldades tanto para o estabelecimento dos SICs quanto em seu funcionamento. Dentro da amostra pesquisada, apenas 15% dos órgãos atenderam todos os requisitos da Lei de Acesso à Informação.*

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação, Transparência, Serviço de Informação ao Cidadão, direito à informação

## **ABSTRACT**

*In this work, we assessed the implementation of the brazilian Lei de Acesso à Informação (Access to Information Bill) in the Distrito Federal local government. The first part of the work comprehends a theoretical reflection on the topic, as well as a review of Brazilian legal background towards the public transparency issue. In the second part, we evaluate the reliability of the Serviços de Informação ao Cidadão (Citizen's Information Service), in Distrito Federal local government. We found concerning difficulties, both in the creation of the SICs and in its working. Our research could not get more than 15% of adequate answers from the SICs.*

Key-words: Lei de Acesso à Informação, governamental transparency, right to information

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	15
2.1 Cultura de transparência versus cultura de sigilo .....	15
2.2 Democracia, accountability e transparência .....	26
2.3 Alguns precedentes .....	32
2.4 A lei brasileira e seu percurso .....	36
2.5 Arcabouço legal no Distrito Federal .....	46
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	49
<b>4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS</b> .....	54
4.1 Margem de resposta .....	54
4.2 Existência de SICs .....	56
4.3 Resultados por tipo de órgão .....	57
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	59
<b>6. NOTAS</b> .....	62
<b>7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b> .....	63

## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

<b>Tabela 1</b> - Adoção de leis de acesso em diferentes países ao longo do tempo -----	36
<b>Tabela 2</b> – Órgãos selecionados para a amostra -----	52
<b>Figura 1</b> – Gráfico ilustrativo das respostas obtidas -----	55
<b>Tabela 3</b> - Margem de cada tipo de resposta na amostra -----	56
<b>Tabela 4</b> - Existência de SICs nos órgãos -----	57

## 1. INTRODUÇÃO

Fossem os homens anjos, nenhum governo seria necessário. Fossem os anjos a governar os homens, nenhum controle interno ou externo sobre o governo seria necessário. Mas, onde há um governo de homens sobre outros homens, a grande dificuldade é esta: primeiro, é preciso que o governo controle os governados; em seguida, é preciso que o governo controle a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controle principal sobre o governo; mas a experiência ensinou ao gênero humano a necessidade de precauções auxiliares.

- James Madison, em *Os Artigos Federalistas*. Artigo 51, publicado em fevereiro de 1788. Tradução nossa.

A entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI), em maio de 2012, representa o ápice de uma inflexão radical na regulação brasileira sobre a disponibilização de informações públicas aos cidadãos. Conforme será descrito neste trabalho, as leis brasileiras sobre o assunto lidavam principalmente com o resguardo de informações sigilosas, variando conforme os ventos políticos de cada momento entre graus maiores e menores de restrição de acesso. O problema da opacidade governamental atingiu seu ápice durante os anos da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985), em especial durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Médici faria passar, em 1971, um decreto que permitia a edição de “decretos presidenciais secretos” sobre assuntos relativos à segurança nacional. Este decreto de Médici, analisado mais adiante, é especialmente preocupante por colocar em risco um princípio basilar da ordem republicana, que é a publicidade dos atos normativos.

A inflexão que tem na Lei de Acesso seu ponto mais alto até agora inicia-se em nosso país com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A legislação posterior sobre o assunto, no que tem de mais avançado, só é possível dentro do quadro estabelecido pela Constituição de 1988, que eleva a publicidade dos atos públicos à condição de princípio norteador do funcionamento da administração, em seu artigo de número 37. A publicidade passa a ser a regra, e o sigilo, exceção. A própria Lei de Acesso de 2011 foi precedida por algumas leis anteriores que já apontavam no sentido de uma divulgação mais ampla das ações governamentais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, de

2000), por exemplo: apesar de não ser este seu objetivo principal, traz uma série de disposições específicas relativas à transparência pública, sendo o primeiro diploma legal brasileiro a determinar, de forma explícita, a divulgação de informações contábeis e financeiras dos governos na Internet. À LRF se seguiram algumas outras leis que apontavam na mesma direção. É o caso, por exemplo, da Lei Capiberibe, de 2009, que regulamenta o artigo 48, estabelecendo prazos, padrões e formas específicas pelas quais as informações deveriam ser disponibilizadas. Assim como a Lei Capiberibe, cujo projeto original é de 2004, a história da LAI remonta a 2003, data na qual iniciou a tramitação do projeto de lei que lhe daria origem.

A Lei de Acesso, portanto, é fruto de um longo desenvolvimento histórico e de um amadurecimento político/institucional do Estado brasileiro. Este processo foi moldado por pressões políticas, mudanças de conjuntura da inserção internacional do país e até mesmo desenvolvimentos técnicos que fizeram com que ele se encaminhasse ao ponto finalmente atingido com a LAI. Na verdade, nem a LAI, nem a Lei Capiberibe e nem a LRF seriam viáveis em sua forma atual sem a criação, por exemplo, do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), em 1987, que reduziu brutalmente a defasagem dos dados (anteriormente registradas de forma manual, no papel, as informações demoravam até 45 dias para serem centralizadas) e permitiu a compilação das informações financeiras de forma centralizada e organizada, no âmbito no Governo Federal, de acordo com informações da página do Tesouro Nacional. De fato, muitas das informações atualmente disponíveis nos diferentes portais de acesso à informação, como o da Câmara dos Deputados, do Senado e do Governo Federal têm origem no SIAFI.

Como todo processo histórico, porém, a consolidação do direito à informação está sujeita a atrasos, discontinuidades e descaminhos. Aqui, como em toda parte, não existe “evolução necessária” ou uma escalada teleológica rumo à perfeição. Descontinuidades, por exemplo, como a que começou a se desenhar quando o então presidente Fernando Collor suspendeu temporariamente o acesso de parlamentares ao SIAFI, no início de seu governo, depois que o sistema foi usado para comprovar o superfaturamento de leite nas compras da Legião Brasileira de Assistência (LBA), presidida, à época, pela mulher do presidente, conforme descrevem Ana Paola de Moraes Amorim Valente e Lígia Maria Moreira Dumont (2003, p. 58). De fato, foram vários os retrocessos (alguns até erigidos em lei) ao longo do processo que culminou com a edição da LAI. Esses retrocessos

fornecem boas razões para suspeitar que a própria Lei de Acesso corre o risco de, no mínimo, cair no limbo das famosas “leis que não pegaram”, caso não seja alvo de uma vigilância e monitoramento constantes. Buscamos, com este trabalho, somar nossos modestos esforços ao trabalho persistente de setores da sociedade civil organizada que vem militando sistematicamente a longo tempo nessa pauta, e aos quais devemos, em grande medida, a própria aprovação da LAI.

Sancionar, implementar e fazer valer uma norma como a Lei de Acesso pressupõe, em nosso país, a desconstrução de aspectos importantes de nossa cultura política, o que torna ainda mais portentosa a empreitada. Esses aspectos culturais, analisados no primeiro capítulo desta monografia, consubstanciam-se naquilo que autores de ciências humanas vêm chamando, a algumas décadas, da persistência entre nós de traços *patrimonialistas* na gestão da coisa pública. Um breve estudo da forma pela qual o aparato de Estado se estruturou entre nós ajuda a entender, entre outros fenômenos, a persistência da ideia de que a coisa pública é parte da vida pessoal dos responsáveis pela sua gestão. Essa ideia, mesmo de forma latente, permanece entre nós e é fonte de uma poderosa resistência à consolidação de uma transparência pública efetiva.

Os dois primeiros tópicos que compõem o referencial teórico (“Cultura de transparência versus cultura de sigilo” e “Democracia, accountability e transparência”) diferem qualitativamente dos seguintes. Enquanto os demais baseiam-se principalmente em textos diretamente ligados à temática, esses dois primeiros tópicos lidam com textos cuja ligação com o tema é menos óbvia. O objetivo dos dois textos é trazer uma discussão de fundo, de cunho sócio-político, sobre o direito à informação, preparando a abordagem específica. Sem trazer à tona os referidos elementos, a discussão posterior correria o risco de fazer-se ociosa por não levar em conta as complexidades contextuais nas quais o processo de luta pelo direito à informação se desenrola.

Na segunda parte do trabalho, elaboramos uma avaliação sistemática de um dos principais mecanismos estabelecidos pela LAI, os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs). Estes representam a possibilidade, inédita em nossa história, de o cidadão requerer diretamente informações sobre os negócios públicos. Além de se tratar de coisa inédita, a lógica de funcionamento dos SICs representa uma mudança brusca da relação de poder entre o cidadão e o governo, possibilitando aos primeiros exercer um papel ativo na fiscalização do último, ao invés de serem meros objetos de mecanismos de

transparência que dependem da iniciativa estatal. Certamente que uma avaliação mais completa da implementação da LAI exigiria também uma análise dos mecanismos de transparência ativa (aqueles nos quais o Estado disponibiliza a informação espontaneamente, independente de consulta), especialmente via Internet, mas uma tal análise seria inviável dentro dos limites aos quais nos propomos.

A avaliação do funcionamento dos SICs foi realizada com o envio sistemático de pedidos de informação a órgãos do Poder Executivo do GDF. Buscamos também avaliar a existência ou não de Serviços de Informação ao Cidadão estruturados nas Ouvidorias dos órgãos pesquisados, conforme determina a Lei Distrital 4.990, que disciplina o assunto, tendo por objetivo verificar a forma pela qual as demandas de informação geradas pela população estão sendo encaminhadas. As respostas recebidas foram categorizadas de acordo com o disposto pela LAI. Procuramos desta forma avaliar quais as principais dificuldades enfrentadas no início do processo de implementação da LAI e qual o grau de efetividade alcançada pelos órgãos na satisfação dos requisitos da lei.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

## 2.1 CULTURA DE TRANSPARÊNCIA VERSUS CULTURA DE SIGILO

Desde o início do debate público em torno da Lei de Acesso à Informação, foram várias as referências a certa “cultura do sigilo”, ainda vigente no país, à qual se contrapunha a “cultura da transparência” proposta pelo projeto da nova lei. O próprio texto da lei, em seu artigo 3º, elenca o fomento da “cultura de transparência na administração pública” como uma de suas diretrizes básicas, ao qual, por analogia, se contrapõe a cultura do sigilo. Mas no que precisamente consiste essa cultura do sigilo? Há quem veja nessa expressão uma referência às práticas pouco republicanas do período da ditadura civil-militar<sup>1</sup> (1964-1985), que além de pretender, por lei, resguardar “eternamente” o sigilo de certas informações, chegou ao absurdo de autorizar a edição de decretos presidenciais secretos, a cujo teor o público não teria acesso, conforme abordado em outra passagem deste trabalho.

Tal avaliação é, em nosso entendimento, equivocada. Ainda que o último período ditatorial tenha representado um ápice funesto na opacidade estatal, a verdadeira “cultura do sigilo” reside em traços muito mais fundamentais da consolidação do aparato governamental em nosso país. Acreditamos que o verdadeiro entrave à consolidação de uma cultura de transparência na administração pública brasileira é dado pelo alto grau de *patrimonialismo* herdado de nossas instituições coloniais, nas quais, por ausência de um conjunto normativo claro e de garantias procedimentais aos participantes da comunidade política – isto é, aos cidadãos – a simples vontade do governante tinha força de lei, e a coisa pública era, de fato, uma extensão dos domínios particulares e, mais especificamente, do âmbito familiar. Um dos primeiros autores a abordar esta problemática de forma direta foi Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra *Raízes do Brasil* (1936). Vejamos o que ele diz a respeito no capítulo intitulado O Homem Cordial, da obra referida:

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E

um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar - a esfera, por excelência dos chamados "contatos primários", dos laços de sangue e de coração - está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas. (HOLANDA, 1936, p. 146)

A expressão “homem cordial” utilizada por Holanda remete justamente a essa inexistência de barreiras entre o pessoal e o coletivo, entre o público e o privado. A coisa pública é tratada como mera extensão de nossos domínios particulares; às normas legais sempre é possível contrapor, ou na melhor das hipóteses, justapor, os interesses particulares, como ocorre no âmbito familiar.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. (*idem*, p. 145 e 146)

Há que se notar que essas manifestações do domínio “patrimonial” estão presentes ainda hoje. Será pequena a dificuldade de qualquer interessado em colher exemplos atuais para ilustrar as lições de Sérgio Buarque em relação ao caráter patrimonial do Estado. É o caso, por exemplo, da prática comum de exorbitar o papel dos chamados “cargos políticos”, ampliando seu estatuto e fazendo-os prestar-se à contratação até mesmo de simples auxiliares administrativos, coisa muito comum em vários órgãos das administrações públicas municipais e estaduais. No excerto a seguir, Holanda comenta, de passagem, essa permanência do arcaico através das sucessivas tentativas de modernização do Estado.

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático quanto mais caracterizados estejam os dois tipos. (*ibid*, p. 146)

É contra esse pano de fundo cultural que se desenham as políticas públicas de transparência, como a Lei 12.527/2011. Seria fastidioso reunir aqui todas as expressões pelas quais nos referimos a essas práticas patrimonialistas em nosso cotidiano. São figuras como a do “protegido”, a do “apaniguado”, o “jeitinho”, o “toma lá, dá cá” e tantas outras que expressam este estado de coisas. Outro autor que convém trazer à discussão é Caio Prado Júnior. No fim de sua vida, o historiador marxista começou a redação de uma trilogia intitulada *Formação do Brasil Contemporâneo*. Desta, apenas o primeiro livro, dedicado ao Brasil colonial, foi concluído. No livro, publicado em 1942, Caio Prado dedica um capítulo inteiro à administração pública, trazendo elementos que permitem aquilatar as afirmações feitas por Sérgio Buarque mais acima.

Conforme Caio Prado, o Brasil esteve durante muito tempo dividido (pelo menos nominalmente), entre o Estado do Maranhão e do Pará, englobando as duas capitâneas mais ao norte, e o Estado do Brasil, que reunia as demais capitâneas. Tal divisão, entretanto, era muito mais formal do que objetiva. Um dos poucos efeitos práticos da divisão era a de que, enquanto o Estado do Brasil tinha por “tribunais” de segunda instância as “Relações” do Rio e da Bahia, os moradores do Estado do Maranhão e do Pará tinham de apelar à Casa de Suplicação de Lisboa, em Portugal. As capitâneas, no dizer de Caio Prado, eram tratadas então quase como estados independentes entre si, relacionando-se mais com a metrópole lusitana do que umas com as outras. Os órgãos administrativos encontravam-se todos concentrados nas *vilas*, que constituíam a sede de territórios mais ou menos extensos chamados *termos*, que eram, por sua vez, subdivisões das poucas *comarcas* que formavam uma Capitania. Essa divisão, herdada da coroa portuguesa, fazia pouco sentido num território tão extenso quanto o brasileiro, deixando a maior parte do país completamente desassistida de qualquer autoridade. O Poder Judiciário, por exemplo, se encontrava concentrado nas chamadas “Relações”,

que no interior eram substituídas pelos chamados juizes ordinários. No dizer de Caio Prado,

Veja-se por exemplo o que se dá com as Relações do Rio de Janeiro e da Bahia, que contava cada qual para mais de 30 pessoas, entre desembargadores e funcionários, todos largamente remunerados, enquanto na maior parte da colônia a administração e justiça não tinham autoridade alguma presente ou acessível, ou então se entregavam, nos melhores casos, à incompetência e ignorância de leigos como eram os juizes **ordinários**, simples cidadãos escolhidos por eleição popular e que serviam gratuitamente. (PRADO JÚNIOR, 1942. Grifo do autor. P. 301).

Também era abismal, durante o período colonial, o grau de dependência administrativa da colônia em relação à metrópole portuguesa. Segundo Caio Prado, as capitânias brasileiras, tanto quanto as possessões portuguesas na África e na Ásia, estavam submetidas ao Conselho Ultramarino, por sua vez subordinado ao Secretário de Estado dos negócios da Marinha e dos Domínios Ultramarinos da Coroa. É impressionante a quantidade de decisões que deveriam ser tomadas em Lisboa, contrariando as dificuldades da distancia e do longo tempo de viagem entre colônia e metrópole. Conforme relata J.F. Lisboa, citado por Caio Prado,

Era na Côrte finalmente que se expediam licenças para advogar, passaportes, baixas, isenções de recrutamento e diversas outras providências sôbre foguetes, marca e qualidade das madeiras das caixas de açúcar, e custa a crê-lo, até sobre as saias, adornos, excursões noturnas e lascívia das escravas. (LISBOA *apud* PRADO JÚNIOR, *idem*, p. 303).

Caio Prado prossegue numa descrição minuciosa dos diferentes organismos da instituição colonial, passando pelas Intendências do Ouro e dos Diamantes, responsáveis pela averiguação das rendas provenientes da mineração, pelos *Senados da Câmara*, que faziam de poder judiciário nas vilas, pelos corpos de ordenança, organizações militares de convocação eventual às quais estavam submetidos todos os homens entre 18 e 60 anos, e várias outras cujos nomes e funções seria despropositado enumerar aqui, ainda mais que seu funcionamento e distribuição pelo território eram

totalmente incertos e disformes. Conforme destaca Caio Prado, no início do capítulo referido,

Órgãos e funções que existem num lugar, faltam noutros, ou neles aparecem sob forma e designação diferentes; os delegados do poder recebem muitas vezes instruções especiais, incluídas em simples correspondência epistolar, que fazem lei e frequentemente estabelecem normas originais, distribuição de funções e competências diferentes da anteriormente em vigor. (*ibid*, p. 298)

A legislação que dava origem a esse emaranhando institucional era também, ela própria, constituída de forma quase aleatória, sem nenhum respeito a qualquer princípio organizativo de maior amplitude. Em se tratando da administração do Brasil colonial, é preciso esquecer os pressupostos teóricos hoje correntes, como a divisão do estado em diferentes níveis (federal, estadual e municipal), a divisão entre poderes, etc. Nas próprias palavras de Caio Prado,

[...] a administração colonial nada ou muito pouco apresenta daquela uniformidade e simetria que estamos hoje habituados a ver nas administrações contemporâneas. Isto é, funções bem discriminadas, competências bem definidas, disposição ordenada, segundo um princípio uniforme de hierarquia e simetria, dos diferentes órgãos administrativos. (*ibid*, p. 297 e 298)

A legislação, conforme destaca o autor, não poderia deixar de acompanhar esse “espírito do tempo” que atuava sobre a organização do Estado na colônia:

[...] percorra-se a legislação administrativa da colônia: encontrar-se-á um amontoado que nos parecerá completamente desconexo, de determinações particulares e casuísticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto. (*ibid*, p. 298)

Vivia-se, à época, um ambiente de *anomia* quase completa, contrastada (ou complementada, dependendo do ponto de vista) pelo poder discricionário, e mesmo pelo arbítrio puro e simples do comandante da capitania, conhecido simplesmente pelo título de governador, chamado também por capitão-general, capitão-mor ou Vice-Rei do Brasil (no caso do governador da capitania do Rio de Janeiro, após 1763). Este

acumulava as funções de chefe militar e da administração colonial, mas também exercia sua autoridade nas funções judiciárias, sendo o presidente nato das Relações. Assim, num ambiente como este, não é de se espantar que ocorra o descrito a seguir por Caio Prado:

[...] os próprios contemporâneos mais versados em leis nunca sabiam ao certo em que pé se achavam [as normas sobre dado assunto]. Como resultado, as leis não só não eram uniformemente aplicadas no tempo e no espaço, como frequentemente se desprezavam inteiramente, havendo sempre, caso fôsse necessário, um ou outro motivo justificado para a desobediência. E daí, a relação que encontramos entre aquilo que lemos nos textos legais e o que efetivamente se pratica, é muitas vêzes remota e vaga, se não redondamente contraditória. (*ibid*, p. 299)

É desnecessário dizer que, em tal ambiente administrativo, a própria ideia de transparência pública pareceria um disparate. Se até mesmo os próprios atos legais se achavam muitas vezes fora do alcance do cidadão comum, que dirá as informações sobre as ações administrativas do Estado colonial. E, embora o livro de Caio Prado abarque, grosso modo, o período que vai da chegada dos portugueses até a transferência da corte portuguesa para o Brasil, iniciada em 1808, muitas de suas observações se mantiveram perfeitamente válidas por um longo período posterior.

Em 1948, Victor Nunes Leal publica seu livro seminal, *Coronelismo, enxada e voto*, considerado um marco da análise política brasileira. A realidade descrita naquela obra, a das relações políticas em âmbito municipal, especialmente nas localidades do interior, esteve na base da manutenção dos esquemas de poder que comandaram a política nacional no período conhecido como “república dos coronéis”, ou ainda “república do café com leite”, isto é, durante o período da Primeira República (1889-1930). O livro, todo ele, constitui um verdadeiro tratado sobre a prevalência, entre nós, da “privatização” do poder de estado, cuja ação se fazia sentir, nos rincões mais distantes do país, pelo intermédio do poder privado do chefe local, do “coronel”. Nas palavras de Leal (1948, p. 62), “A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos ‘Coronéis’, já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extraoficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes”.

Escrevendo após a Revolução de 1930, Leal nem por isso deixa de fazer notar a prevalência da lógica do “acordo de comadres”, e das relações de compadrio, de caráter nitidamente patrimonialista, entre as diferentes instâncias de poder; neste caso, entre os mandatários municipais e os estaduais. Mesmo com a possibilidade de deslocamento cada vez mais rápido das forças policiais estaduais até o interior, retirando do chefe local uma parte importante de seu poder coercitivo, nem por isso perde a veracidade o dito popular que diz “Aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei”.

Sabe, por isso, o "coronel" que a sua impertinência [em relação ao governo estadual] só lhe traria desvantagens: quando, ao contrário, são boas as relações entre o seu poder privado e o poder instituído, pode o "coronel" desempenhar, indisputadamente, uma larga parcela de autoridade pública. E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do "coronelismo", que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os "coronéis", que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. (*idem*, p. 63)

O coronelismo, de acordo com Victor Nunes Leal, é antes de tudo uma forma híbrida, um momento de transição entre a situação colonial, na qual o poder privado é quase absoluto, e a implementação de um poder estatal de base representativa, conforme descrito logo no começo do livro.

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o "coronelismo" como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Por isso mesmo, o "coronelismo" é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido,

e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. (*ibid*, pg. 40)

Se, por um lado, a industrialização, a redução da parcela rural da população e o aprimoramento dos transportes e dos meios de comunicação contribuíram, sobretudo a partir de meados do século XX, para reduzir o campo de atuação e o poder de barganha destes caudilhos locais, por outro, só um ingênuo é incapaz de ver as marcas indelévels produzidas por este estado de coisas na forma como os agentes políticos e administrativos se veem e veem o exercício do poder, em nosso país. A política *patrimonial* exercida pelas administrações coloniais e por seus herdeiros tardios, os coronéis, se mantém presente no imaginário e na cultura política nacional.

Ainda que pretensamente assentada em bases “gerenciais”, e empregando aqui e acolá técnicas científicas de administração, a máquina pública brasileira é herdeira desta tradição patrimonial, e chegou mesmo a institucionalizar várias de suas práticas. Veja-se, por exemplo, a distribuição de cargos políticos, os acordos entre parlamentares e governo para a liberação de emendas, a existência de inúmeras empresas “especializadas” em prestar serviços aos poderes públicos, etc.

Antes de discorrer sobre o direito à informação propriamente, há mais um autor que gostaríamos de trazer à baila. Trata-se do alemão Max Weber (1864-1920). Em uma de suas obras mais conhecidas, publicada entre nós sob o título *Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva* (1913), Weber traça uma tipologia das formas legítimas de dominação – burocrática, patrimonial e carismática. Ao abordar esta obra weberiana, é preciso ter clareza a respeito da opção (ou antes, da inovação) metodológica do pensador alemão. As descrições contidas no livro correspondem a “tipos ideais”, isto é, modelos tecidos a partir de um conhecimento empírico e de um esforço interpretativo do analista, sem a pretensão de corresponderem a algo diretamente observável. É a esta opção metodológica que se refere a “sociologia compreensiva” citada no subtítulo da obra. Weber fez escola nas ciências sociais ao abandonar a pretensão de uma análise completamente objetiva e “total” das relações de poder.

Em paralelo com o pensado por Sérgio Buarque de Holanda<sup>2</sup>, a dominação patrimonial, em seu tipo ideal weberiano, assenta suas bases na dinâmica de poder existente no

*oikos*, no âmbito do domínio familiar, nomeada pelo autor de dominação patriarcal. Vejamos, então, ao que se refere Weber quando diz da dominação patriarcal:

Dos princípios estruturais pré-burocráticos é o mais importante a estrutura patriarcal da dominação. Em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada "finalidade" objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, senão precisamente no contrário: em relações de piedade rigorosamente pessoais. Seu germe encontra-se na autoridade do chefe da comunidade doméstica. (...) Na dominação burocrática é a norma estatuída que cria a legitimação do detentor concreto do poder para dar ordens concretas. Na dominação patriarcal é a submissão pessoal ao senhor que garante a legitimidade das regras por este estatuídas, e somente o fato e os limites de seu poder de mando têm, por sua vez, sua origem em "normas", mas em normas não-estatuídas, sagradas pela tradição. Mas sempre prevalece na consciência dos submetidos, sobre todas as demais idéias, o fato de que este potentado concreto é o "senhor"; e na medida em que seu poder não está limitado pela tradição ou por poderes concorrentes, ele o exerce de forma ilimitada e arbitrária, e sobretudo: sem compromisso com regras. (WEBER, 1913. p. 234)

Weber situa o surgimento da dominação patrimonial com a extensão, para além dos limites da família, do modelo de dominação patriarcal. Ao delegar terras "suas" para o plantio de outrem, que poderiam ser seus filhos, escravos ou servos, o *pater familias* grego, seguido pelo senhor feudal europeu, inaugura, para Weber, a dominação patrimonial.

[...] conhecemos a forma de economia comum que se baseia numa diferenciação interna da comunidade doméstica: o *oikos*. Agora trata-se de examinar aquela forma da estrutura de dominação que se desenvolveu no fundamento do *oikos* e, com isso, no fundamento do poder doméstico diferenciado: a dominação patrimonial. [...] a este caso especial da estrutura de dominação patriarcal: o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação *patrimonial*. (*idem*, p. 237)

Em oposição a esse tipo de dominação patrimonial, Weber define o tipo puro da dominação burocrática, cujos pressupostos são os cargos com funções definidas, limitações e permissões legais para a ação dos agentes e remuneração fixa. Este tipo de dominação, segundo Weber, surge para atender as necessidades de agilidade, regularidade e precisão na consecução das tarefas administrativas, demandadas sobretudo pelo surgimento da grande empresa capitalista moderna. São três as características básicas do tipo ideal de dominação burocrática:

[...] 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral. (*ibid*, p. 198).

Além disso, a dominação burocrática se diferencia da patrimonial pela separação completa entre patrimônio público e privado; entre vida pública e privada. Ora, se não é possível subsumir a administração colonial brasileira ao tipo ideal weberiano de dominação patrimonial (como de resto era de se esperar, em se tratando de tipos ideais), muito menos essa administração colonial se aproxima da dominação burocrática. Esta, por exemplo, demanda a separação completa entre patrimônio público e privado; entre vida pública e privada, coisa que definitivamente não acontecia nos idos do Brasil colonial.

A administração moderna **baseia-se em documentos (atas), cujo original ou rascunho se guarda**, e em um quadro de funcionários subalternos e escrivães de todas as espécies. O conjunto dos funcionários que trabalham numa instituição administrativa e também o aparato correspondente de objetos e documentos constituem um "escritório". A moderna organização administrativa separa, por princípio, o escritório da moradia privada, distinguindo em geral a

atividade oficial, como área especial, da esfera da vida privada, e os recursos monetários e outros meios oficiais da propriedade privada do funcionário. Esta é uma situação que por toda parte é produto de um longo desenvolvimento. (*ibid*, p. 199. Grifo nosso).

Weber destaca também que a eficiência do complexo burocrático não encontra paralelo histórico em nenhuma outra forma de gestão legítima da violência, isto é, em nenhum outro tipo de dominação.

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente *técnica* sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, **conhecimento da documentação**, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória. Quando se trata de tarefas complexas, o trabalho burocrático remunerado não apenas é mais preciso, como também muitas vezes mais barato no resultado final do que o formalmente não-remunerado, honorário. (*Ibid*, p. 212. Grifo nosso)

O desenvolvimento do tipo de dominação especificamente burocrático é um pressuposto *material* do surgimento do direito à informação. Este requer, para sua efetivação, em primeiro lugar, a existência de documentação e de registros das atividades e dispêndios públicos, coisa que não havia nos exemplos de dominação patrimonial empregados por Weber e tampouco na administração do Brasil colonial. A informação pública tal como a conhecemos, e, portanto, a possibilidade de que seja disponibilizada aos interessados, surge com o estabelecimento do tipo específico de governo baseado numa estrutura burocrática.

Hoje, a produção e o armazenamento de informações, registros e balanços de todo tipo é a norma na administração pública brasileira, geralmente garantidos por leis e regulamentos infralegais. Isso, entretanto, não significa que o tipo de dominação

puramente burocrática esteja plenamente desenvolvido entre nós. A separação rigorosa entre vida pública e privada ainda não é um hábito completamente assimilado pela totalidade dos trabalhadores do setor público, e muito menos entre os altos mandatários nacionais, como o demonstram fartamente todas as garatujas realizadas com dinheiro público. A persistência de uma mentalidade *patrimonial* entre os agentes da administração pública é justamente o principal empecilho, entre nós, do desenvolvimento pleno da transparência ativa e passiva.

## 2.2 DEMOCRACIA, *ACCOUNTABILITY* e TRANSPARÊNCIA

O direito à informação, enquanto construção teórica e enquanto expressão jurídica positiva, é fruto de um longo desenvolvimento histórico e conceitual, conforme exposto mais adiante neste trabalho. Já o conceito de transparência pública é de utilização bem mais recente, e carece de uma conceituação mais profunda. A Ciência Política, por outro lado, vem desenvolvendo há várias décadas a ideia de *accountability*, que corresponde à possibilidade de responsabilização dos agentes públicos pelos atos praticados durante seus mandatos. Conforme explica Ricardo Ceneviva (2006), a delimitação do conceito de *accountability* está ainda sob disputa. Enquanto alguns estudiosos trabalham com um conceito de *accountability* restrito às sanções legais que podem ser imputadas aos agentes do Estado, outros expandem a definição, como faz Samuel Paul (1992), citado por Ceneviva:

Accountability significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. Accountability pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos. (PAUL, *Apud* CENEVIVA, 2006. p. 2).

Definição excessivamente ampla, por incorporar também os mecanismos não intencionais de responsabilização, isto é, aqueles não planejados exclusivamente para a finalidade de controle dos agentes públicos, de acordo com Ceneviva (2006). O autor opta então por restringir a definição de *accountability* àqueles mecanismos explicitamente planejados especificamente para esta finalidade.

Opta-se assim por uma noção menos abrangente de responsabilização que aquela formulada por Paul (1992), pois abarca em seus limites apenas as relações e atividades de fiscalização e controle de agentes públicos propositadamente concebidas para tal finalidade e que, ademais, envolvam necessariamente a possibilidade de sanção legal ou simbólica. Esta definição engloba não apenas atores institucionais, mas também associações de cidadãos ou usuários de serviços públicos, organizações da sociedade civil e a mídia. (CENEVIVA, 2006. p. 2)

A *accountability* também não se restringe à possibilidade de sanção penal dos agentes do estado em face de algum ilícito ou crime de responsabilidade que tenham cometido. Ao prestar contas de suas atividades, o agente público (especialmente os detentores de cargos eletivos) se tornam passíveis de avaliação quanto à eficácia na consecução dos objetivos propostos e na forma como tais objetivos são perseguidos.

[...] a grande maioria da literatura examinada [...] sugere que os mecanismos de *accountability* também compreendem o monitoramento, o controle e a sanção de divergências políticas que não necessariamente envolvam delitos ou infrações legais. Parece bastante claro que a noção de *accountability* refere-se à responsabilização política de governantes e burocratas por seus atos e omissões e não apenas à responsabilização legal ou jurídica. (*idem*, p. 3)

Dentro desse quadro, resta claro que as políticas de transparência pública podem ser consideradas poderosas ferramentas de responsabilização dos agentes públicos. A prestação habitual de informações públicas, independentemente de provocação, passa a ter importância capital para o monitoramento e avaliação, por parte dos diversos atores sociais, do funcionamento do poder de Estado. A partir das definições apresentadas, pode-se tranquilamente afirmar que as iniciativas de transparência ativa e passiva são mecanismos de *accountability* da maior importância.

A *accountability*, por sua vez, é ela própria um dos fundamentos mais basilares da democracia, entendida aqui como conjunto de normas procedimentais para o exercício

do poder. O conceito de democracia é talvez um dos mais controversos existentes no campo da ciência política, e por isso há a necessidade de estabelecer de pronto um recorte conceitual claro ao empregar este termo. Como dirá Norberto Bobbio (1983, p. 326) em seu Dicionário de Política, a palavra “democracia” se presta a elaborações em diferentes tons ideológicos. Reivindica-se a existência de uma “democracia liberal” com a mesma frequência em que se fala em “democracia operária” ou “socialismo democrático”. Por isso, adotaremos a definição do Dicionário de Política organizado por Bobbio, publicado em 1983 (o verbete é do próprio Bobbio, no Volume I do *Dicionário*). Essa defesa da democracia procedimental ou das “regras do jogo” é recorrente na obra de Bobbio, presente também no livro *O Futuro da Democracia*, de 1984.

Na teoria política contemporânea, mais em prevalência nos países de tradição democrático-liberal, as definições de Democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se num elenco mais ou menos amplo, segundo os autores, de regras de jogo, ou, como também se diz, de "procedimentos universais". Entre estas: 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os

direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo. (BOBBIO, 1983. P. 327)

Além de ser um importante fator de responsabilização, e portanto de uma democracia política efetiva, e não apenas formal, o direito à informação é considerado por diversos autores como um direito humano fundamental. Norberto Bobbio, citado anteriormente, realizou um dos mais originais balanços da evolução dos direitos humanos ao longo do tempo, em seu livro *A era dos direitos* (1992). Bobbio vê, na ampliação dos direitos humanos, três dimensões fundamentais: o aumento da quantidade de bens que passam a ser protegidos como direitos, a extensão de alguns desses direitos a sujeitos diferentes do homem e a ampliação dos *status* do homem enquanto sujeito de direitos. Nesse último processo, o homem deixa de conceituado apenas genericamente para ser encarado em suas diversas formas de se relacionar socialmente – os direitos passam a ser titulados a crianças, velhos, mulheres, doentes, pessoas com deficiência.

Autores posteriores, como Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano (2010, p. 180 e 181) adotam uma divisão dos direitos humanos fundamentais em três “gerações” ou dimensões, formulada originalmente pelo jurista tcheco-francês Karel Vasak em 1979, tomando por base o desenvolvimento histórico do tema. Assim, a primeira geração diz respeito às chamadas liberdades negativas – basicamente, proteções contra o arbítrio dos estados absolutistas de então, como o direito à vida, à propriedade, à liberdade religiosa e de expressão. A segunda geração, cuja eclosão coincide com o início do movimento operário marxista na Europa, é marcada pela reivindicação de direitos econômicos, sociais e culturais. Do Estado, não exige-se apenas que não intervenha na vida dos indivíduos, mas que atue diretamente afim de garantir padrões mínimos, possibilitando uma vida digna. Numa terceira etapa, após o fim da Segunda Guerra Mundial, surgem os chamados direitos de solidariedade, dirigidos não mais aos cidadãos de determinado estado específico, mas a todos os seres humanos. Além disso, a terceira geração de direitos humanos se caracterizaria pela tutela de direitos difusos ou coletivos, cuja titularidade cabe à toda uma sociedade, e não mais ao indivíduo. Conforme escrevem Silveira e Rocasolano,

O fundamento dos direitos de solidariedade está numa nova concepção de Estado, de ordem internacional e de relacionamento entre os povos, mas também – e principalmente – na realização efetiva dos direitos anteriores, a que se somam novos direitos não mais individuais ou coletivos, mas difusos (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 177)

Extrapolando a classificação em três gerações elaborada por Vasak, o renomado jurista Paulo Bonavides destaca a importância do direito à informação enquanto direito humano, situando-o, juntamente com o direito à democracia e o direito ao pluralismo político numa quarta geração dos direitos humanos fundamentais (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 181)

Assim, para Barros (2008), citado por Fernando Moura Linhares (2011), o direito à informação se manifestaria, já nos estados absolutistas, durante a primeira geração dos direitos humanos, como o direito de informar e de se expressar, consagrado no direito à imprensa, expandindo-se e agregando novas dimensões ao longo da sucessão das diferentes gerações de direitos humanos. Ainda citando Barros, Linhares dispõe na terceira geração de direitos a obrigação do Estado de informar seus cidadãos sobre seus atos (transparência ativa) e prestar quaisquer informações quando requerido pelos cidadãos (transparência passiva).

No aspecto do direito à informação, assegura, além do direito de informar e de ser informado, o direito de buscar quaisquer informações que ache necessárias, não somente próprias, mas de qualquer programa ou atividade do Estado que possua dúvidas ou apenas tenha curiosidade em conhecê-lo, principalmente aquelas relacionadas aos interesses difusos e coletivos que caracterizam esta geração de direitos. Possibilita a transformação do povo em um agente ativo para a sociedade, permite a formação de um Estado transparente que assegura a dimensão participativa e pluralista, aperfeiçoa a democracia e afasta qualquer tipo de marginalização de partes de sua população. Implica, ainda, a obrigação do agente público informador a se restringir à realidade dos fatos permitindo ao cidadão receber, dispor e fruir do direito à informação verdadeira e a sua utilização da forma que julgar necessária (BARROS, 2008, p.182, *apud* LINHARES, Fernando Moura, 2011)

A pertinência do direito à informação enquanto direito humano pode ser constatada ainda pela sua inscrição tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 19, quanto em diversas declarações posteriores e similares, conforme explicitado por Guilherme Canela e Solano Nascimento (2009, p. 10-11).

Apesar da utilidade dessa reflexão acerca do direito à informação como direito humano, é forçoso notar que sua implementação, em nosso país, não esteve necessariamente vinculada a esses esquemas. Isto fica claro ao acompanharmos as diferentes formas pelas quais esse direito (ou, mais frequentemente, sua negação) foi positivada em nosso corpo de leis ao longo do tempo.

Finalmente, seria injusto finalizar esta sessão sem dedicar algumas linhas aos esforços constantes da parcela da sociedade civil engajada na luta pela efetivação do direito à informação. A lei, como toda manifestação do poder de Estado numa sociedade democrática, deve, idealmente, ser conduzida em nome do interesse público. São muitos os exemplos, em nosso país, de avanços sociais efetivos conquistados mediante a ação organizada da sociedade civil. Essas reivindicações podem, com o tempo, ter o seu atendimento assegurado mediante ações do poder público, inclusive com a edição de leis específicas. Parece ser este o caso da Lei de Acesso. Embora criada mediante um projeto de lei do Executivo, conforme descrito em outra passagem deste trabalho, a LAI é também fruto da mobilização de atores sociais dos mais diversos, os quais nos escusamos de enumerar aqui sob pena de cometer alguma omissão injusta. Acreditamos ser dignos de nota os esforços articulados pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, criado em 2003 e que reúne hoje 25 entidades em prol do direito à informação.

### 2.3 ALGUNS PRECEDENTES

Antes de realizarmos uma revisão da evolução do direito à informação no Brasil, seria interessante passar em revista alguns dos modelos de acesso à informação adotados mundo afora, alguns dos quais bem anteriores a qualquer norma brasileira sobre o

assunto. De acordo com Stephen Lambie, em artigo publicado em 2002, o primeiro país ocidental a possuir uma legislação específica para a regulamentação do direito à informação foi a Suécia, ainda no século XVIII, quando o país era uma monarquia parlamentar e incluía o território hoje pertencente à Finlândia. Em 1766, o parlamento sueco faria passar uma série de reformas que garantiriam não só o acesso de qualquer cidadão aos registros públicos, como também a liberdade total de publicação de materiais impressos e a instituição do primeiro ouvidor parlamentar no mundo. Já em 1707, a Suécia aprovaria uma lei precedente, que garantia o registro de todos os materiais impressos em bibliotecas aprovadas pelo governo, conforme destaca Lambie:

Naquele ano [em 1707] foi adotado um estatuto que obrigava todos os editores de material impresso a depositar "cópias de depósito legal" de tudo que fosse produzido por eles em livrarias aprovadas pelo governo. Embora não se tratasse de uma lei de acesso à informação, no sentido amplo de tornar todos os documentos controlados pelo governo disponíveis aos cidadãos, esse foi um precedente importante para a legislação posterior por três razões. Primeiro, garantiu que as cópias dos documentos fossem preservadas e indexadas. Segundo, um dos mais importantes objetivos declarados da lei era garantir que "as publicações surgidas dentro do reino devem estar acessíveis às universidades do país". Terceiro, várias das providências principais dessa lei foram incorporadas na legislação sueca posterior sobre acesso à informação e liberdade de imprensa. Ironicamente, o motivo subjacente à edição da lei era facilitar a censura e o controle dos materiais impressos. (LAMBIE, 2002, p. 2, tradução nossa).

Ainda de acordo com Lambie, a aprovação da lei de 1766 se deve à atuação de um pastor luterano de origem finlandesa, de nome Anders Chydenius (1729-1803), eventualmente eleito ao parlamento sueco. Chydenius é apontado por Lambie como um dos percussores do liberalismo econômico, apesar de relativamente desconhecido. Ele é autor de diversos panfletos advogando a liberdade de imprensa e de informação, ideias consideradas bastante avançadas para a época em que viveu. De acordo com Lambie, Chydenius deixou vários escritos sobre a elaboração das propostas que resultariam nas reformas suecas de 1766. Lambie faz notar que vários desses escritos fazem menções diretas ao funcionamento de governos chineses anteriores à Chydenius, especialmente

durante a dinastia Tang, durante o governo do imperador Tai Zhong, entre 627 e 649 d. C.

Durante seus 22 anos no poder [de 627 a 649 d.C.], Tai Zhong reestruturou o governo chinês. Nesse processo, ele estabeleceu uma "Censura Imperial" [traduzida por Lamble como "*Imperial Censorate*"], que não apenas registrava as decisões e a correspondência oficial, como também estava incumbida de criticar o governo, inclusive o próprio imperador. Fundada sob a filosofia humanista do confucionismo, as tarefas principais da Censura eram escrutinar o governo e seus oficiais e expor as falhas, a ineficiência burocrática e a corrupção oficial. Na falta da mídia moderna, ela frequentemente atuava como um cão de guarda do interesse público e como uma defensora da gente comum. Essa tradição se manteve até o fim da dinastia Qing, em 1911. (*idem*, p. 3).

Outro exemplo digno de nota é a experiência colombiana. Após a guerra de independência contra a Espanha, em 1819, Grã Colômbia, que também compreendia os territórios hoje ocupados pela Venezuela e o Equador, enfrentou um período de graves distúrbios políticos, que resultaria na secessão daqueles dois países no ano da morte de Simón Bolívar (1783-1830). Após diversas lutas intestinas, que resultaram na promulgação de duas constituições (em 1858 foi criada a República Granadina, sucedida pela instituição dos Estados Unidos da Colômbia, em 1863), surgiria em 1886 a República da Colômbia, que permanece até hoje, apesar daquela Constituição ter sido revogada por outra, em já 1999.

O país continuava enfrentando fortes disputas entre chefes políticos de diferentes partes do território naquele momento. A constituição de 1886, criada sobre a presidência de Rafael Nuñez (1825-1894), tinha como objetivo central garantir a unidade do país. Apesar de dar certa autonomia administrativa às províncias, ela criou uma centralização do poder nas mãos no executivo federal e limitou a liberdade de imprensa. A instituição da República da Colômbia foi seguida por uma série de reformas no funcionamento do Estado, conhecidas naquele país como o período da *Regeneración*, conforme ensina Maurício Beltrán (2008).

É durante este conturbado período histórico que seria aprovado, em 1888, o Código de Políticas e Organização Municipal. Esse Código prevê a possibilidade de que sejam

disponibilizadas cópias de quaisquer documentos públicos de caráter não sigiloso aos interessados, ainda que este tenha de pagar os custos da cópia. Além de mandar que todos os atos do governo sejam devidamente registrados, também prevê a possibilidade de que certas informações públicas sejam afixadas em locais visíveis à população, sempre que o chefe da repartição (oficina) julgue necessário (LAMBLE, 2002, p.5)

Outra experiência relevante de acesso à informação foi levada à cabo na França, logo após a Revolução de 1789. Uma lei aprovada naquele país pouco depois, no ano de 1794, garantia que “os documentos dos arquivos nacionais são comunicados livremente e sem custos a todo cidadão que os solicitar”, conforme descreve Georgete Medleg Rodrigues em artigo publicado no volume 24 da Revista Acervo (2011, p. 259). A abertura, entretanto, duraria pouco, sendo substituído já em 1856 por outra regulamentação que dava poderes discricionários aos dirigentes das instituições para possibilitar ou não o acesso aos arquivos sob sua responsabilidade. (idem, p. 260).

Por fim, seria impensável terminar esta seção sem mencionar o Ato de Liberdade da Informação (*Freedom of Information Act – FOIA*), proclamado nos Estados Unidos da América em 1966. Os EUA já haviam aprovado, em 1944, o Ato de Procedimentos Administrativos (*Administrative Procedure Act – APA*), que obrigava todos os órgãos administrativos federais a manter os documentos produzidos pela administração disponíveis para consulta dos cidadãos. Conforme Botterman (2001), citado por Linhares (2011), o APA acabou, ao longo do tempo, interpretado de forma restrita, limitando o direito de informação à inspeção dos arquivos governamentais pelos cidadãos.

A FOIA foi aprovada durante a administração do democrata Lyndon Johnson (1963-1969) para sanar essas deficiências. Embora novamente restrita aos órgãos federais, a FOIA representou um marco ao estabelecer claramente os motivos pelos quais o acesso poderia ser negado e também as instâncias recursais existentes. Em ambos os casos, tanto o do APA como o da FOIA, o pano de fundo é a ampliação das funções de Estado, demandadas pela oferta de novos serviços públicos e de regulamentação de novos tipos de atividade, que produziram, ao longo do século XX, uma ampliação do poder de decisão e de intervenção dos diferentes órgãos da burocracia na vida pública. Diante desse novo poder, estende-se também aos órgãos públicos os requisitos de transparência no processo decisório anteriormente exigidos dos parlamentos. (Linhares, 2011, p. 25)

ANO	PAÍS	ANO	PAÍS
1766	Suécia	1996	Islândia, Coréia do Sul
1888	Colômbia	1997	Tailândia, Irlanda
1951	Finlândia	1998	Israel, Letônia
1966	Estados Unidos	1999	República Tcheca, Albânia, Geórgia, Grécia, Japão, Liechtenstein, Trinidad e Tobago
1970	Dinamarca, Noruega	2000	África do Sul, Reino Unido, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Lituânia, Moldávia, Eslováquia, Estônia
1978	França	2001	Polônia, Romênia
1982	Austrália, Nova Zelândia	2002	Panamá, Paquistão, México, Jamaica, Peru, Tajikistão, Uzbequistão, Zimbábue, Angola
1983	Canadá	2003	Croácia, Índia, Kosovo, Armênia, Eslovênia, Turquia
1987	Áustria, Filipinas	2004	República Dominicana, Sérvia, Suíça, Equador
1990	Itália	2005	Uganda, Alemanha, Antigua e Barbuda, Azerbaijão, Montenegro, Taiwan, Uganda
1991	Holanda	2006	Honduras, Macedônia
1992	Hungria, Ucrânia, Espanha	2007	Jordânia, Kirgistão, Nepal, Nicarágua, China
1993	Portugal	2008	Bangladesh, Chile, Guatemala, Uruguai, Indonésia
1994	Belize, Bélgica	2009	Ilhas Cook, Rússia

Fonte: Ackerman e Balesteros (2006, p. 97-98) com complementação a partir de Vleugels (2010, p.6-7)

## 2.4 A LEI BRASILEIRA E SEU PERCURSO

A primeira menção num diploma legal brasileiro sobre o acesso à informação surge na Constituição Federal de 1934, que previa o acesso a informações relativas à própria pessoa, além de informações úteis ao “esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva”. Tal mandamento constitucional sequer chegou a ser regulamentado, sendo abandonado na Constituição seguinte, de 1937, implementada pelo Estado Novo varguista, que não faz menção ao assunto.

Desde então, o direito à informação sofreria diversas discontinuidades, tanto nas diferentes cartas constitucionais quanto na legislação infraconstitucional. De acordo com Linhares (2011), o caráter geral da legislação sobre o tema, até recentemente, era de restringir o acesso à informação, permitindo a consulta somente em casos excepcionais. As diferentes cartas constitucionais adotadas pelo país desde 1934 alternariam a omissão do assunto com diferentes graus de liberdade de acesso às informações. Omitido na Carta de 1937, o direito à informação voltaria a aparecer na Constituição Federal de 1946. A menção é feita no parágrafo 36 do artigo 141, que trata dos direitos e garantias individuais. O comando constitucional garante apenas, novamente, o direito de acesso a informações que dizem respeito ao próprio requerente, representando assim um recuo em relação à Carta de 1934.

A mesma tendência pode ser observada no caso da legislação infraconstitucional. Até 1989, o tema foi tratado exclusivamente através de decretos presidenciais, preocupados somente com a manutenção do sigilo das informações. Para tal, foram estabelecidas rotinas, definidos graus de sigilo, etc. O primeiro normativo a tratar do assunto é o Decreto 1.081, de setembro de 1936, editado sobre a presidência de Getúlio Vargas, visando uniformizar os procedimentos para correspondência sigilosa na Administração pública. O decreto de Vargas foi o primeiro a estabelecer uma distinção entre documentos secretos, confidenciais, sigilosos e ostensivos, bem como a estabelecer regras para a classificação em cada grau. As definições, entretanto, são bastante vagas, bem como as descrições dos procedimentos a serem adotados.

O primeiro normativo a estabelecer regras de sigilo para documentos mantidos pela administração foi o Decreto 27.583, editado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra em

dezembro de 1949. Como informa Linhares (2011), o RSIISN se restringia a estabelecer os procedimentos que deveriam ser seguidos para salvaguardar a sigilo de informações militares produzidas pelo Conselho de Segurança e pelo Estado Maior das Forças Armadas. Criava as definições de documentos ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados; estabelecia quais membros da hierarquia estavam autorizados a classificar um determinado documento em cada nível de sigilo e em que situações elas poderiam ser acessadas e criava um rito para a destruição de documentos sigilosos, entre outras medidas. Ainda de acordo com Linhares, o decreto é fruto das preocupações dos militares (apesar de chegar ao poder pelas vias eleitorais normais, Dutra provinha da alta oficialidade do Exército) com os avanços das técnicas de espionagem durante a II Guerra Mundial e com o acirramento das tensões entre os EUA e a URSS, no pós-guerra.

Logo em seguida, porém, o governo Dutra faria uma importante inflexão no sentido de reduzir bruscamente o nível de transparência da administração pública, com a edição do Decreto 27.930 de 1950, que estendia as normas do decreto anterior para as informações sigilosas produzidas em todo o serviço público. Sumaríssimo, com apenas três artigos, o Decreto 27.930 estabelece o seguinte, em seu artigo 1º:

Art. 1º O Regulamento para a Salvaguarda das Informações que interessam à Segurança Nacional (R. S. I. S. N.), aprovado pelo Decreto número 27.583, de 14 de dezembro de 1949, deve ser aplicado a todo assunto e matéria de caráter sigiloso, inclusive quando não interessar diretamente à segurança nacional. (BRASIL, 1950)

Retrocessos ainda maiores viriam com o estabelecimento da ditadura civil-militar que vigorou no Brasil entre os anos de 1964 e 1985. O primeiro normativo relativo à segurança de informações editado no período é o Decreto no 60.417 de 11 de março de 1967, que substituiu o RSIISN, mantendo várias de suas disposições, e cria o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS). A categorização em ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado, por exemplo, foi mantida, mas as definições empregadas para cada uma dessas classificações se tornou mais objetiva, de acordo com Linhares (2011).

O autor citado faz notar também que, relativamente ao RSISN, o RSAS estende a um número maior de pessoas a capacidade para realizar a classificação dos documentos. Ministros de Estado, diretores de órgãos autônomos da administração civil e até mesmo o presidente e o vice presidente da república estavam agora autorizados a realizar a classificação em algum nível. Segundo Linhares (op. cit), tal mudança reflete a percepção, por parte dos militares, de que era necessário ampliar o controle sobre o sigilo das informações. De fato, um dos resultados práticos dessa ampliação foi o aumento do número de documentos classificados em algum grau de sigilo.

A opacidade da administração durante o último período ditatorial chegaria ao auge durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Em 1971, entra em vigor o Decreto 69.534, que altera em alguns pontos o RSAS, de 1967. Significativamente, o decreto de Médici estabelece a possibilidade de edição, pelo presidente da República, de decretos secretos, especificamente em matéria afeta à segurança nacional. Os decretos poderiam ser classificados pela Presidência como secretos ou reservados e, depois de registrados por órgão competente da Presidência da República, teriam seu número e ementa enviados à Imprensa Nacional para divulgação no D.O.U., conforme disposto no parágrafo 2º da nova redação:

§ 2º O órgão de que trata o parágrafo anterior enviará ao Departamento de Imprensa Nacional, para publicação em *Diário Oficial*, **redigida de modo a não quebrar o sigilo**, somente a ementa do decreto, com o respectivo número". (BRASIL, 1967. Grifo meu).

Congruentemente com o período da história política nacional no qual foi gestada, a redação da CF 88 representa um claro avanço em relação aos textos constitucionais anteriores, ao permitir a divulgação de informações tanto de interesse individual quanto de interesse coletivo. E mais ainda, ao estabelecer a necessidade de regulamentação posterior e a obrigatoriedade da prestação de informações, estabelecendo o preceito, seguido na LAI, de que a publicidade é a “norma” para a informação pública, e que o sigilo constitui exceção.

A atual Lei de Acesso representa um desdobramento possível apenas no quadro das previsões feitas sobre o assunto no texto da CF 88<sup>3</sup>. Conforme descrito em seu artigo 1º, a LAI vem para “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.” Embora sua eficácia tenha sido bastante limitada durante muito tempo, estes mandamentos constitucionais já trazem de forma explícita a obrigação do estado para com a publicidade da informação pública. Vejamos O que diz, por exemplo, O inciso XXXIII do artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988)

A Constituição de 1988 traz ainda outras disposições que tangenciam o direito de acesso à informação. É o caso, por exemplo, do comando que visa a proteção dos documentos de interesse histórico, como o inciso III do Artigo 23. Para regulamentar esse dispositivo, foi aprovada em 1991 a Lei 8.159, que estabelece uma política nacional de gerenciamento dos arquivos. Há, também, a previsão do direito de *habeas-data*, no inciso LXXII do Artigo 5º, limitada a informações relativas à pessoa do impetrante. Não entraremos nesse mérito por não ser este o foco do estudo presente.

Outras disposições importantes da CF 88 nesse mister são a obrigatoriedade de tornar públicos certos atos processuais, notadamente da publicação bimestral de relatórios resumidos da execução orçamentária (parágrafo 3º do Art. 165) e da instituição da publicidade como princípio obrigatório à administração pública (Art. 37, caput). Sobre o princípio da publicidade, cabe ressaltar que trata-se da simples divulgação oficial dos atos de Estado, sendo portanto muito menos abrangente que a transparência pública, a qual geralmente pressupõe não só a divulgação, mas também a clareza na divulgação, sua oportunidade e o uso de todos os meios razoáveis.

Também no que toca à legislação infraconstitucional, o período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1989 representou, em geral, um avanço para a transparência pública. Significativamente, durante o período houve uma intensificação das iniciativas voltadas para a divulgação de dados orçamentários e de despesas correntes dos diferentes órgãos da administração. Cabem aqui, entretanto, algumas ressalvas. A Lei de Acesso à Informação não foi o primeiro diploma legal a disciplinar esse direito constitucional. Em seu último artigo, de número 46º, a LAI cita dois normativos anteriores que foram revogados com sua publicação: a Lei 11.111 de 2005 e os artigos 22 a 24 da Lei 8.159/1991 (que trata da política nacional de arquivos públicos). A primeira foi editada especificamente para regulamentar o Inciso XXXIII do Art. 5º, e tratava especificamente da proteção do sigilo dos documentos, tendo por objetivo alterar a norma vigente até então, editada no fim do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em 27 de dezembro de 2002, e portanto, quatro dias antes de deixar o poder, o então presidente Fernando Henrique Cardoso editou um decreto sobre o direito à informação – de nome 4553/2002 – que se limitava, novamente, a rever os critérios e a classificação das informações consideradas sigilosas, bem como os prazos nos quais poderiam ser disponibilizadas, sem entretanto estabelecer as formas pela qual a informação poderia ser acessada ou as sanções em caso de descumprimento. O decreto de FHC estabelecia, no caso das informações classificadas como ultra-secretas, o prazo de 50 anos, renovável indefinidamente. Como era de se esperar, o decreto gerou amplo descontentamento, sendo apelidado de “lei do sigilo eterno”. Sobre este assunto, é digno de nota um levantamento realizado pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas que contava, desde 1937, a edição de 64 atos normativos (inclusive infra-legais, como portarias e instruções normativas) que regulavam ou tangenciavam de alguma forma o direito de acesso. Destes, a maioria se refere à preservação do sigilo das informações, conforme descrito por Guilherme Canela e Solano Nascimento (2009, p. 43).

Citando os prazos definidos na “lei de arquivos” (8.159/1991), a lei 11.111/2005 estabelecia prazos de sigilo de 30 anos, prorrogáveis por mais 30, no caso das informações sigilosas “referentes à segurança do Estado e da Sociedade” e de 100 anos quanto àqueles que oferecessem risco “à honra e à imagem das pessoas”. Ela também

instituía, no âmbito da Casa Civil da Presidência, uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas que, antes mesmo do vencimento dos prazos estipulados, poderia ser acionada pelo órgão detentor da informação para avaliar se a divulgação da mesma punha em risco “a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País”, caso no qual a Comissão poderia prorrogar o sigilo “pelo tempo que estipular”. Esse mecanismo continuava permitindo, em tese, a manutenção eterna do sigilo de alguns documentos.

Tais leis nada dizem sobre a liberação de informações administrativas sobre o funcionamento atual dos órgãos, problema no qual a LAI concentra sua ação. Também nada estabelecem sobre a “divulgação ativa” das informações, ou seja, sua disponibilização espontânea ao público, independente de provocação. Mas, mesmo nesse âmbito, a LAI não foi um passo isolado.

No período anterior à CF 88, como já visto, a legislação existente tratava basicamente das normas relativas à lide de informações consideradas sigilosas. Este novo enfoque das leis pós CF 88 (e, principalmente, após a chamada reforma gerencial do Estado, nos anos 1990), está expresso de forma clara na Lei Complementar 101 de 2000, conhecida popularmente por Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF). Como expresso em seu nome, a LRF trata basicamente de questões fiscais internas aos entes federativos, estabelecendo uma série de limitações de gastos e de procedimentos para gestão das finanças públicas. Conforme explicitado em seu artigo 1º, parágrafo 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe **a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras (...) (BRASIL, 2000, grifo meu).

Apesar de não ser este seu foco, a LRF traz recomendações expressas à respeito da transparência pública, elencadas em seu artigo 48, que diz o seguinte:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de**

**acesso público:** os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000, grifo meu).

O passo seguinte, dentro do quadro da chamada “transparência ativa” veio com a Lei Complementar 131 de 2009, conhecida como “Lei da transparência”, ou ainda “Lei Capiberibe”, em menção ao senador João Capiberibe (PSB – AP), autor da proposição. É fato significativo que o projeto original de Capiberibe (sob o nome de PLP 217/2004) tenha demorado cerca de cinco anos para ser aprovado. A LC 131 trouxe emendas ao Art. 48 da LRF, detalhando quais informações deveriam ser disponibilizadas pelo ente federado em meio eletrônico e estabelecendo prazos para a criação dos portais de acesso, inclusive para os municípios com menos de 50 mil habitantes, que é de quatro anos. Estabelece também a adoção, por parte de todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle, “que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União” (Art. 48, parágrafo único, inciso III), similar ao SIAFI, utilizado atualmente pela União.

A Lei Capiberibe também torna qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato parte legítima para denunciar o descumprimento da lei diante do Tribunal de Contas ou Ministério Público respectivo. E estabelece como punição, para o descumprimento dos prazos ali elencados, a impossibilidade do ente federado receber transferências voluntárias de recursos da União ou de outro ente qualquer. A Lei Capiberibe foi posteriormente regulamentada por um decreto presidencial (de número 7.185, publicado em 27 de maio de 2010), que estabeleceu os parâmetros de funcionamento e a abrangência dos portais e dos sistemas integrados de administração do qual fala a lei.

Este é o panorama geral no qual se inscreve a edição, no fim de 2011, da Lei de Acesso à Informação, doravante referida simplesmente como LAI. Embora hajam exemplos de

normativos direcionados à preservação do sigilo editados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (é o caso da “lei do sigilo eterno”, de número 11.111/2005, já citada aqui), a maioria das mudanças legislativas vai em outra direção, a de reforçar a transparência ativa das informações correntes dos órgãos públicos.

De acordo com informações reunidas por Linhares (2011), o Projeto de Lei que resultaria na LAI foi enviado ao Congresso originalmente pelo deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG, atualmente em seu terceiro mandato) em 2003, sob o título de PL 219/2003. Obviamente o projeto é bastante diferente da LAI que entrou em vigor. A tramitação do projeto de Lopes avançou a passos lentos até maio de 2009, quando foi apensado (ou seja, passou a tramitar conjuntamente, como uma única proposição) ao PL 5.228/2009, proposto pelo Poder Executivo federal. Além de ampliar a abrangência do projeto original, o projeto do executivo também especificou mais claramente as circunstâncias, os prazos e as hipóteses nas quais o sigilo poderia ser mantido. Após o apensamento, a proposta passa a ser tratada como prioridade do governo federal, garantido uma aprovação relativamente rápida.

A LAI efetivamente aprovada abrange União, estados, municípios e o Distrito Federal e todos os órgãos de sua administração direta, inclusive o Ministério Público, as Cortes de Contas e também autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e qualquer outro organismo sob controle do estado em seus diferentes níveis. As fundações privadas sem fins lucrativos que recebem recursos estatais sob quaisquer pretexto também estão obrigadas a divulgar as informações relativas a esses recursos. Qualquer pessoa, física ou jurídica, nacional ou estrangeira, é parte legítima para solicitar as informações, que estão definidas na LAI como “dados, processados ou não, que possam ser utilizados para a produção e a transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio suporte ou formato” (Art. 4º, inciso I).

Em seu art. 7º, a LAI traz um entendimento próprio sobre o que seja o acesso à informação, expresso em seus sete incisos. Entre eles, estão discriminados as informações sobre como obter um determinado dado, informações mantidas por entidades privadas ou particulares decorrente de algum vínculo com a administração, mesmo que este já tenha terminado e sobre o andamento projetos e programas diversos dos órgãos, entre vários outros.

A Lei de Acesso enfatiza a utilização dos meios eletrônicos para a divulgação das informações por iniciativa do próprio órgão, independentemente de solicitação. Essas recomendações estão expressas no Art. 3º, incisos II e III e constituem diretrizes da lei. Deverão ser divulgadas via internet, por exemplo, as informações básicas relativas ao órgão, como a estrutura organizacional, suas atribuições, telefones de contato e endereços para atendimento ao público; também devem ser fornecidas informações financeiras básicas, como registro de despesas, transferências e repasses de recursos, e informações relativas à procedimentos licitatórios. As páginas deverão também conter ferramentas de busca “que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, e inclusive “adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência”, além de outras exigências, como a de que o conteúdo seja mantido atualizado e que as informações de contato dos responsáveis pela página estejam disponíveis na mesma. (BRASIL, 2011, art. 8º, parágrafos 2 e 3). Apenas os municípios com menos de dez mil habitantes ficam dispensados dessa divulgação pela internet. A possibilidade de requisitar as informações por meio da página do órgão na internet também está garantida na LAI.

A partir do Art. 10º, o texto da LAI passa a definir os procedimentos pelos quais se dará o acesso às informações mediante requisição do interessado, no processo chamado convencionalmente de “transparência passiva”. O requerente deve identificar-se, sem que sejam exigidos dados que inviabilizem o pedido; deve ter assegurada a possibilidade de fazer o pedido por meio eletrônico, e o órgão não tem o direito de querer saber o porquê do pedido. Se possível, as informações devem ser disponibilizadas imediatamente. Se não, o órgão tem um prazo de vinte dias (prorrogáveis por mais 10, mediante aviso). Caso a informação requerida esteja protegida por sigilo, o requerente “deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação” (BRASIL, 2011, artigos 10 e 11)

Nos tópicos seguintes, o texto da lei segue tratando das instâncias e das formas de recurso no caso do pedido ser negado (Sessão II do Capítulo III); das restrições de

acesso (Capítulo IV); das responsabilidades, isto é, das penas reservadas àqueles que descumprirem a lei, no Capítulo V, e das disposições finais, no capítulo VI.

A LAI reduziu bastante os prazos máximos pelos quais pode-se manter o sigilo. A classificação foi alterada de quatro para apenas três graus de sigilo (ultrassecreto, secreto e reservado), e o período máximo (para os documentos classificados como ultrassecretos) foi reduzido para 25 anos. O prazo mínimo é de cinco anos. Os critérios segundo os quais uma determinada informação pode ser considerada sigilosa permaneceram praticamente os mesmos. “pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional”, “pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população” e “prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas” são algumas das hipóteses nas quais as informações poderão tornar-se sigilosas. Há um único caso no qual a restrição de acesso pode prologar-se além dos prazos previstos acima. No caso de informações pessoais “relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem”, o acesso estará restrito a agentes públicos devidamente autorizados e à própria pessoa por até cem anos, a partir de sua produção. As punições previstas na LAI atingem não só os funcionários públicos civis, como também militares e entidades privadas que estejam obrigadas a cumpri-la.

O descumprimento acarreta, para os civis, infrações administrativas, puníveis com advertências, multas ou até mesmo com a rescisão do vínculo com o poder público. As entidades privadas podem chegar a ser consideradas inidôneas e impedidas de contratar com o governo; e os militares podem ser apenados com transgressões médias ou graves. A lei estabelece ainda uma série de casos nos quais a pessoa está sujeita à essas punições, como recusar-se a oferecer informações, agir de má fé na análise das solicitações, etc.

## 2.5 ARCABOUÇO LEGAL NO DISTRITO FEDERAL

A Lei orgânica do DF já estabelece, em seu artigo 22, incisos I e II, alguns preceitos ligados à transparência pública. O primeiro reza que todos os atos da administração são, a princípio, públicos; e o segundo estabelece que “a administração é obrigada a fornecer

certidão ou cópia autenticada de atos, contratos e convênios administrativos a qualquer interessado, no prazo máximo de trinta dias (...)”.

A LAI, em seu antepenúltimo artigo (o 45) estabelece que estados, Distrito Federal e municípios deverão criar normas específicas de acesso à informação, respeitando o disposto na lei federal. Segundo indicação do Art. 45, as normas locais deverão atentar principalmente para a forma pela qual serão organizados os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) e definir as instâncias e formas pelas quais é possível recorrer de alguma negativa de acesso. Para cumprir essa exigência, o Governo do Distrito Federal sancionou, em 12 de dezembro de 2012, a Lei 4.990, de autoria do Poder Executivo. A lei distrital, cujo prazo para entrada em vigor é de 120 dias, segue a LAI na maioria de suas disposições mais importantes. Os atores sujeitos ao cumprimento da lei são os mesmos, os princípios e definições são idênticos, para ficar em alguns exemplos. Os prazos e hipóteses de sigilo da Lei distrital também seguem os da LAI.

As principais diferenças entre a LAI e a Lei Distrital 4.990 aparecem nas especificações das informações que deverão ser disponibilizadas independentemente de provocação e nas especificidades relativas à organização dos SICs e das instâncias recursais. A Lei Distrital também traz um regulamento próprio, não previsto na LAI, sobre os requerimentos de informações que podem ser feitos pelos deputados distritais a qualquer órgão da administração do DF.

A Lei Distrital é mais abrangente e específica que a LAI no que toca às informações que devem ser disponibilizadas de forma espontânea (nos respectivos Art. 8º). Enquanto a LAI estabelece seis hipóteses, a lei distrital amplia bastante essa margem, estabelecendo dezesseis casos, inclusive especificidades locais como relatórios de execução do Passe Livre Estudantil e os gastos das Diretorias Regionais de Ensino do DF. Sobre a organização dos SICs, a lei distrital estabelece que deverão ser criados dentro da ouvidoria de cada órgão, e custeados pelos mesmos. A Ouvidoria Geral do DF é indicada como responsável pela organização dos SICs e pelo treinamento dos servidores que atuarão nos mesmos.

A Lei distrital também introduz uma sessão própria sobre as instâncias recursais, conforme comando da LAI. Em caso de negativa de acesso, o requerente deve recorrer, em primeiro lugar, à autoridade imediatamente superior à que negou a informação, no âmbito do próprio órgão. Em caso de nova negativa, a Secretaria de Transparência e Controle é definida como a última instância recursal. A Secretaria conta com prazo de cinco dias para decidir sobre a liberação ou não da informação.

Em todos os demais aspectos, a Lei 4.990 faz uma adaptação do disposto na LAI ao contexto distrital. É assim, por exemplo, que se estabelece no âmbito da Casa Militar do DF um Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivo credenciar os agentes públicos a acessar informações classificadas e garantir a segurança destas, paralelamente ao que a LAI determina na esfera federal.

Também em 12 de dezembro de 2012, o governador do DF publicou dois decretos relativos à transparência e ao combate à corrupção. No primeiro deles, 34.031, fica estabelecida a inserção de “fraseologia anticorrupção” em editais de licitação, contratos e instrumentos similares de todos os órgãos do GDF, com o telefone da Ouvidoria Especializada de Combate à Corrupção, coordenada pela Secretaria de Transparência e Controle. O segundo decreto, de número 34.032, cria o Conselho de Transparência e Controle do Distrito Federal, composto por vinte integrantes, dez do GDF e dez da sociedade civil, todos indicados pelo governador. Reunindo-se a cada dois meses e sem receber qualquer benefício pecuniário, cabe ao Conselho, que tem caráter consultivo e deliberativo, “sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento do controle social e incremento da sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento do controle social e incremento da transparência na gestão”, conforme reza o Art. 1º do decreto.

No dia anterior, em 11 de dezembro, entrou em vigor a Lei 4.986, de autoria do deputado distrital Israel Batista (PEN), que estabelece a divulgação de todos os gastos, empenhos e contratos do GDF e da Terracap relativos à Copa do Mundo de 2014 e à Copa das Confederações da FIFA, em local específico e de fácil visualização, nos sites oficiais. Esta última Lei resulta ociosa, visto que essa hipótese já é coberta pela lei distrital de acesso e pela LAI. Por conta desses atos normativos, especialmente da Lei Distrital 4.990, é possível afirmar que o Distrito Federal conta hoje com um arcabouço legal bem estruturado, no sentido de garantir o direito à informação. Resta acompanhar

a forma como essas leis serão assimiladas pela cidadania e pelos agentes públicos responsáveis por seu cumprimento.

### **3. METODOLOGIA**

Na elaboração deste estudo, foram empregados dois procedimentos metodológicos distintos. O primeiro, empregado para a elaboração do referencial teórico e da análise do arcabouço legal que o acompanha, foi a revisão bibliográfica de autores pertinentes sobre o assunto, bem como dos diplomas legais atinentes ao assunto em tela. O segundo, para a avaliação dos SICs no âmbito do GDF.

O procedimento metodológico utilizado para a averiguação do funcionamento dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), no Governo do Distrito Federal, consistiu no envio sistemático de pedidos de informação aos SICs de diferentes órgãos. O objetivo desse procedimento é verificar como as demandas de informações estão sendo tratadas pelos diferentes serviços. Importa aqui destacar que, para não enviesar a disposição dos responsáveis em responder aos pedidos, em nenhum momento foi-lhes esclarecido tratar-se de uma pesquisa acadêmica. Para este segundo procedimento, foram enviados pedidos de informação a vinte diferentes órgãos da estrutura do GDF, entre os dias 19 e 27 de novembro de 2012. O envio dos pedidos de informação se deu,

em todos os casos, via e-mail, sendo esta uma possibilidade garantida tanto no texto da LAI quanto no da Lei Distrital 4.990/2012, que regulamenta o diploma federal no âmbito do DF.

Todos os pedidos de informação tiveram três perguntas idênticas. A exceção foi o pedido feito à Terracap, caso ao qual voltaremos mais adiante. As perguntas eram as seguintes:

**1. Qual a remuneração mais alta paga atualmente a um funcionário deste órgão?  
Basta informar o valor bruto e o cargo ocupado pelo servidor.**

**2. Qual o valor do maior contrato firmado por este órgão nos últimos doze meses?  
Basta informar o valor, a empresa, ente contratado ou órgão, e a finalidade do contrato.**

**3. Qual é o número total de servidores concursados e o número de funcionários em cargos comissionados lotados neste órgão?**

A definição de perguntas padronizadas foi adotada tendo em vista a dificuldade prática de se pesquisar temas específicos de cada um dos órgãos. A padronização também concorre para nivelar a dificuldade na obtenção das informações, garantindo, pela escolha das mesmas, tratar-se de informações de fácil obtenção e que não são protegidas por sigilo. Assim, com um nível de dificuldade idêntico, foi possível comparar a performance de um órgão com o outro no fornecimento de respostas. As informações requeridas por meio destas perguntas encontram-se diretamente elencadas na LAI como passíveis de consulta pelos cidadãos, conforme rezam os incisos VI e VII do Art. 7º. Como objeção, pode-se argumentar que as informações requeridas se encontram disponíveis ao público no Portal da Transparência do GDF, o que é verdadeiro. O portal, entretanto, é farto em uso de termos técnicos e de difícil navegação, sendo perfeitamente plausível que o cidadão comum não consiga utilizá-lo à contento, justificando, assim, o recurso aos SICs. Outro efeito positivo da disponibilidade das informações requeridas no Portal da Transparência foi a possibilidade de conferir a veracidade das informações fornecidas, que se mostraram verdadeiras (ou pelo menos condizentes com as do Portal) em todos os casos.

No caso da Terracap, único que transigiu do procedimento estabelecido, as perguntas visavam a obtenção de informações sobre o Programa de Participação nos Resultados (PPR) daquela empresa pública. As perguntas foram as seguintes:

**1. Qual o maior valor pago a um servidor da Terracap a título de PPR (Programa de Participação nos Resultados) nos últimos 12 meses? Qual o cargo e matrícula do referido servidor?**

**2. Por que as informações relativas aos vencimentos dos servidores da Terracap não constam do Portal da Transparência do GDF?**

**3. Qual o valor total distribuído (ou a ser distribuído) pela companhia a título de PPR em 2012?**

**4. Quais são as metas às quais estão atrelados os pagamentos do PPR – Terracap?**

Abrimos esta exceção no caso da Terracap entendendo que as perguntas feitas seguem os mesmos critérios das demais, ou seja: possuem nível de dificuldade similar ao das perguntas encaminhadas aos outros órgãos, se encontram dentro das informações elencadas pela LAI e não se trata de informação sigilosa. Cabe ressaltar que a Terracap, apesar das disposições legais explícitas, presentes tanto na LAI quanto na Lei Distrital 4.990, não disponibiliza suas informações no Portal da Transparência, diferentemente de outras empresas públicas do GDF, como o Metrô-DF, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF (Codhab), para ficar em alguns exemplos.

A definição da amostra (órgãos aos quais seriam encaminhados os pedidos de informação) se deu a partir de informações relativas à estrutura do GDF presentes na própria página do governo. Para efeito de cálculo da amostra, foram considerados apenas os órgãos da estrutura do Poder Executivo, já que instituições como a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT) integram o governo apenas em sentido lato. A amostra foi dividida entre Administrações Regionais, Empresas Públicas (em seu site, o GDF lista entre as empresas públicas algumas autarquias, como o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM). Trata-se, portanto, de uma lista de

órgãos da administração indireta), Secretarias de Estado e Fundações. Adicionando-se aí o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), obtêm-se um total de 90 órgãos listados na página oficial do GDF como integrantes da estrutura do Poder Executivo local. Esses órgãos estão distribuídos entre os seguintes grupos:

- **30 Administrações Regionais;**
- **22 Empresas Públicas (órgãos da administração indireta);**
- **33 Secretarias de Estado, e**
- **Quatro Fundações.**

A amostra de 20 órgãos, considerada satisfatória para os objetivos do estudo, foi calculada proporcionalmente a esses grupos, de tal forma que o número de órgãos consultados em cada um deles correspondesse ao tamanho relativo do grupo dentro da estrutura do Poder Executivo. Definida a quantidade por grupo, os órgãos a serem consultados dentro de cada um foram escolhidos aleatoriamente utilizando um serviço virtual de sorteios, o *Random Picker* (<http://www.randompicker.com/>). As amostras, por grupo, ficaram com os seguintes totais:

**Administrações Regionais – 6,6**

**Empresas Públicas – 4,8**

**Secretarias de Estado – 7,3**

**Fundações – 0,9**

Utilizando um critério de arredondamento para cima nas dízimas maiores que 0,5, e para baixo, nas menores, temos a seguinte amostra:

**Administrações Regionais – 7**

**Empresas Públicas – 5**

**Secretarias – 7**

**Fundações – 1**

Os órgãos sorteados, conforme explicado anteriormente e seguindo tais critérios de amostragem, foram os seguintes:

<b>Administrações Regionais</b>
1. Brazlândia – RA IV;
2. Ceilândia – RA IX;
3. Jardim Botânico – RA XXVII;
4. Itapoã – RAXXVIII;
5. Guará – RA X;
6. Recanto das Emas – RA XV;
7. Sudoeste/Octogonal – RA XXII.
<b>Empresas Públicas (administração indireta):</b>
8. Companhia de Desenvolvimento Habitacional - CODHAB/DF;
9. Departamento de Estrada de Rodagem do DF – DER;
10. Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP;
11. Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – IBRAM;
12. Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.
<b>Secretarias de Estado:</b>
13. Desenvolvimento Econômico;
14. Entorno;
15. Juventude;
16. Saúde;
17. Transparência e Controle;
18. Cultura;
19. Idoso.
<b>Fundações:</b>
20. Fundação Jardim Zoológico de Brasília.

**Tabela 2 - Órgãos selecionados para a amostra**

#### **4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

Conforme dito na sessão anterior, trabalhamos com uma amostra de vinte órgãos do Poder Executivo do Distrito Federal, escolhidos de acordo com sua classificação entre Administrações Regionais, Empresas Públicas e Autarquias, Fundações e Secretarias de Estado. A esta amostra, enviamos pedidos de informação, por e-mail, entre os dias 19 e 27 de novembro de 2012. Durante o envio dos pedidos, perguntamos diretamente aos responsáveis se o órgão em questão possuía um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) estruturado em suas dependências. Houve um caso no qual nem o próprio ouvidor do órgão soube informar se havia ou não tal serviço, o que é ainda mais surpreendente diante do fato de que o SIC, de acordo com a LAI e com a Lei Distrital, deve ser criado dentro das ouvidorias. Há que se notar que a simples existência do SIC não garantiu a entrega das respostas de forma satisfatória e dentro do prazo. Houve também casos de órgãos que, mesmo não possuindo um SIC estruturado, lograram responder nosso questionamento de forma satisfatória.

##### **4.1 MARGEM DE RESPOSTA**

**Dos órgãos consultados, apenas três, ou seja, 15% da amostra, responderam as perguntas de forma satisfatória e dentro do prazo.** Não foram consideradas respostas satisfatórias aquelas que exibiam apenas links genéricos para o Portal da Transparência do GDF, e nem aquelas que exigiam o preenchimento de formulários físicos com os pedidos de informação, a serem entregues na sede dos órgãos pois, como já mencionado, tanto a LAI quanto a Lei Distrital 4.990/2012 garantem a possibilidade de envio dos pedidos por e-mail. Os dados fornecidos nestas respostas consideradas satisfatórias foram checados no Portal da Transparência, e todos correspondiam, integralmente, aos dados do Portal. Os órgãos que responderam satisfatoriamente foram a Fundação Jardim Zoológico de Brasília, a Secretaria Especial do Idoso e a Administração Regional do Sudoeste / Octogonal. Neste último caso, o atendimento foi realizado por um servidor lotado no Gabinete do Administrador, e não na ouvidoria do órgão, já que o órgão ainda não contava, à época, com um SIC estruturado. **Houve um caso de resposta satisfatória recebida fora do prazo estabelecido pela LAI, o da Secretaria de Estado de Cultura.** Embora o pedido tenha sido enviado em 19 de novembro, a resposta só chegou no dia 30 de janeiro, ou seja, 70 dias depois. O prazo definido pela LAI, como já citado, é de 20 dias prorrogáveis por mais dez mediante aviso.

**Outros cinco órgãos (25% da amostra) responderam ao questionamento dentro do prazo, mas de forma insatisfatória.** Entre eles, contam-se dois casos principais. No primeiro, que abrange três dos cinco (Administrações Regionais do Recanto das Emas e do Guará e Secretaria de Estado de Saúde), as respostas se limitavam a fornecer links de sessões genéricas do Portal da Transparência. Em outros dois casos, os do Instituto Brasília Ambiental (Ibram) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab), houve uma resposta formal aos pedidos, mas estas indicavam que as informações requeridas só poderiam ser obtidas com o preenchimento de um formulário físico, a ser protocolado na sede dos órgãos, o que contraria frontalmente o disposto tanto na LAI quanto na Lei Distrital 4.990/2012.

**Os 11 órgãos restantes não encaminharam respostas formais aos pedidos de informação, perfazendo 55% da amostra selecionada. Isso equivale a dizer que a taxa de resposta em nosso levantamento foi de 45%.** Dentre os órgãos que não responderam, há dois casos dignos de nota. Tanto a Secretaria de Estado de Fazenda quando o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) enviaram e-mail, logo após o

encaminhamento dos pedidos, esclarecendo que os mesmos haviam sido encaminhados aos setores responsáveis. Ambos possuem SICs estruturados dentro de suas ouvidorias, os quais, presumivelmente, receberam nossos pedidos, mas não forneceram nenhum tipo de resposta.

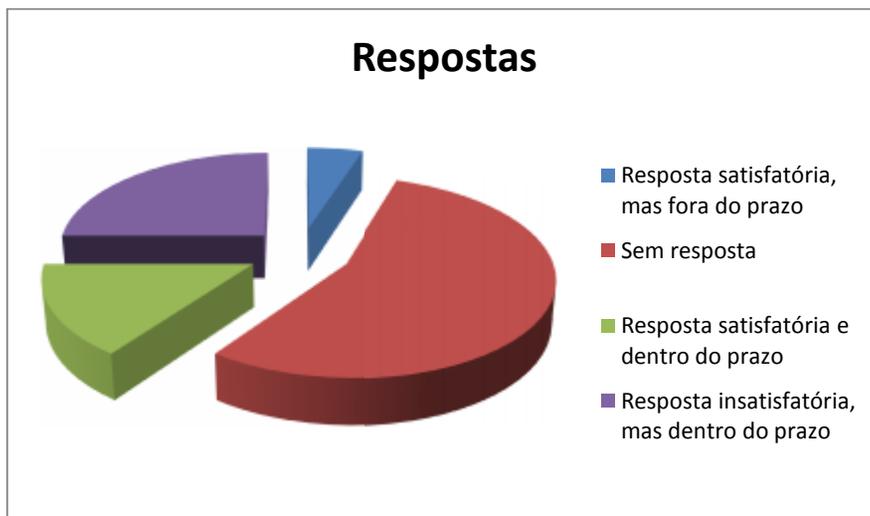


Figura 1 - Percentagem por tipo de resposta

<b>Respostas satisfatórias e dentro do prazo</b>	<b>Respostas satisfatórias, mas fora do prazo</b>	<b>Respostas insatisfatórias, dentro do prazo</b>	<b>Sem resposta</b>
Zoológico Secretaria do Idoso Sudoeste	Secretaria de Cultura	Ibram Recanto das Emas Codhab Secretaria de Saúde Guará	Des. Econômico Entorno Fazenda Transparência Terracap Novacap DER Brazlândia Ceilândia Jardim Botânico Itapoã
<b>Total: 3. Corresponde a 15% da amostra.</b>	<b>Total: 1. Corresponde a 5% da amostra.</b>	<b>Total: 5. Corresponde a 25% da amostra.</b>	<b>Total: 11. Correspondente a 55% da amostra.</b>

Tabela 3 - Margem de cada tipo de resposta na amostra

#### 4.2 EXISTÊNCIA DE SICs

Encontramos resultados mais animadores no que tange à existência de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) estruturado de acordo com as regras estabelecidas pela Lei Distrital 4.990. Estes devem estar em condições de protocolar, acompanhar e responder as demandas, devem contar com pelo menos um servidor responsável por esta tarefa e devem estar organizados dentro da estrutura das ouvidorias, conforme rezam os artigos 10 e 11 da Lei referida. Note-se que essas especificações já estavam estabelecidas pela LAI e pelo decreto que a regulamenta, editado em seguida, quando do levantamento.

**Nosso levantamento apurou a existência de SICs estruturados nessas condições em 10 dos 20 órgãos pesquisados, ou seja, em 50% da amostra.** Este resultado pode ser considerado satisfatório, dado o curto período entre a edição da LAI e a realização do levantamento. De forma até certo ponto surpreendente, dois dos três órgãos que forneceram respostas satisfatórias e dentro do prazo ainda não contavam com o SIC estruturado. Apenas a Fundação Jardim Zoológico de Brasília respondeu adequadamente e teve o atendimento realizado pelo responsável do SIC. Os órgãos que se possuíam SIC estruturado eram os seguintes: secretarias de Estado do Entorno, da Fazenda, de Cultura e de Transparência e Controle; a Fundação Jardim Zoológico de Brasília, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab), a Companhia Imobiliária do Distrito Federal (Terracap), o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), e as administrações regionais de Brazlândia e de Ceilândia.

A qualidade do funcionamento desses serviços, entretanto, é questionável. Isso é demonstrado pelo fato de que, **dentre os 10 órgãos que possuem SIC estruturado, apenas um forneceu uma resposta adequada e dentro do prazo, ou seja, 10% do subgrupo.** Outros dois forneceram respostas (uma satisfatória, mas fora do prazo, e outra insatisfatória), totalizando três órgãos, numa margem de resposta total de 30%. **Já entre os órgãos que ainda não possuíam SIC estruturado, a margem de respostas adequadas e dentro do prazo foi o dobro, 20%.** O número de órgãos que forneceram algum tipo de resposta também foi o dobro: dos 10, seis responderam (totalizando 60% do subgrupo). Como se vê, a simples existência do SIC não garantiu nem o fornecimento de respostas e nem a adequação das mesmas.

<b>Possuem SICs Estruturados</b>	<b>Não possuem SICs Estruturados</b>
----------------------------------	--------------------------------------

Entorno Fazenda Transparência Cultura Zoológico Codhab Terracap DER Brazlândia Ceilândia  Total: 10. Corresponde a 50% da amostra	Desenvolvimento Econômico Saúde Idoso Novacap IBRAM Jardim Botânico Itapoã Guará Sudoeste Recanto das Emas  Total: 10. Corresponde a 50% da amostra
--	--

Tabela 4 - Existência de SICs nos órgãos

#### 4.3 RESULTADOS POR TIPO DE ÓRGÃO

Outra forma de interpretar os resultados obtidos é através da avaliação por grupos de órgãos, conforme definidos pela amostra. Não trataremos aqui do subgrupo das Fundações, já que este é composto por apenas um órgão, a Fundação Jardim Zoológico de Brasília.

**No caso das Empresas Públicas (que engloba também órgãos autárquicos), a margem de respostas satisfatórias foi de 0%.** Dois dos cinco órgãos que integram o subgrupo responderam de forma insatisfatória, elevando a margem de resposta do subgrupo a 40%. O subgrupo se destaca pela rapidez na implementação dos SICs: das cinco pesquisadas, três já contavam com o SIC quando do levantamento, perfazendo 60% do subgrupo, o percentual mais alto encontrado, embora isso não tenha se refletido na qualidade do atendimento.

**Dentre as sete empresas públicas pesquisadas, apenas uma respondeu adequadamente e dentro do prazo, totalizando aproximadamente 14%.** No subgrupo houve outras duas respostas: uma insatisfatória, dentro do prazo; e outra que preenche todos os requisitos da lei, mas entregue fora do prazo. Isso eleva a taxa total de resposta do subgrupo a 42,8%, (aproximadamente). O desempenho das empresas públicas na implementação dos SICs também pode ser considerado mediano: Na data do levantamento, três dos sete órgãos já contavam com o serviço, totalizando aproximadamente 42,8% da amostra.

**Das sete Administrações Regionais pesquisadas, apenas uma forneceu respostas adequadas e dentro do prazo, perfazendo aproximadamente 14% do subgrupo.** Outras duas administrações regionais forneceram respostas dentro do prazo, mas estas foram consideradas insatisfatórias. A margem dos órgãos dentro do subgrupo que ofereceram algum tipo de resposta, portanto, foi de aproximadamente 42,8%. Apesar deste desempenho, o subgrupo das Administrações Regionais é o que possui a menor porcentagem de SICs estruturados: das sete, apenas duas possuem o serviço, perfazendo 28% da amostra.

## **5. CONCLUSÃO**

A implementação e o cumprimento efetivo da LAI caminham a passos lentos no âmbito do Governo do Distrito Federal. Algumas das respostas inadequadas aos questionamentos enviados por esta pesquisa poderiam ter sido evitadas com um melhor conhecimento da lei por parte dos agentes incumbidos dos atendimentos, como é o caso dos órgãos que exigiram a entrega do formulário físico. Em outros casos, como no do recebimento de respostas que somente indicavam os links do Portal da Transparência, a falha pode estar na pouca familiaridade dos servidores com aquele sistema de informação, ou então numa demanda exageradamente alta para os recursos humanos disponíveis nos SICs. Na maior parte dos casos, porém, não houve resposta alguma, e isso parece indicar um funcionamento inadequado dos SICs, ou que estes existem apenas formalmente.

Se por um lado o país e o Distrito Federal contam, após a aprovação da LAI e dos decretos e normas locais que a acompanham, com um arcabouço legal bastante minucioso, por outro, estas precauções são postas em risco pelo desconhecimento da

norma, tanto entre os cidadãos quanto entre os servidores dos diferentes órgãos e, em um dos casos pesquisados, até do próprio ouvidor. O desconhecimento da norma, e seu consequente descumprimento, tendem a alimentar um círculo vicioso, no qual o não recebimento de respostas adequadas cria um desestímulo à procura dos cidadãos. Diminuindo a demanda, é possível que os próprios responsáveis se tornem, com o tempo, menos atentos aos pedidos de informação. Inversamente, um bom funcionamento dos SICs e demais mecanismos previstos tende a aumentar a confiança depositada pelos cidadãos nesses instrumentos.

As soluções para os problemas apontados passam, a nosso ver, por três questões principais. Em primeiro lugar, é preciso que os agentes públicos em geral, e especialmente aqueles envolvidos diretamente com a prestação de informações, passem por um processo de treinamento/qualificação que lhes esclareça sobre o funcionamento da LAI e de suas atribuições no cumprimento da mesma. Em seguida, é preciso que a Ouvidoria Geral do DF, órgão ao qual a Lei Distrital atribui a missão de acompanhar a implementação e o funcionamento dos SICs, o faça de forma mais assídua, impondo sanções aos órgãos e servidores que persistirem no descumprimento da norma. Por fim, seria adequada a criação de uma carreira de Estado para os ouvidores e responsáveis pelos SICs, a fim de melhorar o nível técnico do pessoal empregado na atividade. Esse último ponto se relaciona com a discussão estabelecida na primeira sessão do referencial teórico deste trabalho. Em seus primeiros dias, a aplicação da LAI no âmbito do GDF segue gerida de forma descontínua, carecendo de uniformidade e de critérios de responsabilização aplicados com rigor.

Durante uma parte desta pesquisa, encontramos um exemplo curioso dessa forma de “institucionalização”, ou “burocratização” da política patrimonialista. Para nosso espanto, descobrimos que, na maioria dos órgãos, fossem eles administrações regionais, secretarias ou fundações públicas, a prevalência absoluta era de funcionários sem vínculo, ou seja, “politicamente” indicados. Na Administração Regional do Recanto das Emas, por exemplo, de 101 funcionários, apenas 12 eram estatutários, ou seja, admitidos via concurso público (Esta informação teve de ser buscada diretamente no Portal da Transparência, já que a resposta da Administração não a contemplava). Na Adm. Regional do Sudoeste, de 71 servidores, apenas dez eram estatutários. O caso mais aberrante foi encontrado na Secretaria Especial do Idoso, criada no primeiro ano da atual gestão. Ali, de 44 ocupantes, apenas dois haviam sido admitidos por concurso!

Hoje, os mecanismos de transparência via internet, como é o caso do Portal da Transparência do Governo do Distrito Federal, permitem constatar o quanto essa prática de extrapolação do estatuto do cargo político é disseminada nos vários âmbitos de governo.

A realização de levantamentos como este é tanto mais útil se for contínua ao longo tempo. Algumas organizações da sociedade civil ligadas ao tema, como a ONG Contas Abertas, vem realizando medições periódicas relacionadas ao tema da transparência, geralmente tendo como foco o funcionamento dos mecanismos de transparência ativa (principalmente dos portais de acesso à informação). Esta escolha se deve, talvez, à maior antiguidade desta forma de transparência em relação aos SICs. Todavia, estes deverão necessariamente, a partir da edição da LAI, tornar-se objeto deste mesmo tipo de monitoramento.

Cabe ressaltar aqui a importância da realização de levantamentos externos aos órgãos governamentais. Estes tem publicado, de forma esporádica, informações sobre o número de pedidos recebidos ou atendidos, mas ainda não houve, nem mesmo da parte da Controladoria Geral da União (CGU), um levantamento da percentagem de pedidos efetivamente atendidos. Tal levantamento é ainda mais possível de ser realizado, em âmbito federal, pela CGU, uma vez que esta dispõe, desde o fim do ano passado, de um sistema centralizado (o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC) para acompanhar o funcionamento dos SICs no Governo Federal.

Idealmente, portanto, levantamentos como o apresentado neste trabalho deveriam ser realizados periodicamente, tanto a nível estadual/distrital quanto federal. Uma possibilidade interessante de continuidade deste trabalho é a sua reedição, com reavaliação das mesmas variáveis, quando a Lei Distrital completar um ano de sua edição, em dezembro de 2013.

## 6. NOTAS

1. A escolha por determinados termos em detrimento de outros é também um ato de escolha política. Referir-se ao período da história brasileira compreendido entre 1964 e 1985 simplesmente como “ditadura militar” contribui para escamotear o amplo apoio fornecido por setores da classe política civil ao regime totalitário. Alinhamo-nos, por isso, a outros autores, inclusive estudiosos do período, na escolha do termo “ditadura civil-militar” para designar o período. Muitos dos atores políticos que apoiaram o regime sobreviveram à abertura democrática e alguns deles se constituíram, inclusive, em foco de resistência às tentativas de trazer à tona a verdade histórica e a totalidade dos documentos sobre o período.

2. Sérgio Buarque de Holanda passou um período estudando na Alemanha antes de redigir *Raízes do Brasil*. Naquele país, Holanda entrou em contato com a obra de Weber, de quem, inclusive, tomou emprestadas algumas categorias analíticas. O fato de Holanda usar a palavra *patrimonialismo*, não é, portanto, mera coincidência.

3. Conforme nota Linhares (2011), a inclusão, na Constituição Federal de 1988, de passagens e disposições relativas ao direito à informação sofreu oposição severa dentro

da Assembleia Nacional Constituinte. A aprovação desses dispositivos se deu ao custo de vários destaques ao texto original e de árduas negociações. Conforme descreve o autor supracitado:

Não obstante, o pensamento sobre o direito de acesso à informação não foi unânime, sofrendo críticas e limitações de diversos setores na Assembléia Nacional Constituinte principalmente daqueles que representavam os interesses dos governos militares ou que deles tinham se beneficiado direta ou indiretamente. Diversas emendas no sentido de tornar mais abrangente este direito, principalmente por organizações arquivísticas preocupadas com a preservação histórica foram apresentadas e rejeitadas nas comissões temáticas relacionadas ao assunto. (Linhares, 2011, p. 115).

## **7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

Decreto n. 27.930, de 27 de março de 1950. Dispõe sobre a aplicação do Decreto n.º 27.583, de 14-12-1949. 1950. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 1950

Decreto n. 60.417, de 11 de março de 1967. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1967.

Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1991.

Lei n. 11.111, 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5o da Constituição Federal e dá outras providências. 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 maio 2005.

Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 de maio de 2009.

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de novembro de 2011.

Lei Distrital n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2012.

BARROS, Lucivaldo V. ***O Estado (IN)TRANSPARENTE: limites do direito à informação socioambiental no Brasil.*** 2008.

BELTRÁN, Mauricio. ***Freedom of the Press in Canada and Colombia.*** 2008.

BOTTERMAN, Maarten; et al. ***Public Information Provision in the Digital Age: Implementation and Effects of the U.S. Freedom of Information Act.*** 2001.

BOBBIO, Norberto. ***Dicionário de Política (Volume I).*** 1983.

BOBBIO, Norberto. ***A Era dos Direitos.*** 1992.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coords). ***Acesso à informação e controle social das políticas públicas.*** 2009.

CENEVIVA, Ricardo. ***Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente.*** 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque. ***Raízes do Brasil.*** 1936.

LAMBLE, Stephen. ***Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy.*** 2002.

LEAL, Victor Nunes. ***Coronelismo, enxada e voto.*** Companhia das Letras, 1948.

LINHARES, Fernando Moura. ***O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas.*** Dissertação, 162 f. Unifor-CE, 2011.

MADISON, James. ***The Federalist Papers, N° 51 - The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments.*** 1788.

PAUL, Samuel. ***Accountability in public services: exit, voice and control.*** 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. ***Formação do Brasil Contemporâneo - Colônia.*** 1942.

RODRIGUES, Georgete Medleg. **Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil – Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história.** Revista Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, nº 1. 2011

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. ***Direitos Humanos: conceitos, significados e funções.*** Ed. Saraiva, 2010.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim; DUMONT, Lúgia Maria Moreira. **Controle Público e Orçamento Federal: avaliando o papel do SIAFI.** Revista Informação Pública, vol. 5 (1), 2003.

WEBER, Max. ***Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva.*** 1913.