



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

LUCIANA MARIA CHAVES DE ALMEIDA

**A ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO
MONITORAMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
*A ACCOUNTABILITY***

Brasília – DF

2014

LUCIANA MARIA CHAVES DE ALMEIDA

**A ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO
MONITORAMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
A *ACCOUNTABILITY***

Monografia apresentada ao
Departamento de Gestão de Políticas
Públicas como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Gestão Pública.

Professora Orientadora: Prof.^a Dr.^a
Graziela Dias Teixeira

Brasília – DF

2014

LUCIANA MARIA CHAVES DE ALMEIDA

**A ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO
MONITORAMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
A ACCOUNTABILITY**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

LUCIANA MARIA CHAVES DE ALMEIDA

Professora Graziela Dias Teixeira
Professora-Orientadora

Prof. ^a Dr. ^a, Christiana Soares de Freitas
Professora-Examinadora

Prof. ^a Dr. ^a, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Professora-Examinadora

Brasília, 23 de junho de 2014

Aos meus pais, pela dedicação e amor incondicional. À minha avó, por todos os cuidados. E à Babi (*in memoriam*), por ter me mostrado que tudo deve ser vivido intensamente.

Tenho tanto o que agradecer, a tantas pessoas e por tantas coisas, que só menção nos agradecimentos não seriam suficientes. É difícil fugir dos clichês, e a verdade é que não vou me esforçar para fugir. As vezes clichês são necessários.

Primeiramente agradeço a Deus. A verdadeira paz e o verdadeiro Amor. Sei que sem Ele sou nada, e tudo que tenho é Dele, para sua honra e glória.

Agradeço aos meus pais, Sergio e Lenimar, por serem minha primeira escola. Por serem meu maior exemplo de amor, dedicação e doação. Pela capacidade de renunciar as próprias vontades em favor das minhas. Vocês são meu porto seguro.

Agradeço também a minha vó Waldete, por me cuidar e proteger. Aos meus primos, por serem meus espelhos e sempre acreditarem que eu tinha um futuro. A todos os meus tios, em especial meu padrinho Lauro e madrinha Jupiara (*in memoriam*), por ajudarem tantas vezes na minha educação, e também a toda a minha família.

Agradeço a Brenda, Laris, Laurinha, Nanny e Ots por caminharem comigo já há tantos anos. Por sonharem meus sonhos, por comprarem minhas loucuras, por serem abraço, palavra de incentivo, puxão de orelha. Vocês me ensinaram e me ensinam diariamente o significado de amizade verdadeira. É difícil traduzir em palavras o que vocês representam. Agradeço aos meus migz (Bobinho, Fih, Gui, Evi, Dan e Dé), pelo apoio e força, por entenderem minha ausência temporária, por me mimarem e por deixarem qualquer situação mais leve e divertida. Sem vocês seria muito mais difícil.

Agradeço também ao pessoal da SDH que teve toda a paciência de ensinar uma estagiária de primeira viagem. Ao Senado por me mostrar o melhor e o pior lado da política no país. E ao pessoal do MPT (Nando, Daniel, Jerry e Alex), por serem exemplos de trabalho com empenho, paixão e competência. Faltam profissionais assim na administração pública.

Em especial, agradeço a dupla de *Uglies* que me acompanhou ao longo dos quatro anos de graduação. Jéssica e Mari, por causa de vocês tenho dúvidas se fiz um curso superior ou um *tour* gastronômico por Brasília. Vocês foram o melhor presente que ganhei da Universidade. Obrigada absolutamente por tudo. Obrigada também a todos os colegas de GPP, sei que a gestão pública do país estará em boas e capacitadas mãos.

Por último, agradeço a Bárbara (*in memoriam*), pelos anos de amizade sincera e por confiar mais que eu mesma, que eu seria uma boa profissional onde quer que fosse. Muito disso daqui foi por você. Obrigada pelos ensinamentos.

Entre a dor e o nada o que você escolhe?

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

A busca por uma cultura de transparência vem fazendo com que o Governo Federal se empenhe em criar políticas que fomentem o acesso à informações. A ampla divulgação das atividades governamentais ajuda a fortalecer a democracia, e aproxima sociedade e governo. A criação de uma lei de acesso à informação foi uma resposta ao que os organismos internacionais vinham propondo e que já estava sendo desenvolvido em vários países do mundo. A LAI traz inovação, estabelecendo que o sigilo é a exceção e o acesso é a regra. Por meio de entrevistas estruturadas e análise documental, objetivou-se examinar como a Controladoria-Geral da União vem monitorando a lei, e a possível contribuição para *accountability* do país. Ao final concluiu-se que a lei é inovadora e um passo largo para desenvolver e fomentar a *accountability*. Com o direito ao acesso garantido as pessoas se sentem mais motivadas a participar de forma significativa das decisões e o governo adquire a capacidade de atender melhor aos anseios e reivindicações da população.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação, Controladoria-Geral da União, Accountability, Transparência Pública.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. ACESSO À INFORMAÇÃO PELO MUNDO	14
2. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL	17
3. ACCOUNTABILITTY	22
4. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)	25
4.1. CRIAÇÃO E OBRIGAÇÕES DA CGU	25
4.2. A CGU E O MONITORAMENTO SOBRE A LAI	27
5. LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	29
BIBLIOGRAFIA	37

INTRODUÇÃO

A partir da reforma administrativa do Estado, o Brasil vem buscando implantar um novo modelo de administração pública, mais eficiente e voltado para ao cidadão.

A chamada administração pública gerencial emerge como alternativa à lenta e centralizada administração pública burocrática. Essa reforma decorre da necessidade do Estado de rever o seu papel e a forma que interage com a sociedade, buscando construir um Estado mais capacitado e que corresponda às demandas sociais. De acordo com PRZEWORSKI (2001), o objetivo da reforma do Estado deve ser construir instituições que ao mesmo tempo permitam aos governos cumprir seu papel e os impeçam de abusar do seu poder.

A nova gestão pública é implementada definitivamente no final do século XX, é dirigida para a obtenção de resultados, busca incentivar a criatividade e a inovação da coisa pública, e tem por base a ética da transparência, da responsabilização e da redução de custos.

Sendo assim, estimular a transparência pública torna-se um dos compromissos principais da administração moderna e um dos seus maiores desafios. O conceito de transparência pública, que aparece junto com o advento da administração gerencial, convida a sociedade a assumir um papel ativo no exercício do poder.

Partindo do princípio apresentado por Francis Bacon (CGU, 2012) de que conhecimento é poder, pode-se dar conta do quão importante é a criação de ferramentas que possibilitem o acesso da população à informação pública. Gomes Filho afirma que:

O poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce. [...] A transparência confere lucidez ao exercício do poder. Poder transparente tende a ser poder consciente. Logo, dar transparência ao poder, implica melhorá-lo (GOMES FILHO, 2005, p. 5).

A partir do momento que o agente público aproxima a informação do cidadão, ele divide o seu poder, e evita uma gestão autoritária e concentrada. A transparência convoca as pessoas a assumirem um papel de protagonistas na relação de exercício

de poder, pois passam a ter condições de interferir, cobrar e exigir que se faça o desejado.

A ONG denominada “Artigo 19” define informação pública como qualquer tipo de dado ou registro em poder de órgãos públicos ou agentes do Estado e de empresas que prestem serviço público. O acesso a essas informações possibilita o controle e a fiscalização das ações do poder público.

A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania (CGU, 2012).

A garantia do acesso à informação contribui para a elevação da qualidade da gestão pública, promoção do desenvolvimento econômico, social e humano, aumento da transparência do Estado e conseqüentemente a diminuição da corrupção, além de auxiliar na criação de mecanismos de *accountability* governamental.

A democracia é o verdadeiro pano de fundo do tema “acesso à informação” e “transparência pública”. É possível afirmar que não existe uma democracia absoluta se as informações tidas como públicas estão concentradas nas mãos de poucos. Porém, o ideal democrático só pode ser verdadeiramente atingido se houver o envolvimento do cidadão nos diferentes aspectos da vida política, isto é, se houver um engajamento político real. Não é suficiente apenas que as informações sejam transparentes e que a população tenha acesso à elas. Para a democracia se consolidar é necessário que se exerça um controle social, e que a população utilize o que está disponível em seu favor.

Para que uma informação seja considerada transparente, deve reunir algumas características básicas, como estar exposta de maneira clara, ser de fácil entendimento e acesso, possuir confiabilidade e ser relevante.

A transparência auxilia o processo de fiscalização dos gastos governamentais e o combate à corrupção. A obrigação de publicar pressiona os entes públicos para que ajam dentro dos princípios legais e morais, além de possibilitar que a sociedade acompanhe sua conduta e exerça o controle social sobre as ações desempenhadas pelo Estado. Contudo, é importante ressaltar que somente a aliança entre transparência e acesso à informação não é garantia de que a máquina pública irá

funcionar, todavia a ausência desses dois elementos dificulta o controle social, o que consequentemente pode resultar em uma má aplicação dos recursos públicos.

Com o aumento progressivo do debate em torno da transparência pública, vários países foram levados a criar leis que garantam o acesso às informações públicas. Em 2011, o Brasil aprovou a sua legislação específica sobre o tema. A Lei 12.527 de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, discorre sobre o direito que todos possuem ao acesso à informação e vem estabelecer que o acesso é a regra e o sigilo a exceção (BRASIL, 2011).

A LAI estabelece os procedimentos e prazos que a Administração Pública dispõe para responder aos requerimentos de informações demandados pela sociedade. Também determina o tipo de informações que o Estado deve fornecer de maneira ativa, isto é, por iniciativa própria, independente de ser solicitado.

O órgão responsável por monitorar a lei de acesso à informação no âmbito do executivo federal é a Controladoria-Geral da União. A CGU também é responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República nos assuntos relativos a transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CGU, 2014).

Ciente da significativa contribuição da Lei de Acesso à Informação para ampliação da transparência no Brasil e conseqüente consolidação da democracia, chega-se ao elemento de estudo deste trabalho, que objetiva **analisar a atuação da Controladoria-Geral da União no monitoramento da Lei de Acesso à Informação e a *accountability***.

Entre os objetivos específicos estão analisar o contexto histórico e o processo de implementação da LAI no Brasil e em outros países, identificar quais os principais desafios à implementação da lei; identificar a relação entre a lei de acesso à informação e a *accountability*.

Neste trabalho, explorou-se principalmente a *accountability* como responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, fato que incentiva a promoção de transparência pública e ajuda a consolidar a democracia. A política da transparência reduz os segredos de Estado, permite o livre conhecimento da sociedade e potencializa o exercício da cidadania.

A escolha do tema justifica-se pelo fato de ser um assunto atual e de relevância para a sociedade, visto que a correta e ampla utilização dos mecanismos disponíveis de transparência e acesso à informação podem contribuir efetivamente para o avanço do país, tanto na esfera política, como na social e econômica. Aprofundar o conhecimento sobre as ferramentas disponíveis de controle das ações do governo amplia a capacidade de monitoramento e diminui o risco de um possível abuso de poder.

A metodologia utilizada neste trabalho, quanto à abordagem, é do tipo qualitativa, preocupando-se em descrever, compreender ou explicar o fenômeno que é objeto de estudo. A princípio utilizou-se a pesquisa exploratória, que é utilizada para familiarizar-se com um assunto ainda pouco conhecido, permitindo identificar situações de estudo. (GIL, 1994). Para alcançar os objetivos propostos, optou-se ainda pela utilização da pesquisa descritiva, que pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987)

Quanto aos procedimentos utilizados, valeu-se principalmente de pesquisa bibliográfica, que foi feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas em livros, artigos científicos, páginas da internet. Também foi realizada uma análise documental, observando documentos governamentais, cartilhas e artigos sobre o tema transparência pública, lei de acesso a informação e outros correlacionados.

A coleta de informações foi feita através de entrevistas com pessoas que participam ou participaram ativamente da implantação e/ou monitoramento da Lei de Acesso à Informação, com a finalidade de obter informações necessárias para proceder com a pesquisa. Foram realizadas duas entrevistas. A primeira com funcionários da Controladoria-Geral da União, órgão responsável pela Lei de Acesso em âmbito federal executivo. E a segunda com a ONG Artigo 19, uma organização não governamental internacional, que possui destaque na luta pela liberdade de expressão e o acesso à informação.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro traça um panorama histórico sobre o desenvolvimento do tema acesso à informação, mostrando como assunto entrou na agenda de diversos países e organizações internacionais. Em seguida, aborda-se a lei de acesso à informação no Brasil e todo o processo para ampliar a transparência pública. No capítulo três analisa-se a accountability, sua

definição, tipos e aplicação. O quarto capítulo versa sobre a Controladoria-Geral da união, e expõe suas funções, histórico de criação e relação com a LAI, além disso aborda a parte mais teórica do monitoramento de um política pública. No capítulo cinco, é feita a conexão entre a Controladoria-Geral da União, a Lei de Acesso à Informação e a *accountability*, e é apresentada a pesquisa feita. Por fim, são realizadas as conclusões do trabalho.

1. ACESSO À INFORMAÇÃO PELO MUNDO

A temática do acesso à informação, apesar de ser atual, não é um tema novo no cenário mundial. A sua importância vem sendo reconhecida cada dia mais pela sociedade civil, acadêmicos, mídia e governos de todo o mundo.

O primeiro país que publicou uma lei sobre o direito de acesso foi a Suécia, em 1766. A Lei de liberdade de Imprensa ou *Freedom of the Press Act*, assegurava que todo indivíduo teria o direito de acessar os documentos públicos, excetuando-se os classificados como secretos.

Somente após a Segunda Guerra Mundial, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), as Organizações das Nações Unidas reconhecem o acesso à informação como direito fundamental do ser humano.

Artigo 19 – todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

Foi a partir desta publicação que tal direito passou a ser reconhecido por vários órgãos internacionais, o que acabou influenciando os países a criarem marcos legais que legitimassem o acesso à informação.

É importante ressaltar que, apesar dos tratados internacionais garantirem o direito de acesso às informações públicas, era necessário que cada país apresentasse uma legislação específica sobre o tema, pois é mais fácil para o cidadão obter seu direito recorrendo a uma lei interna do que uma norma internacional. Além disso, para que a lei funcione realmente, é necessário a adoção de uma série de procedimentos práticos.

Até 1990, somente 13 países haviam adotado leis que possibilitavam o acesso à informação (ARTIGO 19, 2012). São eles: Suécia (1766), Colômbia (1888), Finlândia (1951), Estados Unidos (1967), Dinamarca (1970), Noruega (1970), Holanda (1978), França (1978), Nova Zelândia(1982), Austrália (1982), Canadá(1982), Austria (1987) e Filipinas (1987).

O direito à informação na década de 90 era visto mais como um meio de governança administrativa, enquanto hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental (MENDEL, 2008).

A ONG *Transparency International* elabora anualmente um relatório que aborda a percepção de corrupção nos países do mundo inteiro. Analisando o *ranking* de 2013, percebe-se que dos 13 países pioneiros na implantação de uma lei de acesso, nove estão entre os 20 melhores colocados. Isto porque o acesso à informações públicas acarreta uma maior transparência reduzindo a corrupção, entendida aqui como o abuso de poder público em benefício privado, já que permite à sociedade um acompanhamento da gestão.

Hoje, aproximadamente 90 países possuem uma lei específica sobre o acesso à informação. Foi a partir do ano de 1990 que esse número aumentou progressivamente. Principalmente após o advento da internet, e com os avanços das tecnologias que facilitam a disponibilização dos dados para a população, além de aumentar a capacidade de fiscalização do poder público. Adotar uma lei específica sobre o acesso à informação é fundamental, pois possibilita promover os direitos humanos e auxiliar no combate à corrupção. O objetivo primordial das leis adotadas é fortalecer a transparência dos governos (CGU, 2008). Há uma tendência global muito expressiva na intenção de adotar legislação sobre direito à informação.

Na América Latina, o primeiro país que estabeleceu uma lei de acesso aos documentos gerados pelo governo foi a Colômbia, em 1888.

Outro país latino americano que normalmente é referência ao se tratar de acesso à informação é o México. A LAI mexicana foi sancionada em 11 de junho de 2002, porém desde 1977 a Constituição Mexicana reconhecia que o direito à informação deveria ser garantido pelo Estado. No México, a luta pela garantia do direito ao acesso se deu principalmente pelo apoio que a mídia ofereceu a um grupo que atuava em prol da causa. Foi percebendo os anseios da sociedade civil, que o governo decidiu incluir o tema na agenda, e assim aprovou com unanimidade a implantação da *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Essa legislação foi aprovada como parte de uma política nacional de combate à corrupção e fortalecimento da democracia.

Esta lei prevê que qualquer cidadão pode requerer informações de órgãos e departamentos governamentais e institui um prazo de no máximo 20 dias úteis para o recebimento da resposta (CGU, 2008). A lei mexicana também prevê a criação de um órgão independente, chamado de Instituto Federal para Acesso à Informações Públicas (IFAI), responsável por verificar a qualidade das informações repassadas a

população. Os órgãos públicos do México devem divulgar algumas informações relativas ao uso de recurso público periodicamente, mesmo sem serem requisitadas. De acordo com Mendel (2008), a LAI Mexicana pode ser considerada uma das mais progressivas leis de acesso à informação pública do mundo.

Atualmente, Cuba e Costa Rica compõem o grupo dos únicos países que não possuem uma lei sobre o acesso à informação na América Latina.

O teor das Leis de Acesso à Informação varia de um país para o outro, porém alguns pontos são comuns à maioria dos países. Esses aspectos em comum acabaram formando um padrão, um conjunto de princípios que os especialistas consideram um ponto de partida para que outros países possam se espelhar e elaborar suas próprias leis específicas de acesso. Alguns desses princípios são:

- **Máxima Divulgação:** toda a informação mantida pela esfera pública deve ser divulgada, excetuando-se situações muito específicas. Em suma, materializa o dever de divulgar dos órgãos e o direito de receber informação da sociedade.
- **Obrigação de Publicar:** os órgãos devem publicar proativamente e de maneira voluntária informações essenciais, sem que necessariamente, lhes tenha sido demandada.
- **Promoção de um governo aberto:** Promover uma cultura de acesso com um serviço público empenhado em proporcionar práticas transparentes e onde os cidadãos usufruam do seu direito de acesso.
- **Procedimentos que facilitem o acesso:** Todas as solicitações feitas devem ser processadas com rapidez, imparcialidade e de fácil acesso. O prazo para resposta também deve ser curto e em caso de negativas o cidadão deve ter a oportunidade de recorrer.
- **Moderação de custos:** Qualquer custo que o acesso à informação possa gerar, não deve ser motivo para o cidadão desistir de solicitar.

2. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Durante o período que vai de 1964 a 1985 o Brasil viveu a chamada Ditadura Militar. Foi uma época onde vários direitos fundamentais como os de liberdade de expressão e voto foram suspensos. Após o fim deste regime, uma nova Constituição foi criada para o país. A chamada Constituição Cidadã foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e trouxe novas diretrizes para a atuação dos administradores públicos, e é considerada um marco da democracia. A nova Carta Magna traz a publicidade como um princípio expresso a ser seguido pelos agentes públicos e impõem que o acesso à informação seja um direito dos indivíduos.

É em seu artigo 5º, inciso XXIII que vem previsto o direito de acesso à informação:

Art. 5º, 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, Constituição Federal, de 1988)

Sabe-se que o direito à informação é fator indispensável para promover a boa governança, além de propiciar outros avanços sociais (ARTIGO 19, 2009). Contudo, apesar do direito à informação ter atingido o patamar de direito fundamental assegurado na Constituição, ainda era pouco o nível de detalhamento sobre o assunto. A implementação real de uma política de transparência deveria ir além disso.

Uma sociedade que possui um grau de transparência baixo pode apresentar práticas clientelistas, paternalistas, marcadas pela corrupção e que almejam o interesse particular em detrimento do coletivo. Buscando evitar essas situações, o governo tem mobilizado esforços para promover transparência pública.

Um passo importante que contribuiu para o avanço da transparência no Brasil foi a Lei Complementar 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal. Sob pilares da responsabilidade e da transparência, a LRF estabelece instrumentos de gestão fiscal que ampliam a divulgação dos planos, orçamentos, relatórios de gestão fiscal e orçamentária. Ficou determinado que a divulgação deveria ser ampla e compreensível para o cidadão.

Com o passar dos anos , diversos outros mecanismos foram surgindo para melhorar o acesso às informações públicas. Em 2004, foi implantado o Portal da Transparência, que representou um avanço na maneira de divulgar as informações públicas. O portal é responsável por publicar informações sobre transferências de recursos para estados, municípios, pessoas jurídicas, e feitas ao exterior, ou diretamente a pessoas físicas, informações sobre gastos diretos do governo federal, informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira, informações sobre cargo, função e situação funcional dos servidores e agentes públicos do Poder Executivo federal, entre outras coisas (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014). O portal da transparência visa assegurar a correta aplicação dos recursos públicos já que permite que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar

Em 2009, uma lei que recebeu o nome de Lei da Transparência foi acrescentada à LRF, a Lei Complementar n° 131/09. Esse dispositivo estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das três esferas públicas (BRASIL, 2009). É importante frisar que esta lei é apenas uma lei de transparência orçamentária. Uma lei de acesso à informação pública é muito mais ampla, envolve todos os documentos e registros mantidos por qualquer autoridade pública, e não apenas dados relacionados ao orçamento (ARTIGO 19, 2012).

Apesar dos avanços apontados sobre o acesso à informação, era necessário uma expansão que não se limitasse apenas a gestão fiscal ou outro assunto mais específico. O anseio por uma lei de acesso à informação ampla e eficaz tornava-se cada vez mais notável.

O passo definitivo para mudar o rumo da transparência pública e o acesso à informação no Brasil foi dado em 18 de novembro de 2011, data em que foi sancionada a Lei n° 12.527, conhecida como lei de acesso à informação. Esta lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas (BRASIL, 2011).

Ao todo, a tramitação da LAI durou 3 anos(2009 a 2011). Uma comissão especial foi criada para analisar o projeto e diversas audiências públicas foram realizadas objetivando ampliar o debate sobre o tema e conhecer a opinião da sociedade. Somente em 16 de maio de 2012 a LAI entra em vigor, determinando de uma vez por todas que a publicidade é a nova regra e o sigilo exceção. A partir de então, todas as informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, e não classificadas como sigilosas, são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos.

A LAI abrange todos os órgãos e entidades públicas de todos os entes federativos (união, estados, municípios e distrito federal) e de todos os poderes (legislativo, executivo judiciário e ministério público), além de entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, autarquias, fundações e empresas públicas e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes da federação.

A Lei de Acesso à Informação criou o que se convencionou chamar de transparência ativa (FERREIRA *et al.*, 2012, p. 8), onde o setor público divulga, por iniciativa própria, informações de interesse geral para a sociedade. Ou seja, independentemente de terem sido requeridas ou não, é dever dos órgãos e entidades disponibilizar em local de fácil acesso e na internet algumas informações gerais como o registro de despesa, informações relacionadas a licitações (editais, resultados, contratos celebrados), estrutura organizacional, endereços, telefones para contato, respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, dentre outros aspectos (BRASIL, 2011).

A transparência ativa traz vantagens tanto para o cidadão, que com as informações expostas consegue o que procura de imediato, quanto para a administração, pois gera economia de tempo e recursos.

Além da transparência ativa, os cidadãos também dispõem da transparência passiva, que consiste nos procedimentos para atender a demandas formuladas pela população. Os órgãos possuem um prazo de até 20 dias corridos (podendo ser prorrogável por mais 10 dias) para atender as solicitações.

O principal mecanismo criado pela LAI para viabilizar a transparência passiva foram os SICs - Serviço de Informações ao Cidadão, que possuem entre suas funções: orientar os cidadãos sobre pedidos de informação; informar sobre a

tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação; receber pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes. Pode-se dizer que o e-SIC tornou-se o canal de comunicação mais importante entre os cidadãos e a administração pública. O e-SIC é o principal pilar da transparência passiva do Governo, e o portal da transparência o principal pilar da transparência ativa. (NEVES, 2013, p.12)

De acordo com o IBID, o Brasil foi o 89º país a sancionar uma lei de acesso. A aprovação de uma lei específica tardiamente (somente após 246 anos do primeiro país a ter uma legislação sobre o assunto), não trouxe tanto prejuízo ao país, pelo contrário, permitiu que fosse criada uma lei inspirada nas leis de acesso à informação que obtiveram maior sucesso no cenário mundial.

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público ou para remediar uma defasagem. Para Secchi (2010) uma política pública aborda um conteúdo concreto e está orientada para a decisão e a ação. As políticas públicas podem fazer uso de diversos instrumentos para que as orientações e diretrizes sejam transformadas em ação. Podem tomar a forma de programas, projetos, campanhas publicitárias e leis, dentre outros.

A implantação de uma política pública com a dimensão da LAI implicou (e ainda implica) grandes mudanças organizacionais e principalmente culturais da administração pública e da mentalidade do brasileiro.

Uma cultura de acesso caracteriza-se pela informação chegar até o cidadão de maneira compreensível, funcionando como instrumento para suprir as demandas sociais. O Estado atua em nome da sociedade, dessa forma ele trabalha como guardião dos bens públicos e não como dono. Os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que é função do Estado possibilitar o acesso.

A LAI entende por informação, os dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato (BRASIL, 2011)

Em uma cultura de acesso, os requerimentos por informação são vistos como legítimos, sem ter a necessidade de que a população justifique a finalidade da informação. É necessário que os servidores que irão auxiliar a implementação da política de acesso sejam capacitados, além de definir claramente quais serão os

procedimentos adotados para viabilizar o acesso da população às informações. A cultura de acesso exige que quem detém o poder esteja sempre disposto a remover os obstáculos ao acesso à informação.

A comunicação entre governo e sociedade, neste tipo de cultura, deve ser clara e eficiente. O fluxo de informações deve favorecer a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão.

Em seu artigo 45, a LAI estabelece que é de responsabilidade de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Município criar uma legislação própria, que obedeça as regras gerais estabelecidas na Lei n° 12.527/2011. Até o final de 2013, 73% dos estados tinham regulamentado a LAI, 65% das capitais e 24% dos municípios com mais de cem mil habitantes (CGU, 2014).

No capítulo seguinte, será apresentada a teoria envolvendo *accountability*, seus conceitos, a dificuldade de tradução para o português e como ela pode ser dividida.

3. ACCOUNTABILITTY

A palavra *accountability* apareceu na língua inglesa no final do século XVIII, junto com o surgimento do capitalismo, que rompeu com o patrimonialismo e instituiu um sistema mais moderno de administração pública. (PINHO, SACRAMENTO, 2009, p. 1347). Os primeiros estudos sobre a tradução da palavra ocorreram em meados de 1988 com Anna Maria Campos, que escreveu um artigo questionando quando o termo poderia ser traduzido para o português. Neste caso, “traduzir” referia-se tanto à reprodução e conceituação da palavra para o português, quanto a agregar os valores da *accountability* ao contexto brasileiro.

Somente a partir do fim da ditadura militar e início da redemocratização foi possível iniciar o debate mais efetivo sobre *accountability* no Brasil. Campos afirma que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. A *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (CAMPOS, 1990, p. 4). Pode-se dizer, inclusive, que o que confere legitimidade a prática de *accountability* é o princípio democrático.

Um elemento indispensável ao processo de edificação da democracia, e conseqüentemente da *accountability*, é a transparência. Estes dois conceitos estão intimamente interligados, visto que a transparência, em tese, auxilia na promoção de *accountability*. A transparência deve garantir o controle público das ações dos governantes, permitindo ao cidadão, não só ser informado sobre aquelas ações, mas também possibilitando a eles influir na definição das metas coletivas (PRADO, 2006, p.360).

Vinte anos após a publicação do artigo de Campos, Pinho faz uma releitura para os dias atuais e constata que *accountability* não possui um conceito único, relacionando-se com responsabilidade, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e castigo (PINHO, SACRAMENTO, 2009, p.1364).

Schedler (2008), parte do princípio que *accountability* é a obrigação de abrir-se ao público, obrigação de explicar e justificar suas ações e subordinação à possíveis sanções. O autor identifica duas dimensões de *accountability*, uma referente à capacidade de resposta do governo, na obrigação que os agentes

públicos possuem de informarem e explicarem seus atos para a sociedade, chamada de *aswerability*, e outra dimensão chamada de *enforcement*, que é a capacidade das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos.

Outro autor consagrado referente a *accountability* é O'Donnell (1998), responsável por dividir *accountability* em duas ramificações: vertical e horizontal.

A *accountability* vertical corresponde às ferramentas que os cidadãos possuem ao seu dispor para exercer controle sobre as ações dos governantes e agentes públicos. O principal meio de *accountability* vertical são as eleições, porém, somente este mecanismo não é o suficiente para exercer o controle social sobre o governo.

O'Donnell ainda afirma que as eleições são a maneira que o população tem de premiar ou punir um governante. Em caso de satisfação popular, o governante é premiado com a reeleição ou consegue eleger o candidato que apoia, já em caso de insatisfação, a população pune o governante com o ato contrário. Para que de fato seja possível a ocorrência da *accountability* vertical, é fundamental que os eleitores estejam munidos com informações, de maneira ampla, completa e aberta. Isto é, para que os eleitores executem o processo de avaliação retrospectiva do governante necessitam, fundamentalmente, de informações.

Uma fragilidade que reside nas eleições como instrumento de promoção de *accountability* vertical é o fato de ser um mecanismo temporário de controle. Em virtude disso, por vezes, ela funciona apenas como uma avaliação *ex post*, sem garantir um controle direto e eficaz.

Existe um exemplo de *accountability* vertical não eleitoral, as chamadas reivindicações sociais, que ocorrem a partir das informações que encontram-se disponíveis para a sociedade, aliadas com a liberdade de opinião.

Já *accountability* horizontal abrange o controle exercido por outras organizações e agências estatais, que desempenham a função de *checks and balances* (freios e contrapesos), isto é, um mecanismo de controle mútuo entre as partes, que resultam na autonomia dos três poderes, não existindo a supremacia de um sobre o outro.

Em relação a esta vertente de *accountability*, O'Donnell refere-se a ele como:

“ [...]agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998, p. 40).

A *accountability* horizontal funciona, em síntese, como o controle interno à estrutura do governo no qual cada uma das instituições no exercício de suas atividades fiscaliza a atuação das demais.

Dessa maneira a *accountability* horizontal é exercida por órgãos como Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público (MP). O TCU é responsável por fiscalizar as questões financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial das três esferas de governo, e das entidades da administração direta e indireta, é um órgão auxiliar do legislativo. Já a CGU realiza cinco atividades principais: auditoria pública, correição, ouvidoria, controle interno e combate e prevenção à corrupção, assistindo de forma direta ao Presidente da República. Por último o Ministério Público tem atribuição de defender os direitos da sociedade e proteger os direitos individuais, impor o cumprimento da lei e fiscalizar o poder público através da ação civil pública.

Cunha (2000) compreende que, na *accountability* horizontal, a relação instaurada abrange os poderes estatais, desempenhando um controle interno. E que, em contrapartida, a *accountability* vertical, que também remete à ideia de controle, emerge do povo, ou seja, o próprio cidadão controla os políticos e as ações governamentais.

Enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais, a dimensão horizontal pressupões uma relação entre iguais (*checks and balances*) entre os poderes constituídos (PINHO E SACRAMENTO, 2009, p.1351).

No próximo capítulo será apresentado a Controladoria-Geral da União, sua estrutura, histórico de criação e a relação desse órgão com a LAI.

4. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

4.1. CRIAÇÃO E OBRIGAÇÕES DA CGU

A palavra controlar remete à fiscalização e significa verificar se uma atividade específica não está se desviando do fim imposto para tal. Na administração pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público (CGU, 2012).

Em 28 de maio de 2003, foi publicada a Lei nº 10.683, que estabelece a criação da Controladoria-Geral da União, responsável por assistir diretamente o Presidente da República nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, atividades de ouvidoria e incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2003).

A criação da CGU possibilitou uma reorganização do controle interno da administração pública federal, centralizando-o em um único órgão. Antes, o controle interno estava fragmentado, cada ministério possuía uma secretaria de controle interno que era pouco eficiente. Além disso, a criação do órgão consolida a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão (LOUREIRO *et alli*, 2012).

Atualmente a Controladoria possui como missão organizacional prevenir e combater a corrupção, e aprimorar a gestão pública fortalecendo os controles internos e incrementando a transparência, a ética e o controle social. A CGU é estruturada em basicamente quatro secretarias que buscam cumprir as principais obrigações do órgão.

A **Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)** é responsável por avaliar a execução de programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais, exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo. As atividades de controle interno são realizadas em todo país através das unidades regionais da CGU.

A **Corregedoria-Geral da União (CRG)** relaciona-se com as atividades de apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e aplicação de penalidades.

A **Ouvidoria-Geral da União (OGU)** é a encarregada de receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes às atividades do Poder Executivo Federal. Ainda deve orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A **Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)** é responsável por centralizar as ações de prevenção da corrupção, além de promover a atuação preventiva. Segundo o *site* da CGU, dentre os principais programas e ações desenvolvidos pela STPC estão:

- **Brasil Transparente:** Programa criado para assistir municípios e estados na implementação da Lei de Acesso à Informação. Busca juntar esforços para aumentar a transparência pública e a adoção de medidas de governo aberto.
- **Portal da Transparência:** um portal onde a população pode acompanhar a execução financeira dos programas do governo, assim, obtendo informações sobre como e onde o dinheiro público está sendo empregado, funcionando como um fiscal da aplicação do mesmo
- **Observatório da Despesa Pública:** É uma unidade permanente de acompanhamento dos gastos governamentais. Utiliza tecnologia da informação, para gerar informações que almejam subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos.
- **Programa Olho Vivo no Dinheiro Público:** Visa incentivar o controle social, ofertando treinamento à agentes públicos e representantes da sociedade civil. Parte-se do princípio que com os cidadãos instruídos é possível mobilizar a sociedade para combater a corrupção.

4.2. A CGU E O MONITORAMENTO SOBRE A LAI

Entende-se por monitoramento como sendo um processo constante de acompanhamento. Esta atividade diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações que estão sendo desenvolvidas. De acordo com Coutinho (2011) as atividades de monitoramento devem produzir informações sintéticas, que permitem a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que visa confirmar ou corrigir as ações monitoradas.

Apenas com o monitoramento é possível avaliar a eficiência e eficácia das intervenções. Ele é uma atividade gerencial interna, que se realiza durante o período de execução e operação da política.

Com a chegada da Lei de acesso à informação, além das cinco funções básicas que a CGU possuía, ainda agregou o papel central no monitoramento e orientação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com relação ao cumprimento dos dispositivos da lei.

De acordo com o artigo 68 do decreto 7.724/2012 que regulamenta a Lei de Acesso, compete à CGU:

V - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e

VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei no 12.527, de 2011. (BRASIL, 2012)

O monitoramento é uma maneira de assegurar a efetividade da Lei de Acesso no Governo Federal.

Entre as ações desempenhadas pela CGU para monitorar a LAI, estão:

- acompanhamento constante dos órgãos e entidades do Governo Federal, para assegurar o cumprimento da lei, objetivando a identificação de possíveis desvios e recomendando ações para corrigir os problemas;

- esclarecimento de dúvidas dos órgãos e entidades sobre a lei de acesso e disseminação de práticas que garantam o direito à informação;
- promover campanhas de divulgação que incentivem a sociedade a utilizar a LAI;
- elaborar, publicar e encaminhar para o Congresso Nacional relatório anual sobre a implementação da LAI no Poder Executivo Federal;
- publicar relatórios estatísticos que permitam acompanhar a implementação da Lei nos diversos órgãos e entidades.

5. LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Após dois anos de vigência da Lei de Acesso à Informação no Brasil, é possível fazer uma análise do esforço que vem sendo feito para a implementar uma cultura de transparência no país.

A Controladoria-Geral da União tem papel significativo na implementação e monitoramento da LAI, sendo responsável por promover campanhas no cenário nacional visando a divulgação da lei, por preparar relatórios anuais com informações referentes à implementação, e por monitorar e orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Pode-se caracterizar a Controladoria como sendo um órgão tipicamente de *accountability* horizontal, já que se destina fundamentalmente ao controle interno do governo. Porém a existência da ouvidoria-geral confere a esse órgão também mecanismos de *accountability* vertical não eleitoral ou social.

Para realizar uma análise das atividades que a CGU vem desempenhando, e de como a LAI vem contribuindo para a *accountability* no país, foi enviada uma entrevista estruturada para a Controladoria (Apêndice). Ela foi respondida por duas das áreas responsáveis pela LAI dentro da CGU, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e a Coordenação-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social (CFESCS). A entrevista também foi encaminhada para a ONG “Artigo 19” (APÊNDICE), com o objetivo de mostrar como as organizações sociais vem percebendo as ações desempenhadas pela controladoria.

A ONG Artigo 19 é uma organização não governamental internacional que luta por um interesse coletivo, no caso o direito a livre expressão e ao livre acesso à informação. O nome da ONG foi inspirado no artigo XIX da Declaração Universal de Direitos Humanos, que versa sobre o direito à liberdade de opinião e expressão.

Ela foi fundada em 1987, na Inglaterra, e desde então se espalhou por vários países. No Brasil, seu escritório fica localizado na cidade de São Paulo e foi inaugurado em 2007. A principal área de atuação da ONG no país é a do acesso à informação. Desde 2005, antes mesmo de possuir uma sede no Brasil, já realizava atividades em torno deste tema. Foi destaque na luta pela regulamentação de uma lei de acesso, e desde que a LAI foi criada empenha-se para acompanhar o seu

desenvolvimento. Por esse motivo, tornou-se referência quando o assunto é acesso à informação, o que justifica a importância de uma entrevista com esta entidade.

Com a realização dessas duas entrevistas foi possível obter uma percepção tanto da visão do ator governamental envolvido no processo de implementação e monitoramento da Lei de Acesso, no caso a CGU, quanto a visão de um ator não governamental, a ONG Artigo 19.

As entrevistas estruturadas (Apêndice) foram compostas por quatro perguntas:

1. *De que maneira a Lei de Acesso à Informação pode contribuir para a ampliação da transparência dentro do contexto democrático?*
2. *Como a CGU vem monitorando e implementando a Lei de Acesso à Informação? ou Como a Artigo 19 vem percebendo a atuação da CGU no processo de implantação e monitoramento da LAI?*
3. *Como a LAI pode contribuir para a o controle social?*
4. *Os cidadãos vem **efetivamente** utilizando a lei para exercer o controle social?*

A primeira pergunta encaminhada para a CGU foi respondida pela STPC, e tanto esta Secretaria quanto a ONG Artigo 19 frisaram a importância da transparência dentro do contexto democrático e o quanto este fator é indispensável para o fortalecimento das democracias. A STPC afirma que “ a promoção da transparência e do acesso à informação [...] possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos”. Corroborando com essa ideia, a ONG declara que “a divulgação das informações de maneira pró-ativa e a possibilidade de requisitar informações permitem aos cidadãos conhecer e acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas, contribuindo para a transparência pública e para um maior controle social”.

Uma maior transparência publica implica a redução de assimetrias informacionais entre os cidadãos e o governo, possibilitando a redução nas falhas de gestão e permitindo um controle maior sobre as ações desenvolvidas pelo setor público.(STIGLITZ, 1999). Dessa forma, com a ampliação da transparência a *accountability* é aprimorada, já que permite essa redução da assimetria de informação entre governo e governado, e ainda garante um sistema de

responsabilização derivado da abertura dos segredos dos Estados (FILGUEIRAS, 2011).

Na segunda pergunta, a STPC frisou as responsabilidades que a controladoria incorporou com a criação da lei de acesso. As principais ações desenvolvidas no ano de 2013 tiveram 5 objetivos principais: a redução das omissões de resposta; a disponibilização de relatórios estatísticos; a orientação a órgãos e a cidadãos para garantia do exercício do direito de acesso à informação; o levantamento do quantitativo de informações classificadas e desclassificadas no Poder Executivo Federal, o que permite uma visão consolidada para todo o Governo; e o aperfeiçoamento do e-SIC.

A STPC identificou que “grande parte dos pedidos de informação não respondidos eram destinados, principalmente, a universidades e institutos federais (486 dos 985 casos de omissão do Poder Executivo Federal)” e promoveu capacitação para 24 reitores de instituições de ensino, reduzindo o índice de omissões em 30%.

A ONG Artigo 19 reconhece que o Executivo federal, nível pelo qual a CGU é responsável, foi a esfera em que a LAI mais avançou, tendo 70,9% das respostas aos pedidos consideradas satisfatórias. Exalta ações como a implementação do e-SIC e os cursos de capacitação dos servidores. Apesar de considerar que a CGU é um dos órgãos que melhor se organizou para implementar a LAI, a Artigo 19 ainda defende que “ela não substitui a figura do regulador / aplicador independente da Lei de Acesso”. Além disso, ressalta que a CGU é um órgão de controle interno e não externo, e que já possui muitas responsabilidades, o que pode limitar a LAI tanto no tocante a limites financeiros quanto a recursos humanos.

Uma das principais ações da CGU no ano de 2013 visava disponibilizar relatórios estatísticos na Internet. Esta ação compõe a chamada transparência passiva, que torna pública algumas informações sem ser necessário o requerimento do cidadão. Essa política de conferir publicidade às informações, mesmo sem terem sido requisitadas, ajuda a aprimorar a *accountability* principalmente no tocante à responsabilização dos agentes públicos. A *accountability* exige aliança entre transparência e publicidade. A informação é fundamental para que a sociedade possa fiscalizar com eficiência o poder estatal.

Em resposta à terceira pergunta, a ONG Artigo 19 apresenta uma reflexão sobre o direito à informação e participação do cidadão na vida política. A criação da LAI obrigou que órgãos divulgassem “em seus respectivos portais dados gerais para acompanhamento de programas e projetos, despesas, informações sobre processos licitatórios, entre outros, informações estas que contribuem para que o cidadão acompanhe e avalie a implementação das políticas públicas”, possibilitando que o exerçam um controle social efetivo. Pela CGU, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), entende que não é possível mensurar ainda a contribuição para o controle social visto que a lei possui pouco de tempo de vigência e que durante este tempo os esforços foram concentrados, principalmente, na implementação na Administração Pública e divulgação para a sociedade. Para a Coordenação-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social (CFESCS), com a LAI “os cidadãos podem conhecer com maior facilidade e profundidade as atividades realizadas pelo Poder Público. Assim sendo, a participação social é facilitada e o controle sobre a ação do Estado pode tornar-se mais efetivo.”

Para que a política de transparência e publicidade seja realmente efetiva, é necessário o compromisso moral dos cidadãos com o bem público. É importante que a sociedade faça uso de todas as ferramentas que estão a disposição. A política não atingirá seus objetivos se as informações estiverem transparentes, públicas, mas ninguém fizer uso delas.

Quando questionados sobre a participação da sociedade para exercer o controle social, a ONG Artigo 19 declarou que a LAI está completando dois anos de vigência, e necessita de uma maior divulgação para que as pessoas a conheçam e a utilizem. Constataram ainda que até mesmo as organizações sociais têm dificuldades de utilizar a LAI em seu trabalho diário, e acreditam que o governo deve impulsionar uma maior regulamentação da LAI, principalmente nos municípios e estados, e elaborar medidas de promoção para que os cidadãos possam realmente usufruir do potencial do direito à informação. Já a STPC declara que “o sistema de participação dos cidadãos e o fluxo de informações na sociedade desempenham um ciclo de retroalimentação: a maior participação depende do aumento do acesso às informações e, por seu turno, o próprio sistema de participação contribui para o aprimoramento do fluxo informacional”. A CFESCS respondeu a pergunta fornecendo dado concreto sobre os pedidos de informação requeridos pela

sociedade, e que foram realizados através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). “Foram registradas solicitações de informações originadas de 4.252 municípios (76% do total do Brasil). Essa grande utilização do sistema evidencia que cada vez mais os cidadãos estão buscando instrumentos de transparência pública para fazer valer o seu direito à informação e, muitas vezes, praticar o controle social.”

O controle social pode ser entendido como o controle que os cidadãos exercem de forma direta sobre as ações do Estado, ou seja, o controle da sociedade sobre o Estado. Para que haja a fiscalização por parte do cidadão, duas condições são indispensáveis: primeiro, o provimento de informações completas, claras e relevantes por parte do estado, e depois, o surgimento de um cidadão consciente, capaz de entender que o maior interesse pelo bem público implica melhora das condições de vida de toda a coletividade.

Para que esse controle funcione é preciso que a população se conscientize de que tem o direito de participar. Em contrapartida, o governo deve empenhar-se no sentido de fazer com que os instrumentos de controle cheguem a todos os cidadãos.

CONCLUSÃO

Como o contexto democrático está intimamente ligado à transparência e ao acesso à informação, pode-se afirmar que a busca concreta por uma cultura de transparência surgiu após o fim da Ditadura Militar. A Constituição Brasileira de 1988 já previa em seu artigo 5º o direito de acesso à informação, porém ele só foi regulamentado por lei anos mais tarde.

Somente em meados de 1995, o país passou a adotar um modelo de administração pública que valorizava de fato a cultura de transparência. O agente público passou a aproximar o cidadão das informações produzidas por toda a esfera pública, viabilizando o acesso às informações. A promoção de transparência aproxima o cidadão, incentiva o exercício da cidadania, e consolida a democracia.

Em 2011, o Brasil tornou-se o 89º país a possuir uma Lei de Acesso à Informação. A LAI foi precedida por algumas outras leis e políticas, que aos poucos, também incentivaram a promoção do acesso, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a criação do Portal da Transparência (2004).

Diferentemente de alguns países como México e Índia, o Brasil não conta com um órgão de controle específico e independente para supervisionar as questões do acesso. Com a aprovação da LAI, a CGU acabou acumulando mais funções, o que acarreta a necessidade de mais recursos, tanto materiais como humanos. Este fator acaba sendo um obstáculo institucional à implementação da lei de acesso. A ONG Artigo 19 também ressalta a importância de um órgão independente para regular a LAI, quando afirma que apesar da CGU exercer a sua função muito bem, um órgão como o IFAI seria mais adequado.

Outro obstáculo à implementação da lei de acesso brasileira é o aspecto federativo da República. O sucesso das políticas públicas num Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo (ABRUCIO *et al.*, 2007). Ou seja, para a LAI conseguir atingir seus objetivos principais é necessário que os níveis de governo estejam em sintonia, para tal é importante que os Estados e Municípios responsabilizem-se por tornar-se mais transparentes e acessíveis. Em seu artigo 45, a LAI deixa claro que é encargo dessas duas esferas (municipal e estadual/distrital)

a criação de legislação específica sobre o tema. Caso contrário a lei pode acabar se deslegitimando e não obtendo sucesso. Após dois anos de implementação da lei, registrou-se que somente 73% dos Estados e 24% dos municípios com mais de cem mil habitantes se mobilizaram para regulamentar a lei em sua própria esfera (CGU, 2014).

Considerando o entendimento de Pinho e Sacramento (2009) sobre *accountability*, de que o conceito está intimamente relacionado com responsabilidade, controle e transparência, e sabendo que a Lei de Acesso à Informação torna possível o controle social através do incentivo à transparência e responsabilização dos agentes públicos, é possível perceber o quanto a LAI pode criar mecanismos para a promoção de *accountability*.

A LAI, e outras leis e políticas que fomentam a transparência e controle social, são importantes meios de *accountability* vertical não eleitoral. Com a criação desses mecanismos, a população tem a oportunidade de exercer o controle governamental não somente no momento do voto, mas ao longo de todo o período que o eleito permanece no poder.

Neste trabalho, analisou-se principalmente a atuação da CGU que, ao longo desses dois anos concentrou esforços, principalmente, na implementação da lei de acesso. Para aproximar a LAI da sociedade, a CGU desenvolveu o projeto “Um por Todos e Todos por Um”, que busca promover ações educativas de estímulo à ética, cidadania, responsabilidade cidadã, participação social, democracia e autoestima a estudantes do terceiro ano do ensino fundamental de escolas municipais do país. O projeto envolveu em 2014 cerca de 100.000 crianças. A CGU também desenvolve o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, por meio do qual realiza capacitações à distância e presenciais para estimular e empoderar conselheiros de políticas públicas e representantes da sociedade civil a atuarem para melhorar a aplicação dos recursos públicos.

A LAI é um instrumento de *accountability* que está à disposição dos cidadãos, porém, para que se torne legítimo é necessário a participação social, é necessário que a sociedade esteja disposta a exercer a cidadania que lhe é oferecida. O exercício do controle social leva a sociedade a participar mais ativamente da vida pública.

A noção de *accountability* está intimamente relacionada com o contexto democrático. Quanto mais avançada a democracia, maior o interesse da administração pública em promover a *accountability*. A Lei de Acesso à informação é uma ferramenta de promoção de transparência e publicidade. Ela permite que o cidadão saia do papel de consumidor dos serviços públicos, para o papel de ator participante da vida pública, além de atribuir responsabilização aos agentes públicos. A partir de tudo o que foi apresentado é possível perceber que a LAI, direta ou indiretamente, contribui para o que é proposto para a *accountability*.

A LAI veio para beneficiar as mais diferentes áreas, desde educação e saúde até o meio ambiente. A lei inovadora no Brasil é um passo largo no que o governo já vinha desenvolvendo para incentivar a *accountability*. Com o direito ao acesso garantido as pessoas se sentem mais motivadas a participar de forma significativa das decisões e assim o governo adquire a capacidade de atender melhor aos anseios e reivindicações da população.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro/RJ, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.

ACESSO À INFORMAÇÃO. LAI: **Política de Monitoramento.** Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/politica-monitoramento>> Acesso em: 10.06.2014

ACKERMAN, John M. e SANDOVAL, Irma E. **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos de transparência.** México: IFAI, 2009. Disponível em: <http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/ackerman_&_sandoval_laip.pdf> Acesso em: 25.05.2014

AKUTSU, Luiz. **Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa.** X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 -21 Oct. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461/5045>> Acesso em: 25.05.2014

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil.** 2012, 133 fls, Dissertação. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em: 29.03.2014.

ARTIGO 19. **Balanco de 1 ano da Lei de Acesso à Informação.** 2009. Disponível em: <http://artigo19.org/wpcontent/uploads/2014/01/balanco_1_ano_lei_aceso.pdf>. Acesso em: 29.03.2014

_____. **Lei de Acesso à Informação Pública.** Disponível em: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/legalcode>> Acesso em: 15.04.2014

_____. **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas.** 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>> Acesso em: 10.04.2014

_____. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013.** 2013. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>> Acesso em: 30.05.2014

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 12.527, de 18 de Novembro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm> Acesso em 30.05.2014

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

_____. **Decreto n. 7724, 16 maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, 16 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 29.03.2014.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de Maio de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 30.05.2014

_____. **Lei Complementar n. 131, de 27 de Maio de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 24.04.2014

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira.** Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília, v. 50, n.4, p. 5-29, 1999. Disponível em:<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.reflexoessobrereferencial.p.pg.pdf>. Acesso em: 29.03.2014

BRITO, Gisele. **Lei de Acesso à Informação completa dois anos engatinhando e com baixa adesão.** Rede Brasil atual. São Paulo. 17/05/2014. Cidadania. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/05/lei-de-acesso-a-informacao-completa-dois-anos-ainda-engatinhando-e-com-baixa-adesao-popular-188.html>>. Acesso em: 30.04.2014

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf > Acesso em: 25.05.2014.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability: algumas notas introdutórias.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro (Escola de Governo), 2004. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/154251533/Governanca-E-Accountability>> . Acesso em: 17.04.2014.

CARVALHO, Juliana Lopes Barroso Villas Boas. **A Lei de acesso à informação no contexto evolutivo do controle social da administração pública.** 2013. 139 f., il. Monografia (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/6812/1/2013_JulianaLopesBarrosoVillasBoasCarvalho.pdf > Acesso em: 29.03.2014

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **A CGU.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 28.05.2014

_____. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 22.04.2014

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para os Estados e Municípios.** 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf> Acesso em: 01.06.2014

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania.** Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, Jan/Jun 2004, pp.. 99-111. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/publicacoes/negocios/2/f.pdf>>. Acesso em:14.06.2014

COUTINHO, Ronaldo Garcia. **Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental.** Textos para discussão, Brasília, n. 776: IPEA, 2001. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/72/82>> Acesso em: 06.06.2014

Falleti, Tulia. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, ju./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf/>> Acesso em: 14.05.2014

FERREIRA, Emanuelle Geórgia Amaral Ferreira; SANTOS, Elisete Sousa; MACHADO, Miriam Novaes. **Política de informação no Brasil: A Lei de Acesso à Informação em foco.** Múltiplos olhares em Ciência da Informação, Minas Gerais, v. 2, n. 1, mar., 2012. Disponível em: < <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/moci/article/view/1616/1135>> >. Acesso em: 04.04.2014

FILGUEIRAS, Fernando. **Além Da Transparência: Accountability E Política Da Publicidade.** Lua Nova. São Paulo. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>> Acesso em: 25.05.2014

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente.** X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: < <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2698> >. Acesso em: 25.4.2014.

KEHRIG, Ruth Terezinha. **Administração Pública gerencial: livro didático.** Palhoça: UnisulVirtual, 2005. Disponível em:<http://busca.unisul.br/pdf/88267_Ruth.pdf> Acesso em: 29.03.2014

Kingdon, John W. **Como chega a hora de uma idéia?** .Políticas Públicas, Coletânea, Brasília, v. 1, p. 219 – 224, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=286>. Acesso em: 29.03.2014

LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F., OLIVIERI, Cecília, TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (2012). **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.17, p.pdf.

Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>>
Acesso em: 18.05.2014

LOPES, Francisco Cristiano; ARRUDA FEIRE, Geovana Maria Cartaxo de. **Governo eletrônico e accountability: avaliação da publicização das contas públicas dos estados brasileiros**. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010, Fortaleza. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 7271-7283. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3751.pdf> > Acesso em: 28.05.2014

MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental**. Acervo: Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: < <http://revistaacervo.an.gov.br/seer/index.php/info/article/view/476> > Acesso em: 05.04.2014

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-e-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>> Acesso em: 05.04.2014

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 2006. Disponível em: < [file:///Users/lucianachaves/Downloads/TESE_ANA_CAROLINA_YOSHIDA_HIRANO_ANDRADE_MOTA%20\(1\).pdf](file:///Users/lucianachaves/Downloads/TESE_ANA_CAROLINA_YOSHIDA_HIRANO_ANDRADE_MOTA%20(1).pdf)> Acesso em: 13.05.2014

NEVES, Otávio Moreira de Castro. **Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/943/1/C6_TP_EVOLU%C3%87%C3%83O%20DAS%20POL%C3%8DTICAS%20DE%20GOVERNO.pdf > Acesso em: 30.05.2014

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44> >. Acesso em: 30.05.2014

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 25.05.2014

PIRES, M. C. S.; COSTA, M. B. L. C.; CORDEIRO, C. B.. **Acesso à informação pública, responsabilidade estendida e novos desafios à luz do modelo de governança democrática**. Brasília, 2013. CONSAD. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/840/1/C6_TP_ACESSO%20%C3%80%20INFORMA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.pdf>. Acesso em: 12.04.2014

PIZZOLATO, Bruna. **O papel da Controladoria Geral da União como mecanismo de Controle Interno. Temas de Administração Pública.** v. 4, n. 7, 2012. Disponível em: < <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6188/4653> >. Acesso em: 26.05.2014

PRADO, Otávio; LOUREIRA, Maria Rita Garcia. **Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras.** In. Revista Alcance. São Paulo: Univale, 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2432>> Acesso em: 26.05.2014

PRZEWORSKI, Adam. **REFORMA DO ESTADO : Responsabilidade política e intervenção econômica.** In. 19º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambú. 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_02.htm> . Acesso em: 30.03.2014

RODRIGUES, D. F. **Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática.** Paraná Eleitoral, v. 1, p. 131-146, 2012. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-revista-2-artigo-2-diego-rodrigues> > Acesso em: 25.05.2014

SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** Cuadernos de Transparência, n. 3. Mexico – DF: IFAI, 2008. Disponível em: <<http://etresa.com/bbzt-img/rendicion-de-cuentas.pdf>> Acesso em: 17.04.2014

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Celso Fraga. **Accountability e controle social. 8º Congresso Nacional de Administração Pública.** 2011. Disponível em: <<http://repap.ina.pt/bitstream/10782/591/1/Accountability%20e%20controle%20social.pdf?> > Acesso em: 25.05.2014

STIGLITZ, Joseph. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life.** Oxford: Oxford Amnesty Lectures. 1999.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2013.** Disponível em: < <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>> Acesso em: 01.04.2014

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987

APÊNDICE

ENTREVISTA CGU

1. De que maneira a Lei de Acesso à Informação pode contribuir para a ampliação da transparência dentro do contexto democrático?

CGAT: A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público.

No Brasil, o tema da transparência ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos, reforçou a publicidade como princípio basilar da Administração Pública e ampliou os canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas.

Em 18 de novembro de 2011, o Brasil aprovou sua Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, que regulamenta o direito de acesso a informações públicas previsto na Constituição. Essa Lei veio consolidar o processo de transparência conduzido pelo Governo Federal nos últimos anos.

O próprio conceito de transparência avançou por meio da LAI. A transparência passou a ser vista não só como uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como uma ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Através da Lei, instituiu-se, ademais, um novo paradigma para a Administração Pública brasileira: o acesso é a regra e o sigilo é a exceção, sendo dever do Estado atender às demandas da sociedade.

A LAI - ao regulamentar o previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Carta Maior – tornou, ainda, o direito de acesso à informação passível de operacionalização. Além de estabelecer orientações gerais, a Lei dispõe que é dever de todos os órgãos e entidades públicos promover medidas que assegurem a transparência ativa e passiva no âmbito de suas competências.

Para isso, no que se refere à transparência ativa, a Lei fixou um conjunto mínimo de informações que obrigatoriamente devem ser publicadas na Internet por todos os órgãos e entidades públicos de todos os Poderes e esferas de governo.

Com o objetivo de garantir que a sociedade possa ter acesso também àquelas informações que não são divulgadas proativamente, a LAI ainda instituiu a transparência passiva, ou seja, a obrigatoriedade de todos os órgãos e entidades atenderem a pedidos específicos de qualquer pessoa, sem que haja necessidade de o requerente apresentar motivação.

De forma a possibilitar que o cidadão usufrua o direito de acesso à informação, foi necessário, ainda, criar condições para isso. Logo, para viabilizar o exercício da transparência passiva, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), que funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação e tem como finalidade precípua permitir que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Ao permitir que a informação pública seja disponibilizada de forma ágil, simples e gratuita ao cidadão, o sistema contribui para o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e para o fortalecimento do controle social.

2. Como a CGU vem monitorando e implementando a Lei de Acesso à Informação?

CGAT: De acordo com o Artigo 68 do Decreto 7.724/2012, a Controladoria-Geral da União (CGU) ocupa papel central no monitoramento e orientação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso. São atribuições da CGU, entre outras:

- monitorar a implementação da Lei nº 12.527/2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas;
- preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527/2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

- monitorar a aplicação do Decreto 7.724/2014, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e
- definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei no 12.527/2011.

No ano de 2013 a CGU intensificou o trabalho de monitoramento e orientação aos órgãos com o objetivo de garantir o desenvolvimento da política de acesso à informação e contribuir para a melhoria da qualidade do atendimento ao cidadão.

As principais ações desenvolvidas em 2013 objetivaram: (i) a redução das omissões de resposta; (ii) a disponibilização de relatórios estatísticos; (iii) a orientação a órgãos e a cidadãos para garantia do exercício do direito de acesso à informação; (iv) o levantamento do quantitativo de informações classificadas e desclassificadas no Poder Executivo Federal, o que permite uma visão consolidada para todo o Governo; e (v) o aperfeiçoamento do e-SIC.

Redução das omissões de resposta

Em dezembro de 2012, 28 órgãos do Poder Executivo Federal ainda não haviam respondido nenhum pedido de informação. Após as ações de monitoramento, esse número caiu para quatro.

Ao constatar que grande parte dos pedidos de informação não respondido eram destinados, principalmente, a universidades e institutos federais (486 dos 985 casos de omissão do Poder Executivo Federal), a CGU promoveu ação específica com a intenção de reduzir os índices de omissões dessas entidades.

Foram cientificados 24 reitores das instituições de ensino para que adotassem providências para diminuir o quantitativo de pedidos ainda não respondidos. Após prazo estipulado, houve redução de aproximadamente 30% nas omissões inicialmente identificadas antes da atuação da CGU.

Relatórios estatísticos

Em 1º de junho de 2013, a Controladoria passou a disponibilizar na Internet os relatórios estatísticos sobre pedidos e recursos realizados no âmbito da LAI, com base em dados extraídos do e-SIC. Tais relatórios não só dão cumprimento ao previsto no Decreto 7.724/2012, em seu artigo 45, inciso III, como permitem o

acompanhamento diário, por qualquer pessoa, dos dados estatísticos. Assim, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal foram beneficiados por essa ação da CGU.

É possível consultar dados consolidados de todo o Poder Executivo Federal ou dados específicos de um órgão/entidade cadastrado no e-SIC, sem a necessidade de cadastro prévio no sistema. Os relatórios podem ser visualizados no próprio navegador ou exportados em diversos formatos pelo usuário.

É importante destacar que o Brasil inovou ao dar ampla abertura aos relatórios estatísticos sobre a implementação da LAI no Poder Executivo Federal. Apesar de haver outras iniciativas semelhantes em outros países, como nos Estados Unidos, por exemplo, os relatórios disponibilizados no e-SIC oferecem dados atualizados diariamente e uma maior diversidade de dados, que extrapolam a mera disponibilização relativa a quantidade de pedidos registrados e respondidos, bem como recursos interpostos.

Cabe ressaltar que a produção desses relatórios diários e de baixo custo somente foi possível porque o Governo Federal optou por utilizar um sistema único e centralizado para registro de pedidos de informação para todo o Poder Executivo Federal. O e-SIC, portanto, além de viabilizar a transparência passiva, permite que o cidadão monitore a implementação da Lei de Acesso e verifique o desempenho dos órgãos e entidades.

Orientação aos órgãos e a cidadãos

Para garantir o pleno funcionamento da LAI e difundir a política de acesso à informação junto à sociedade, a CGU mantém canais de atendimento voltados tanto para servidores quanto para a população.

A atividade de orientação para servidores em exercício nos SICs tem como finalidade prestar esclarecimentos técnicos sobre questões centrais da política de acesso à informação, que perpassam vários órgãos e entidades, bem como sobre questões específicas, como análises de dificuldades pontuais de um determinado ente.

Essa contínua interação entre a CGU e os órgãos e as entidades do Governo Federal permite o mapeamento das diversas formas de atuação e realidades dos entes governamentais, sendo fundamental para a identificação de temas sensíveis que necessitam de ações específicas de orientação.

Como resultado, temos a detecção prévia de eventuais dificuldades e falhas dos órgãos e entidades quanto ao cumprimento da LAI, bem como a identificação e disseminação de boas práticas implementadas por outras unidades do Governo Federal.

Quanto aos cidadãos, a CGU disponibiliza canal de atendimento para esclarecimento sobre a abrangência e aplicabilidade da Lei de Acesso e sobre os canais adequados para atendimentos a determinadas solicitações de informações. Em 2013, foram respondidos 5.087 e-mails. As dúvidas mais frequentes dos cidadãos são divulgadas no Portal da LAI, na seção "Perguntas Frequentes"¹.

O Portal da LAI, constantemente atualizado pela CGU, funciona como um repositório de informações voltadas para servidores responsáveis pela implementação da LAI nos mais diversos níveis e entes federativos; pesquisadores e interessados em geral. Na sessão "Perguntas Frequentes", por exemplo, é possível encontrar explicações sobre os aspectos gerais da Lei; sua abrangência; recursos e reclamações; informações de acesso restrito; responsabilização dos agentes públicos e Lei de Acesso nos Estados e Municípios.

Informações classificadas

Existem informações cuja divulgação indiscriminada pode colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado. Por isso, apesar de públicas, o acesso a elas deve ser restringido por um período de tempo determinado.

A LAI prevê que tais informações podem ser classificadas como reservadas, secretas e ultrassecretas, conforme estabelecido no art. 23 da Lei.

Com o objetivo de dar transparência ao processo de classificação e desclassificação dessas informações, o Decreto nº 7.724/2012 estabeleceu que todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem divulgar a relação de informações classificadas e desclassificadas por eles em seus sites. A obrigação de publicar esses dados começou a valer em 1º de junho de 2013.

A Controladoria-Geral da União realizou, em 2013, um levantamento de órgãos e entidades que publicaram esta relação, bem como quantas informações foram classificadas e desclassificadas no período. A coleta dos dados foi realizada por meio do envio de ofícios aos órgãos e entidades cadastrados no e-SIC.

¹ As perguntas frequentes estão disponíveis em : www.acessoainformacao.gov.br.

As respostas fornecidas pelos órgãos foram consolidadas e publicadas no portal “Acesso a Informação no Governo Federal”², que apresenta os seguintes dados relativos a cada órgão e entidade: número de informações classificadas por grau de sigilo (reservada, secreta e ultrassecreta), número de informações desclassificadas, link para a página na internet em que está publicada a relação de cada órgão, e data de recebimento da resposta por parte da CGU.

A pesquisa está sendo constantemente atualizada no site, a medida que os órgãos e entidades enviam novos dados. De acordo com a última atualização (janeiro de 2014), 190 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal cadastrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão publicaram a relação das informações classificadas.

O levantamento revela que mais de 100 mil informações em poder dos órgãos/entidades deixaram de ter o acesso restrito em decorrência da Lei de Acesso à Informação. Dentre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mais desclassificaram e revelaram informações que antes eram restritas encontram-se: o Comando do Exército; o Comando da Marinha; o Ministério das Relações Exteriores; o Comando da Aeronáutica e a Empresa Gerencial de Projetos Navais.

Aperfeiçoamento do e-SIC

O e-SIC funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação e tem como finalidade principal permitir que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A CGU é responsável por manter o Sistema em pleno funcionamento, implementar melhorias e orientar os órgãos do Poder Executivo Federal e cidadãos sobre a sua utilização. Desde o seu lançamento, em 16 de maio de 2012, o sistema já recebeu diversas modificações, com o objetivo de melhor atender aos usuários. Durante o ano de 2013, foram realizados 44 aprimoramentos no e-SIC, dentre as quais podemos destacar: o aperfeiçoamento das telas de consulta de pedidos e recursos; a inclusão da instância Comissão Mista de Reavaliação de Informações; e a criação da aba “Cumprimento da decisão”, a ser utilizada pelos órgãos para dar

² Relação das informações classificadas: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao/acesso-informacao-brasil/informacoes-classificadas/index.asp>

ciência das providências adotadas em cumprimento às decisões proferidas pela CGU em sede recursal.

Em 2012, 278 SICs de órgãos e entidades existentes no Poder Executivo Federal estavam cadastrados no e-SIC. Em 2013, esse número aumentou para 283. Desde que a Lei entrou em vigor, pessoas de 3.974 municípios brasileiros, ou seja mais de 70% dos municípios, utilizaram o e-SIC para fazer solicitações de informação ao Poder Executivo Federal. Esses dados demonstram que a disseminação da utilização desse sistema encontra-se bastante avançada.

3. Como a LAI pode contribuir para a o controle social?

CGAT: Quanto à contribuição da LAI para o controle social, ainda não tivemos a oportunidade de aferi-la, pois a realização de estudos de impacto com esse objetivo requer tempo razoável de vigência e de uso da Lei. Tendo em vista que o primeiro ano de existência da LAI foi dedicado principalmente à sua implementação na Administração Pública e difusão no seio da sociedade, estimamos que, ao longo dos próximos anos, esta lei esteja suficientemente conhecida e utilizada, o que possibilitará a realização de pesquisas acerca da garantia do direito a informação no Brasil. Estudos de impacto necessitam de lapso temporal mais longo que viabilize mudanças sociais visíveis e sólidas.

CFESCS: LAI representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, uma vez que estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Ao possibilitar o acesso amplo às informações sob a guarda de órgãos e entidades do Estado, os cidadãos podem conhecer com maior facilidade e profundidade as atividades realizadas pelo Poder Público. Assim sendo, a participação social é facilitada e o controle sobre a ação do Estado pode tornar-se mais efetivo.

4. Os cidadãos vem efetivamente utilizando a lei para exercer este controle?

CGAT: Para que haja controle social, é necessário que o problema da assimetria de informações seja minimamente resolvido. Ademais, o sistema de participação dos

cidadãos e o fluxo de informações na sociedade desempenham um ciclo de retroalimentação: a maior participação depende do aumento do acesso às informações e, por seu turno, o próprio sistema de participação contribui para o aprimoramento do fluxo informacional.

O objetivo da LAI, portanto, é viabilizar o exercício do direito de acesso às informações públicas e, conseqüentemente, fortalecer o fluxo informacional entre governo e sociedade. A LAI, portanto, está à disposição da sociedade (cidadãos, empresas, sociedade civil organizada, eleitores, grupos de interesses, etc), que poderá, ao demandar informações aos órgãos e entidades públicas federais, auferir benefícios para si (direito individual) e para a coletividade (direito difuso).

CFESCS: De acordo com o último levantamento sobre pedidos de informação realizados através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), foram registradas solicitações de informações originadas de 4.252 municípios (76% do total do Brasil). Essa grande utilização do sistema evidencia que cada vez mais os cidadãos estão buscando instrumentos de transparência pública para fazer valer o seu direito à informação e, muitas vezes, praticar o controle social.

ENTREVISTA ONG ARTIGO 19

1. De que maneira a Lei de Acesso à Informação pode contribuir para a ampliação da transparência dentro do contexto democrático?

A lei de acesso à informação (LAI), que regulamenta o Direito à Informação previsto na Constituição de 1988, estabelece que a transparência é regra e que o sigilo deve ser uma exceção. A LAI determina alguns procedimentos para requisitar informações junto aos órgãos públicos e também determina um rol de informações que devem estar disponíveis ainda que não sejam solicitadas. A divulgação das informações de maneira pró-ativa e a possibilidade de requisitar informações permitem aos cidadãos conhecer e acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas, contribuindo para a transparência pública e para um maior controle social.

2. Como a Artigo 19 vem percebendo a atuação da CGU no processo de implantação e monitoramento da LAI?

A Controladoria Geral da União é o órgão responsável por monitorar e implementar a LAI no nível do executivo federal. Segundo o nosso monitoramento, o executivo federal é a esfera em que a LAI mais avançou, na qual 70,9% das respostas foram consideradas satisfatórias. Podemos citar ainda com bom exemplo a implementação do e-Sic e os cursos de capacitação dos servidores. Ainda assim, alguns pontos precisam ser melhorados no nível do executivo federal, como a divulgação da lista de documentos classificados e informações relativas à participação popular. Embora consideremos que a CGU é um dos órgãos que melhor se organizou para implementar a LAI, continuamos a defender que ela não substitui a figura do regulador / aplicador independente da Lei de Acesso que recomendamos desde os debates sobre o então projeto de lei de acesso. Este órgão independente e autônomo de fiscalização e monitoramento da LAI existe em diversos países que possuem regimes de acesso realmente fortes e efetivos. A CGU é órgão de controle interno e não externo. Além disso, ela já possui amplas responsabilidades, o que torna a aplicação, observância e promoção da LAI apenas mais uma de suas obrigações, entre tantas que já estão sujeitas a limitações de recursos humanos e financeiros.

3. Como a LAI pode contribuir para a o controle social?

O direito à informação permite aos cidadãos participar mais ativamente das políticas públicas, não apenas porque o cidadão conhece os horários e dias das audiências e consultas públicas, mas também porque podem ter acesso aos documentos e dados relativos às mesmas, e exercendo assim um controle social mais qualificado. A LAI também determina que os órgãos devem divulgar em seus respectivos portais dados gerais para acompanhamento de programas e projetos, despesas, informações sobre processos licitatórios, entre outros, informações estas que contribuem para que o cidadão acompanhe e avalie a implementação das políticas públicas.

4. Os cidadãos vem efetivamente utilizando a lei para exercer o controle social?

A LAI está completando dois anos de vigência e ainda carece de uma maior divulgação para que as pessoas a conheçam e a utilizem. Nas nossas atividades, notamos que até mesmo as organizações sociais têm dificuldades de utilizar a LAI em seu trabalho diário. Acreditamos que o governo deve impulsionar uma maior regulamentação da LAI, principalmente nos municípios e estados, e elaborar medidas de promoção para que os cidadãos possam realmente usufruir do potencial do direito à informação.