

Construindo uma cultura da transparência: políticas de acesso a informação pública no Brasil¹

Luma Poletti DUTRA²
Fernando Oliveira PAULINO³
Universidade de Brasília, Brasília, DF

Resumo

Aprovada em novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI) se configura com um dos principais eixos das políticas de acesso à informação pública no Brasil. Este artigo apresenta um panorama sobre o reconhecimento do direito à informação como um direito humano em nível mundial, e seu processo de regulamentação no Brasil, com a adoção de medidas que buscam tornar o Estado brasileiro mais aberto aos cidadãos. Também faz um relato sobre a tramitação da Lei de Acesso no Congresso Nacional, destacando os principais atores envolvidos, as resistências enfrentadas e expõe alguns dados relativos à aplicação da LAI em seus três anos de vigência. O resgate histórico das diversas medidas que estruturam as políticas de acesso à informação do país retrata o processo de construção de uma cultura da transparência e indica as dificuldades que ainda precisam ser vencidas neste campo.

Palavras-chave: Políticas de acesso a informação pública; Lei de Acesso à Informação; transparência.

Introdução

Por muito tempo a lógica do sistema administrativo público brasileiro não permitia ao cidadão ter acesso às informações sem apresentar uma justificativa prévia. Os servidores assumiam a postura de proprietários das informações produzidas pelo Estado, e não de guardiões. Tínhamos um Estado caracterizado pelo patrimonialismo, cujos limites entre o público e o privado eram pouco visíveis, e com forte influência do núcleo familiar em sua administração (HOLANDA, 2011). Em novembro de 2011 foi aprovada a Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), com o desafio de ser um dos instrumentos de transformação deste cenário definido por Reis (2014) como “paradigma da opacidade”, fornecendo mecanismos para tornar o Estado brasileiro mais aberto aos cidadãos.

¹ Trabalho apresentado no GP Teorias do Jornalismo do XV Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Jornalista, Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília, pesquisadora do grupo Observatório da Mídia, da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: lumadutra@gmail.com

³ Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, diretor de relações internacionais da Asociación Latino-Americana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC). E-mail: paulino@unb.br

Para estabelecer um “fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública”, como diz o próprio texto da Lei de Acesso, foram estabelecidos mecanismos de solicitação, prazos de resposta, procedimentos de divulgação proativa de informações por parte dos órgãos da administração pública, foi delimitado um regime de exceções e possíveis sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento.

A regulamentação do direito de acesso à informação pública no Brasil foi concretizada com a aprovação da Lei de Acesso, porém, ela não foi a primeira norma a tratar deste tema. Ao longo dos anos, o Estado já havia implementado medidas relacionadas à gestão de arquivos e à disponibilização de documentos (algumas normativas, de fato, restringiam mais do que facilitavam o acesso), portanto, será apresentado a seguir um panorama das políticas de acesso às informações públicas do país. Posteriormente, recuperaremos o processo de tramitação da Lei de Acesso à Informação, que apresenta algumas das discussões que permearam a sua passagem pelo Congresso Nacional, e, por fim, serão discutidos alguns balanços da aplicação da Lei em seus três primeiros anos de vigência.

Políticas de Acesso às Informações Públicas

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 1948, estabelece em 30 artigos os direitos fundamentais que devem ser garantidos a todos os cidadãos do mundo. Em seu artigo 19 lê-se:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ONU, 1948).

Para a maioria dos países a regulamentação do direito de acesso à informação pública só se tornou realidade a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O entendimento dos direitos fundamentais como direitos históricos (BOBBIO, 2004) nos ajuda a compreender a razão pela qual este período coincidiu com a aprovação de um grande volume de leis de acesso à informação. Havia dimensões políticas, tecnológicas e econômicas envolvidas. Da parte política o período coincide com a transição de governos autoritários para novos sistemas de governos democráticos, pelo lado tecnológico com o avanço da informática e das tecnologias de comunicação, que abriram espaço para que os indivíduos buscassem cada vez mais informações. Por fim, sob o aspecto econômico, há o crescimento da globalização da economia, um cenário em que bancos e empresários

buscavam cada vez mais informações sobre aspectos econômicos em diferentes países de modo a avaliar os riscos de seus investimentos.

A Suécia foi o primeiro país a aprovar uma lei garantindo a liberdade de acesso a informações públicas, em 1766. Na América Latina, a Colômbia foi o país pioneiro neste sentido, ao estabelecer no Código de Organização Política e Municipal de 1888 o direito dos cidadãos receberem informações dos órgãos governamentais. Apesar dessas iniciativas pioneiras, já no período que se seguiu à Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Finlândia aprovou sua lei de acesso em 1951, os Estados Unidos em 1966, e a Dinamarca em 1970. Porém, como foi dito, a década de 1990 e o início dos anos 2000 marcaram a grande onda de aprovação de leis de acesso no mundo: até 1990 apenas 13 países haviam adotado normas semelhantes, em 2009 este número havia alcançado mais de 70 países (MENDEL, 2009). Michener (2011) calcula que entre 2000 e 2005, 34 nações aprovaram leis garantindo o acesso a informação pública. Em setembro de 2014 o Paraguai aprovou a centésima Lei de Acesso à Informação do mundo.

Neste ponto vale destacar que “acesso à informação” e “transparência” muitas vezes são utilizados como sinônimos, porém, possuem conceitos diferentes. Enquanto a transparência está ligada ao movimento de “deixar-se ver”, o acesso à informação pressupõe uma regulamentação que assegure o direito de ter acesso a informações produzidas ou tuteladas pelo Estado. Michener e Bersch (2011) defendem que para que haja uma efetiva transparência, é necessário preencher dois pré-requisitos: visibilidade e a capacidade de inferir algo a partir das informações disponibilizadas. Essas duas dimensões são interdependentes: a visibilidade significa que as informações devem ser completas e de fácil localização, e a “inferibilidade” (*inferability*) está relacionada à usabilidade da informação para chegar a conclusões, deduções. A qualidade da transparência é, portanto, diretamente proporcional aos níveis de visibilidade e à capacidade de produzir inferências.

No Brasil o direito de acesso à informação pública é reconhecido no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988:

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

Em 2010 a Unesco e a Controladoria-Geral da União (CGU) firmaram um Projeto de Cooperação Técnica denominado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã”. O

projeto teve duração prevista de quatro anos e seus objetivos imediatos eram: diagnosticar aspectos culturais e institucionais em relação ao acesso às informações públicas no Poder Executivo Federal, desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública promover o acesso à informação, e, por fim, promover ações de divulgação e conscientização do direito de acesso às informações públicas entre os cidadãos.

Um dos resultados do projeto foi a pesquisa desenvolvida pelo sociólogo Roberto DaMatta (2011) que analisou a percepção de servidores públicos federais em relação à temática do acesso à informação. O estudo levantou questões interessantes, que indicam, por exemplo, o modo como alguns servidores veem o cidadão: de maneira infantilizada, como indivíduos que necessitam da tutela do Estado ou de outros intermediários para acessar e compreender informações produzidas pela administração pública. Após uma série de entrevistas, DaMatta conclui que, de modo geral, a maior parte dos servidores públicos federais concorda que o Estado é o guardião da informação, mas que esta pertence à sociedade.

Há órgãos, no entanto, nos quais foi identificada uma espécie de ‘cultura do pendrive’, na qual alguns funcionários se apropriam de dados e informações sob sua responsabilidade, sem os compartilhar com os colegas nem possibilitar a agregação desses insumos de conhecimento em benefício dos cidadãos interessados, o que, por sua vez, expõe os inconvenientes da falta de uma política geral para a gestão da informação calcada em diretrizes claras e uniformes (DAMATTA, 2011, p. 12).

A pesquisa também revelou algumas fragilidades, como a falta de padronização nos atendimentos de pedidos de informação e a pouca disponibilização de documentos por meio eletrônico. Em 2011, quando foi realizada, a maioria dos servidores entrevistados afirmava que o governo federal não estava preparado para cumprir a Lei de Acesso à Informação, e apontavam questões operacionais, culturais e organizacionais que deveriam passar por mudanças para que a Lei fosse implementada de maneira satisfatória.

Em termos gerais, é possível afirmar que há um movimento em curso de abertura e conscientização sobre a importância da transparência. Todos os órgãos e entidades participantes da pesquisa desenvolvem algum tipo de prática na área de transparência, com amplo uso das páginas eletrônicas para a publicação de notícias, informações, serviços e/ou relatórios (...). Por outro lado, desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da Lei. O primeiro deles é o enfrentamento da cultura do segredo, identificada principalmente na constante preocupação com o ‘mau uso’ das informações pelo público, com a ‘má interpretação’ ou ‘descontextualização das informações’. A busca pelo controle das informações - o que está sendo informado, para quem e com qual objetivo - apareceu como prática recorrente (DAMATTA, 2011, p. 18).

Na época em que o projeto de cooperação foi firmado, a Lei 12.527/2011 ainda não havia sido aprovada, portanto, o PL 5.228/2009 foi utilizado como referência no documento: “a estruturação desse projeto de lei se coloca no centro da Política de Estado atual para com o tema” (CGU, UNESCO, 2010, p. 20). A LAI, que ainda tramitava naquela época, já era encarada como a principal medida para a implantação de um regime de acesso às informações públicas no país. Porém, antes da aprovação da Lei de Acesso à Informação, o país já possuía um histórico de leis e decretos que tratavam deste tema, como Lei 8.159, de 1991; Lei 9.051, de 1995; Decreto nº 2.134, de 1997; Lei 9.507, de 1997; Decreto nº 2.910, de 1998; Decreto nº 2.942, de 1999; Lei Complementar nº 101, de 2000; Decreto nº 4.073, de 2002; Decreto 4.553, de 2002; Decreto nº 5.301, de 2004; Lei nº 11.111, de 2005; Lei Complementar nº 131, de 2009.

Além dos referidos instrumentos normativos, é importante destacar outros itens constitucionais que também dizem respeito a este tema: o Art. 37, que determina que a administração pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* e eficiência, e o Art.216, que trata da gestão da documentação governamental.

Em dezembro de 2002, a quatro dias de deixar a Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) editou o decreto 4.553, que disciplinava o tratamento de documentos públicos. O texto foi produzido pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, e, na prática, ampliava os limites de sigilos de todas as categorias de documentos produzidos pelo governo (reservados, confidenciais, secretos e ultrassecretos), e no caso dos documentos ultrassecretos (cujo prazo máximo de restrição de acesso era de 50 anos) abria brecha para que fossem renovados indefinidamente, ou seja, regulamentando o sigilo eterno⁴.

Ao contrário do que se esperava, o governo Lula não revogou o decreto de ‘sigilo eterno’ e nem demonstrou sensibilidade no sentido de encaminhar um projeto de lei de acesso que respondesse à nova situação do país e às demandas sociais por informação. O que iria precipitar mudanças na legislação, ainda que de caráter reformista, foi o caso Herzog. Houve no governo Lula a edição de decretos, leis, medidas provisórias e portarias que não foram ao cerne do problema, que seria a revisão dos prazos de sigilo, e a extensão da lei para todas as esferas do Estado (NASCIMENTO, RODRIGUES, KRAEMER, 2014, p. 682).

⁴ Em junho de 2011 o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso disse que assinou o decreto 4.553 sem ler. CAMPANERUT, C. FHC diz que assinou sigilo eterno de arquivos políticos ‘sem ler’. *UOL Notícia*, São Paulo, 30 jun. 2011. Política. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/06/30/fhc-diz-que-assinou-sigilo-eterno-de-arquivos-politicos-sem-ler.htm> Acesso em 14 jul. 2015.

Na trajetória das políticas públicas para a promoção da transparência também destaca-se a criação da Corregedoria-Geral da União em 2001 (em 2003 a Lei 10.683 alterou para “Controladoria-Geral da União”) ministério encarregado, entre outras coisas, das ações de transparência, controle interno e prevenção da corrupção no Poder Executivo Federal. Em 2003, foi instituído na CGU o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo que tem o objetivo de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento dos sistemas de controle e fortalecer a transparência na gestão pública, e conta com a participação de representantes de organizações civis.

Outro marco nas políticas de acesso à informação foi a criação do Portal da Transparência⁵, lançado em novembro de 2004, mantido pela Controladoria Geral da União, e que oferece informações detalhadas sobre a execução do orçamento federal. Além disso, diversas ações vêm sendo desenvolvidas por meio da *Open Government Partnership*: em setembro de 2011 foi criado o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto⁶, em abril 2012 foi instituída a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos⁷. Ainda com base na Lei de Acesso a Ministra Cármen Lúcia, no Tribunal Superior Eleitoral, determinou em 2012 que as prestações de contas de doações para campanhas políticas fossem divulgadas antes do dia do pleito, e não apenas na prestação de contas final, como previa a Lei das Eleições.

Em maio de 2012 foi realizada em Brasília a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), organizada pela CGU. A conferência contou com a participação de organizações da sociedade civil, e a promoção de transparência pública e acesso à informação e dados públicos foi um dos eixos temáticos debatidos.

A partir deste panorama conclui-se que, apesar dos instrumentos normativos serem importantes, um modelo de gestão da informação deve ir além e envolver uma série de processos e políticas públicas relacionadas a: capacitação de servidores públicos, gestão da informação, inclusão digital e conscientização da população, trabalhos integrados entre bibliotecas, arquivos, comunicação eletrônica e produção de informação sobre o governo. Todas estas etapas estabelecidas a partir do marco regulatório constituem um modelo de gestão da informação.

Baseado em experiências internacionais, Angélico (2012) identifica os principais obstáculos à implementação de leis de acesso a informação tanto do ponto de vista

⁵ Portal da Transparência, disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/> Acesso em 14 jul. 2015.

⁶ Plano Nacional sobre Governo Aberto, disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm> Acesso em 14 jul. 2015.

⁷ Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, disponível em: < <http://dados.gov.br/instrucao-normativa-da-inda/>> Acesso em 14 jul. 2015.

institucional (da “oferta”) quanto do ponto de vista dos usuários (da “demanda”). Ao cruzar estas dificuldades institucionais de implementação identificadas a partir de experiências internacionais com a realidade brasileira (tendo como base o próprio texto da Lei 12.527 e um *survey* aplicado em determinados grupos sociais), o autor observa que o obstáculo do escopo limitado é vencido (ao menos no texto da lei), mas questiona as assimetrias nos processos de implantação nos diferentes níveis administrativos e Poderes. A inexistência de um órgão fiscalizador independente se confirma no cenário brasileiro, e por fim, o texto da lei também não prevê os casos de não-resposta como violação ao direito à informação.

Do ponto de vista dos obstáculos à implementação por parte das “demandas”, dado o pouco distanciamento temporal desde o início da vigência da LAI, o autor aponta algumas possíveis evidências quanto ao grau de desconhecimento da norma pelos cidadãos, e a falta de apoio de certos grupos sociais, mas destaca que outras pesquisas são necessárias para dizer se o Brasil enfrentará os mesmos obstáculos à implementação da Lei vistos em outros países.

Um dos propósitos das leis que garantem o direito de acesso à informação pública, portanto, é tornar o Estado mais *accountable*, mais aberto ao público e sujeito a sanções quando suas ações não estiverem de acordo com o que esperam os representados. Trata-se, sem dúvida, de um grande desafio, uma vez que a normatização jurídica por si só não é capaz de provocar mudanças estruturais, para isso é preciso envolvimento por parte da sociedade e de gestores públicos:

Além de efetivar o direito à informação, um dos principais desafios da implementação de um regime de acesso a informações públicas é engajar setores da sociedade interessados em temas mais gerais, como: boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção. Para uma lei que pretende ampliar e fortalecer a *accountability* democrática, a atuação limitada da sociedade seria má notícia (ANGÉLICO, 2012, p. 17).

A aprovação da Lei de Acesso à Informação é considerada uma etapa importante no processo de desenvolvimento das políticas relacionadas a este tema no Brasil. Ela consolida e define o marco regulatório do acesso às informações públicas, porém, como foi dito, a lei por si só não garante a mudança da cultura da opacidade para a cultura da transparência, mas se configura como uma das ferramentas envolvidas neste processo.

A trajetória da Lei de Acesso à Informação no Congresso

Em setembro de 2003 a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) realizou em Brasília o I Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informação

Pública. Ao final do evento foi criado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, cujo lançamento oficial aconteceu em novembro de 2004, na sede do Conselho Federal da OAB em Brasília. A criação do Fórum se assemelha a iniciativas de outros países, como grupo Oaxaca no México, que reuniu pesquisadores, jornalistas e diversas organizações da sociedade civil para reivindicar a aprovação de uma Lei de Acesso mexicana. A proposta do Fórum foi similar: reunir organizações para promover e incentivar o debate sobre o direito de acesso a informações públicas no Brasil e defender a criação de uma lei garantindo o acesso a documentos produzidos e tutelados pela administração pública.

Em sua declaração de princípios e objetivos, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas se compromete a atuar sem conotação político-partidária nem fins lucrativos, incentivar o debate sobre o direito de acesso às informações públicas no Brasil e desenvolver campanhas destacando a importância do tema. Após a aprovação da LAI, o Fórum continua ativo, com um site⁸ que acompanha a implementação da lei e reproduz matérias publicadas em portais de notícias de todo o país envolvendo transparência e acesso à informação pública.

Em fevereiro de 2003, o deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) apresentou um Projeto de Lei regulamentando o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. O PL 219/2003 estabelecia o prazo máximo de 15 dias para prestação de informações ao cidadão por parte da administração pública, determinava que a regra valesse para os Três Poderes e para todos os níveis de governo, porém, não indicava a internet como principal plataforma de acesso aos documentos.

Em maio de 2003, o PL 219 foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara. De lá o texto seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a aprovação pela Comissão saiu em dezembro de 2004. Daí em diante o projeto ficou parado, e só foi retomado três anos depois, em 2007, quando a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados pensou o PL 219/2003 a outros projetos relacionados ao tema.

Em abril de 2009, o Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública organizou o segundo Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação Pública. Na ocasião a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, se comprometeu a enviar nas semanas seguintes um Projeto de Lei de Acesso à Informação ao Congresso.

⁸ Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, disponível em: <<http://informacaopublica.org.br>> Acesso em 14 jul. 2015.

Em maio de 2009 o PL 219/2003 foi apensado ao PL 5.228/2009, enviado pelo Poder Executivo. O texto do Executivo envolveu diversos ministérios e secretarias (Casa Civil, Justiça, Relações Exteriores, Defesa, AGU, Secretaria de Direitos Humanos, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Comunicação Social e CGU), e foi estruturado a partir de um modelo básico elaborado em 2005 pelo Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU.

A Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial para analisar o projeto, depois de um amplo debate e de passar novamente pela CCJC o texto foi enfim aprovado pelo plenário da Câmara em abril de 2010. Da lá a matéria seguiu para o Senado sob a identificação de Projeto de Lei da Câmara 41/2010. Em maio de 2010 o PLC chegou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), em junho, o projeto foi aprovado pela CCJC e seguiu para apreciação das comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), e de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Ambos emitiram pareceres favoráveis ao projeto, que foi aprovado. Por fim, o texto chegou à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) então presidida pelo senador Fernando Collor (PTB-AL).

Collor assumiu a relatoria da matéria em agosto de 2011, e propôs uma série de alterações, apresentando um projeto substitutivo ao PLC 41/2010. O texto do substitutivo de Collor impunha mudanças consideráveis como a continuidade do sigilo eterno para alguns documentos, a ampliação do rol das autoridades que poderiam classificar documentos no grau ultrassecreto, a substituição da obrigatoriedade pela possibilidade de divulgação de informações na internet e a exigência de justificativa para solicitar informações.

Além disso, o projeto substitutivo de Collor previa a reinserção do grau de sigilo confidencial (dez anos de acesso restrito), a atribuição de caráter consultivo à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (e não decisório), e o fim da desclassificação automática dos documentos classificados após vencido o prazo.

Em outubro de 2011, o projeto substitutivo apresentado por Collor foi rejeitado pelo plenário (43 votos contrários e nove votos a favor), e manteve-se o texto do PLC 41/2010 com algumas modificações na redação que não alteraram sua essência.

Após tramitar no Senado, a lei foi aprovada em 25 de outubro 2011, sancionada pela presidente Dilma Rousseff em 11 de novembro de 2011, dando um prazo de seis meses para

que a administração pública se adequasse às exigências da norma. Finalmente, em maio de 2012 a Lei de Acesso à Informação começou a vigorar.

Ao observar o processo de tramitação da Lei de Acesso percebe-se que o tema levantou uma discussão de caráter multipartidário, no qual parlamentares da base governista e de oposição assumiram posturas semelhantes, a favor da transparência. Havia inicialmente dois conflitos relacionados ao tema: de um lado, a busca pelo esclarecimento de fatos históricos relativos ao período da ditadura militar (não por acaso a lei foi sancionada no mesmo dia da criação e nomeação dos membros da Comissão Nacional da Verdade, encarregada de investigar possíveis violações aos direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988), e, por outro lado, um temor relacionado ao tratamento que seria dado pela nova lei aos assuntos considerados estratégicos para o Estado.

Foi por causa dos arquivos e das informações estratégicas do Ministério das Relações Exteriores que os debates em torno da lei ganharam dimensões políticas sensíveis, as quais quase impediram o projeto de seguir em frente. Nesse momento, as discussões em torno da dívida histórica de mais de vinte anos de ditadura, do direito à verdade e do resgate da memória brasileira ofuscavam as verdadeiras possíveis consequências da LAI. A abertura dos arquivos da ditadura seria corolário, mas não o principal objetivo do projeto (REIS, p. 56, 2014).

Apesar de ser considerada positiva em alguns aspectos (em relação à sua abrangência, por exemplo), a LAI recebe críticas especialmente pelo o fato de não determinar a criação uma entidade independente responsável pelo gerenciamento da aplicação da norma. Apesar das críticas, estudiosos afirmam que ter um respaldo legal que assegure o direito de acesso à informação já pode ser considerado um aprimoramento do sistema democrático.

Balanco da aplicação da Lei: de 2012 a 2014

De acordo com a Secretaria-Executiva da CGU, nos dois primeiros anos de vigência da Lei de Acesso à Informação foram investidos R\$135.295,98 em ações do Plano Interno de Acesso à Informação. Além disso, entre 2010 e 2013 foram gastos R\$2.538.930,49 com o acordo de Cooperação Técnica entre a CGU e a UNESCO no âmbito do projeto “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”. Com o Programa Brasil Transparente⁹ foram gastos em 2013 e 2014 R\$ 80. 212,53.

⁹ Programa criado em 2013 cujo objetivo é apoiar Estados e Municípios no processo de implantação da LAI, promovendo capacitações para agentes públicos, distribuindo material de orientação e cedendo o código fonte do e-SIC.

A CGU também informou que em sua sede cerca de 35 servidores trabalham diretamente com a LAI, outros 64 servidores atuam nas unidades regionais desenvolvendo atividades relacionadas à Lei de Acesso. É importante levantar o quantitativo de recursos e mão-de-obra alocados na implantação da LAI porque podem indicar o grau de comprometimento da administração pública com a consolidação da norma. Relatório publicado em novembro de 2014 pelo *Centre for Freedom of Information*¹⁰ indica que em 2013 a maioria (62,5%) dos 33 comissários de diversos países informou que seus recursos financeiros e humanos eram insuficientes para o cumprimento das responsabilidades de seu cargo. No ano seguinte, apesar da redução para 53,6%, o cenário de insuficiência de recursos continuou predominando.

Segundo balanço da CGU¹¹, o governo federal recebeu mais de 270 mil solicitações de informação nos três anos de vigência da LAI, 98,33% das quais foram respondidas com um tempo médio de 13,88 dias (o prazo de atendimento determinado pela lei são 20 dias prorrogáveis por mais dez, desde que justificado). A maior parte dos pedidos está relacionada à economia e finanças (12,29%), assuntos sobre a administração pública (11,36%) e previdência social (6,84%). Os estados que mais remeteram pedidos de acesso à informação foram São Paulo (25,50%), Rio de Janeiro (13,14%) e Minas Gerais (10,02%).

Contudo, o cenário muda na medida em que o nível da administração afunila. De acordo com a Escala Brasil Transparente¹², após três anos de vigência ainda há dois estados cujos governos não regulamentaram a Lei de Acesso (Amapá e Rio Grande do Norte), em contrapartida, os governos do Ceará e de São Paulo foram os mais bem avaliados na aplicação da transparência pública. No nível municipal a situação fica preocupante: 63% dos 492 municípios avaliados pela Escala Brasil Transparente tiraram zero em transparência pública. Do total de cidades analisadas, 424 ainda não haviam sequer regulamentado a Lei em seu âmbito.

A ONG Artigo 19 também realiza um monitoramento da aplicação da Lei de Acesso nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federal. No relatório apresentado em 2015, a ONG traz um balanço baseado na aplicação da lei em 51 órgãos públicos, avaliando

¹⁰ *Centre for Freedom of Information* é uma parceria entre a Faculdade de Direito da Universidade de Dundee e o Comissariado de Informação Escocês. Produz estudos relacionados à implementação, interpretação e aplicação das leis de acesso à informação de todo o mundo. Disponível em: < <http://www.centrefoi.org.uk/> > Acesso em 14 jul. 2015.

¹¹ Controladoria-Geral da União. *Em três anos, o Executivo Federal recebeu mais de 270 mil pedidos de acesso à informação*. GCU, Brasília, 15 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/em-tres-anos-executivo-federal-recebeu-mais-de-270-mil-pedidos-de-acesso-a-informacao> Acesso em 14 jul. 2015.

¹² Índice criado pela Controladoria-Geral da União na ocasião do aniversário de três anos da Lei de Acesso. Mede o grau de transparência pública do poder executivo em estados e municípios. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente> Acesso em 14 jul. 2015.

aspectos de transparência ativa e passiva. Foi observado que o poder executivo cumpre os critérios de transparência ativa de maneira mais completa do que os demais poderes.

Para analisar o cumprimento da transparência passiva, foram avaliadas a quantidade de pedidos atendidos e a qualidade das respostas recebidas. Dos 255 pedidos feitos, 68,2% foram integralmente respondidos, enquanto 23,2% receberam respostas parciais, 5,5% foram negados e 2% não foram respondidos (destaque para os pedidos enviados aos órgãos do Judiciário). Na avaliação da transparência passiva constatou-se que o executivo federal foi o poder que atendeu melhor as demandas, enquanto nos demais observou-se alguns problemas recorrentes, como a inexistência de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), não-resposta a pedidos, exigência de identificação do solicitante como pessoa física e dificuldade em protocolar recursos.

Uma das questões levantadas nos pedidos feitos pela Artigo 19 na avaliação da transparência passiva foi sobre os recursos alocados nos órgãos públicos para a implementação da LAI. As respostas mostram que, no Executivo, a grande maioria dos órgãos afirma que não dispõe de um orçamento específico, e que utilizam recursos e estruturas já existentes no processo de implementação da Lei. O único órgão que afirmou possuir orçamento específico para a LAI foi a CGU. Segundo a ONG, este panorama está longe de ser o ideal:

Esse cenário, verificado por dois anos consecutivos, é problemático, uma vez que a implementação de uma nova lei requer mudanças estruturais, tanto tecnológicas quanto culturais, que sem investimento específico podem ser prejudicadas ou colocadas em segundo plano. Além disso, a qualidade das respostas depende necessariamente da gestão documental e organizacional dentro dos órgãos, o que, invariavelmente, requer recursos humanos, físicos e financeiros (ARTIGO 19, 2015, p.30).

A entidade ainda recomenda a criação de um órgão independente de monitoramento da LAI, com participação da sociedade civil e autonomia política em relação a outros órgãos para melhorar a implementação da Lei.

Quando a LAI completou três anos em vigor a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) também disponibilizou o 2º Relatório de Desempenho da Lei de Acesso a Informações Públicas – Avaliação, sugestões e críticas do uso da Lei por Jornalistas. O relatório é baseado em experiências de 87 jornalistas que utilizam a LAI no trabalho e mostra que o Executivo foi o poder mais demandado por estes profissionais nas três esferas administrativas (Federal, Estadual e Municipal). Porém, a qualidade do acesso à informação varia: enquanto 52% relataram problemas para solicitar ou receber informações

no Executivo Federal, 81% disse ter esbarrado em alguma dificuldade no Executivo Estadual, e 57% no poder executivo municipal.

Entre as dificuldades encontradas pelos jornalistas, informações sobre dados administrativos (referentes a contratos, repasses e salários de servidores) lideraram os relatos de dados negados pelos governos (em nível federal, estadual e municipal). Entre as sugestões dadas pelos profissionais que participaram da pesquisa para melhorar a aplicação da Lei está a qualificação de servidores para o atendimento à lei, e maior rigor na fiscalização e punição de servidores e órgãos que desrespeitam os itens dispostos na norma, como obrigatoriedade de resposta e cumprimento dos prazos de atendimento.

Os levantamentos indicam uma gradual mudança da cultura do sigilo em direção a uma cultura da transparência no país. A intensidade desse movimento varia de acordo com os níveis de governo e nos três poderes, observa-se que o Executivo Federal (com algumas exceções) no geral tem se adaptado às novas práticas de maneira mais satisfatória do que os demais poderes (Legislativo e Judiciário), assim como ainda há dificuldades na transparência pública de administrações estaduais e municipais (novamente, salvo algumas exceções).

Conclusões

A partir do levantamento normativo realizado, é possível verificar que, no Brasil, o direito de acesso à informação pública passou por um longo processo de amadurecimento até ser regulamentado pela Lei de Acesso à Informação. Em um país com tradições patrimonialistas, cuja administração pública durante séculos foi marcada pela opacidade do poder, não era de se esperar que o reconhecimento do direito de acesso à informação pública viesse rapidamente. O próprio processo de discussão da Lei de Acesso à Informação no Congresso Nacional ilustra como o tema era visto com receio por alguns setores da administração pública.

Após a sua aprovação, os relatórios de aplicação da LAI demonstram que aos poucos os órgãos públicos têm se adaptado às novas regras. Porém, os números indicam que o perfil de usuário da Lei ainda é restrito aos setores com maior nível de escolaridade, de acordo com o levantamento da CGU, mais de 35% dos solicitantes têm ensino superior (informar o grau de escolaridade ao se cadastrar no sistema é facultativo). Ou seja, três anos depois não é possível afirmar que a LAI seja uma lei “popular”, massivamente utilizada. É preciso trabalhar neste aspecto, difundir o uso da LAI como uma política pública de acesso

à informação, para que se faça valer o que prevê seu art. 3º: “A observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramento à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>> Acesso em 14 jul. 2015.

ARTIGO 19 BRASIL. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. Artigo 19, São Paulo 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO. **2º Relatório de Desempenho da Lei de Acesso às Informações Públicas**: avaliações, sugestões e críticas do uso da lei por jornalistas, Abraji, [SL] 2015. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1431717868.pdf>> Acesso em 14 jul. 2015.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 14 jul. 2015.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em 14 jul. 2015.

CENTRE FOR FREEDOM OF INFORMATION. **In the experience of information commissioners: the information commissioners’ international Exchange network**, Centre for Freedom of Information, [SL] 2014. Disponível em: <http://www.centrefoi.org.uk/news/images/98364000_1415912545.pdf> Acesso em 14 jul. 2015.

DAMATTA, R. **Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro**. [SL]: Controladoria-Geral da União, 2011.

DUTRA, L.P. **Direito a informação em pauta**: os usos da Lei de Acesso por jornalistas, dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília 2015. Recuperado el 15-05-2015 en: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>> Acesso em 14 jul. 2015.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G. FOI Laws around the world. **Journal of Democracy**, [SL], Vol. 22, n.02, apr. 2011.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Conceptualizing the quality of transparency**. In: GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY, 1., 2011, Estados Unidos: Rutgers University.

NASCIMENTO, S. S.; RODRIGUES, G. M.; KRAEMER, L. **Imprensa e transparência pública: análise de reportagens produzidas no primeiro ano da Lei de Acesso à Informação**. In: Conferência ICA de Comunicação na América Latina, 4., 2014, Brasília. Anais...Brasília: ICA, 2014. p. 679-687.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf Acesso em 20 abr. 2014.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E A UNESCO. **Política Brasileira de Acesso às Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã**. Brasília: 2010.

REIS, L. M. S. L. **A Lei brasileira de Acesso à Informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.