



# ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REALIZAÇÃO: ANDI | ARTIGO 19



# ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

BRASÍLIA, 2009

REALIZAÇÃO:



APOIO:

UK Department  
for International  
Development -  
DFID

# Expediente

---

## ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância

Presidente do Conselho Diretor • OSCAR VILHENA VIEIRA  
Secretário Executivo • VEET VIVARTA

SDS – Ed. Boulevard Center – Bloco A – sala 101  
CEP: 70391-900 – Brasília/DF  
Tel: (61) 2102-6508 / Fax: (61) 2102-6550  
Site: [www.andi.org.br](http://www.andi.org.br)

## ARTIGO 19 Brasil

Diretora Executiva da ARTICLE 19 • AGNÈS CALLAMARD  
Presidente do Conselho Internacional • CATHERINE SMADJA  
Diretora do Escritório Brasil • PAULA LIGIA MARTINS

Rua Pamplona, 1197 casa 2, Jardim Paulista  
CEP 01405-030 - São Paulo, SP  
Tel: (11) 3057 0042 / Fax: (11) 3057 0071  
Site: [www.artigo19.org](http://www.artigo19.org)

### FICHA CATALOGRÁFICA (CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO)

A157 Acesso à informação e controle social das políticas públicas; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento . Brasília, DF : ANDI ; Artigo 19, 2009.  
132 p.

1. Direitos Humanos. 2. Acesso à informação. 3. Controle social. 4. Políticas públicas. I. Agência de Notícias dos Direitos da Infância. II. Canela, Guilherme. III. Nascimento, Solano (Coords.)

CDD: 342.7

ISBN: 978-85-99118-17-7

**Advertência:** O uso de um idioma que não discrimine e nem marque diferenças entre homens e mulheres ou meninos e meninas é uma das preocupações da ANDI e da Artigo 19. Porém, não há acordo entre os lingüistas sobre a maneira de como fazê-lo. Dessa forma, com o propósito de evitar a sobrecarga gráfica para marcar a existência de ambos os sexos em língua portuguesa, na presente obra optou-se por usar o masculino genérico clássico na maioria dos casos, ficando subentendido que todas as menções em tal gênero representam homens e mulheres.

# Sumário

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>06</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>08</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
ACESSO A INFORMAÇÕES NO CENÁRIO NACIONAL	<b>32</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
PAPEL DO EXECUTIVO	<b>56</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
PAPEL DOS CONTROLADORES	<b>82</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
PAPEL DA IMPRENSA	<b>108</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>128</b>

# Ficha técnica

---

## ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Realização* • ANDI / ARTIGO 19

*Supervisão Editorial* • VEET VIVARTA

*Coordenação de Texto e Edição* • GUILHERME CANELA E SOLANO NASCIMENTO

*Assistente de Conteúdo* • FÁBIO SENNE

*Assistente de Edição* • MARÍLIA MUNDIM

*Revisão de Texto* • MARIA DO SOCORRO DIAS NOVAES DE SENNE

*Estagiárias* • INGRED CASTRO E ISABELA RAMOS

*Coordenação de Produção* • TAINÁ FROTA

*Projeto Gráfico e Capa* • VIVIANE BARROS

*Diagramação* • VIVIANE BARROS E DIOGO MORAES

---

# Apresentação

“Conhecimento é poder”, afirmou Francis Bacon nos idos de 1605. A aceitação desta máxima implica no reconhecimento de que o acesso ao poder está diretamente relacionado ao acesso a informações. Difundir o conhecimento significa compartilhar e democratizar o poder. Restringi-lo, por sua vez, resulta na concentração do poder nas mãos daqueles que detêm o acesso a informações.

Assim, o exercício prático do princípio constitucional de que “todo poder emana do povo” está condicionado ao acesso da população ao conhecimento e à informação. A noção de democracia, consagrada pela Constituição Federal brasileira, está vinculada à capacidade dos indivíduos de participarem efetivamente do processo de tomada de decisões que afetam suas vidas. Não existe democracia plena se a informação está concentrada nas mãos de poucos.

De fato, as instituições provedoras de conhecimento e de informação sempre caminharam lado a lado com a idéia de democracia. A escola, a imprensa e as bibliotecas foram sustentáculos das democracias nascentes, e a ampliação de seu acesso à população resultou na consolidação e no aprofundamento da democracia.

As sociedades modernas também ratificaram um conjunto de direitos que se vinculam à disseminação do conhecimento e da informação. São os direitos à educação, à liberdade de expressão, de imprensa e de manifestação do pensamento e à informação.

O direito à informação é o direito de todo indivíduo de acessar informações públicas, ou seja, informações em poder do Estado ou que sejam de interesse público. Embora a Constituição Federal brasileira proteja a liberdade de informação, o exercício deste direito no País

é dificultado pela ausência de uma lei que regulamente obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações pelas instituições públicas.

A presente publicação, portanto, busca apontar os principais elementos do debate sobre o acesso à informação. Seus capítulos foram construídos com base nos conteúdos produzidos em iniciativa anterior articulada pela ANDI e pela Artigo 19: o seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*, realizado em Brasília em agosto de 2007, com o apoio do UK Department for International Development - DFID (veja *relação dos participantes e temas discutidos na página ao lado*).

O encontro reuniu jornalistas, atores da sociedade civil e representantes governamentais para um rico diálogo a respeito dos desafios que se colocam para nosso país no sentido de garantir, de forma ampla, essa importante ferramenta de consolidação do Estado Democrático de Direito. Além dos resultados das discussões ocorridas ao longo do evento, as páginas a seguir oferecem também uma breve visão do caminho trilhado por outras nações no sentido de regular o acesso à informação e uma série de artigos exclusivos assinados por especialistas na temática.

Esperamos que nosso documento venha a contribuir, de maneira efetiva, para avanços no contexto desta importante agenda.

**Veet Vivarta**

---

Secretario Ejecutivo  
Agência de Notícias dos Direitos da Infância - ANDI

**Paula Martins**

---

Coordenadora  
Artigo 19 Brasil

# Seminário Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis

(09 AGOSTO DE 2007, BRASÍLIA - DF / REALIZAÇÃO ANDI E ARTIGO 19)

## Mesa redonda 1

### A importância das leis de acesso à informação e o status quo brasileiro

- Marcelo Beraba, jornalista, ex-ombudsman da Folha de S.Paulo, presidente da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)
- Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), Frente Parlamentar pelo Acesso à Informação
- Prof. Dr. Belisário Santos Jr., advogado e ex-secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo
- Dr. Fernando Antunes, dirigente da ONG Transparência Brasil e da União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (Unicon)

**Mediadora:** Ely Harasawa – Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)

## Mesa redonda 2

### O Estado está preparado para fornecer informações?

- Agnès Callamard, diretora executiva da Artigo 19
- José Geraldo Loureiro Rodrigues, diretor de Sistemas e Informação da Controladoria Geral da União (GGU)
- Prof. Dr. Paulo Todescan Mattos, pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)

- Patrícia Pessi, diretora do Departamento de Governo Eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**Mediadora:** Paula Martins – Artigo 19

## Mesa redonda 3

### Sociedade Civil, Legislativo e Ministério Público: os fiscalizadores na busca por informações governamentais

- José Antônio Moroni, diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)
- Antonio Carlos Bigonha, presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República

**Mediadora:** Profa. Dra. Lúcia Avelar, Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB)

## Mesa redonda 4

### A imprensa como watchdog: o acesso à informação como ferramenta de trabalho

- Guilherme Canela, Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)
- Gustavo Krieger, jornalista do Correio Braziliense
- Katherine Funke, jornalista de A Tarde

**Mediador:** Prof. Dr. Luiz Gonzaga Motta, Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB)

# Introdução

---

Acesso à informação como  
direito humano fundamental

“Diante da lei está um porteiro. Um homem do campo dirige-se a este porteiro e pede para entrar na lei. Mas o porteiro diz que agora não pode permitir-lhe a entrada. O homem reflete e depois pergunta se então não pode entrar mais tarde. ‘É possível, mas agora não’. Uma vez que a porta da lei continua como sempre aberta, e o porteiro se posta ao lado, o homem se inclina para olhar o interior através da porta. Quando nota isso, o porteiro ri e diz: ‘Se o atraí tanto, tente entrar apesar da minha proibição. Mas veja bem: eu sou poderoso. E sou apenas o último dos porteiros. De sala para sala, porém, existem porteiros cada um mais poderoso que o outro. Nem mesmo eu posso suportar a visão do terceiro’. O homem do campo não esperava tais dificuldades: a lei deve ser acessível a todos e a qualquer hora, pensa ele; agora, no entanto, ao examinar mais de perto o porteiro, com o seu casaco de pele, o grande nariz pontudo e a longa barba tártara, rala e preta, ele decide que é melhor aguardar até receber a permissão de entrada. O porteiro lhe dá um banquinho e deixa-o sentar-se ao lado da porta. Ali fica sentado dias e anos. Ele faz muitas tentativas para ser admitido, e cansa o porteiro com seus pedidos.

Muitas vezes o porteiro submete o homem a pequenos interrogatórios, pergunta-lhe a respeito da sua terra e de muitas outras coisas, mas são perguntas indiferentes, como as que costumam fazer os grandes senhores, e no final repete-lhe sempre que ainda não pode deixá-lo entrar. O homem, que se havia equipado bem para a viagem, lança mão de tudo para subornar o porteiro. Este aceita tudo, mas sempre dizendo: ‘Eu só aceito para você não achar que deixou de fazer alguma coisa’. Durante todos esses anos, o homem observa o porteiro quase sem interrupção. Esquece os outros porteiros e este primeiro parece-lhe o único obstáculo para a entrada na lei. Nos primeiros anos, amaldiçoa em voz alta o acaso infeliz; mais tarde, quando envelhece, apenas resmunga consigo mesmo. Torna-se infantil, e uma vez que, por estudar o porteiro anos a fio, ficou conhecendo até as pulgas da sua gola de pele, pede a estas que o ajudem a fazê-lo mudar de opinião. Finalmente, sua vista enfraquece e ele não sabe se de fato está escurecendo em volta ou se apenas os olhos o enganam. Contudo, agora reconhece no escuro um brilho que irrompe inextinguível da porta da lei. Mas já não tem mais muito tempo de vida. Antes de morrer, todas as experiências daquele tempo convergem na sua cabeça para uma pergunta que até então não havia feito ao porteiro. Faz-lhe um aceno para que se aproxime, pois não pode mais endireitar o corpo enrijecido. O porteiro precisa curvar-se até ele. ‘O que você ainda quer saber?’, pergunta o porteiro, ‘você é insaciável’. ‘Todos aspiram à lei’, diz o homem, ‘como explicar que, em tantos anos, ninguém além de mim pediu para entrar?’ O porteiro percebe que o homem já está no fim, e para ainda alcançar sua audição em declínio, ele berra: ‘Aqui ninguém mais podia ser admitido, pois esta entrada estava destinada só a você. Agora eu vou embora e fecho-a’.



sufocante passagem de *O Processo*, do escritor checo Franz Kafka, é um dos diálogos travados pelo personagem central do livro, Josef K.<sup>2</sup>, na torturante busca por compreender as razões pelas quais está sendo processado por um Estado Nacional.

De forma dramática, ela representa como a tentativa frustrada de acesso a informações que deveriam ser públicas pode ter conseqüências da maior gravidade para o cidadão ou a cidadã. Não raro, os *porteiros* da informação são o fiel da balança entre o alcance de pleitos legítimos da cidadania e o seu malogro.

A longa espera de um cidadão ou cidadã pela decisão quanto a um processo seu no INSS ou na justiça; a incansável busca pelos familiares de desaparecidos durante o regime militar por informações quanto aos seus entes queridos; a necessidade de compreender por que um pedido essencial foi recusado por um órgão público; as tentativas sucessivas de se obter uma informação qualquer junto a uma concessionária de serviço público; o anseio de acionistas em entender as circunstâncias de uma decisão dos executivos de uma empresa; e tantas outras situações, com muita freqüência, aproximam-se do interminável labirinto kafkiano ilustrativo da busca frustrada de uma informação específica.

Institucionalizar instrumentos para o acesso a informações é a forma encontrada pelas democracias para impedir que os “porteiros da informação”, em um claro abuso de poder, desrespeitem um direito fundamental de todos os indivíduos, reconhecido e consagrado por diversos instrumentos internacionais de direitos humanos: o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 19 do

---

<sup>2</sup> O trecho aqui transcrito é a resposta de um sacerdote a uma das perguntas de K.

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, o artigo 9 da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e o artigo 10 da Convenção Européia sobre Direitos Humanos. Cada um deles reconhece o acesso a informações públicas como direito humano fundamental.

### **Relevância do acesso à informação: perspectiva individual**

As múltiplas relações sociais que caracterizam a vida em uma sociedade democrática são marcadas por um elemento fundamental: a necessidade de o indivíduo fazer escolhas.

Essas escolhas serão tão mais próximas do ponto ótimo almejado pelo indivíduo quanto mais informações ele ou ela detiver sobre as opções, os caminhos, as alternativas e as possibilidades disponíveis. O pressuposto desta idéia é que a tomada de decisões bem informadas beneficiará o indivíduo, enquanto decisões tomadas no escuro serão prejudiciais.

Os mais diferentes níveis de escolha na vida cotidiana estão relacionados ao acesso à informação – desde a simples compra de um produto em um supermercado, até a decisão de votar neste ou naquele candidato à Presidência da República.

No exercício da democracia, em que o processo eleitoral é parte fundamental do regime, mecanismos institucionais devem possibilitar que o eleitorado tome decisões bem informadas. Estes mecanismos

estão vinculados à oferta do maior volume possível de informações. No Brasil, por exemplo, criou-se a ferramenta conhecida como Horário Eleitoral Gratuito que permite aos candidatos expor suas idéias ao eleitorado por meio das empresas de radiodifusão.

No mundo das relações privadas, a exigência, por exemplo, de que produtos que contenham elementos transgênicos explicitem isto ao consumidor é uma forma de garantir uma escolha informada por parte do indivíduo, já que ele pode desejar ou rejeitar consumir esse tipo de substância.

Além de permitir a realização de escolhas mais qualificadas, o acesso à informação é central, ainda na perspectiva individual, para a consecução de um conjunto de direitos. Em outras palavras, o acesso à informação é um direito que antecede outros.

Uma família que tenha um filho com deficiência somente terá condições de exigir o direito de matricular a criança em uma escola regular, caso tenha tido acesso prévio à informação de que toda criança, independentemente de quaisquer características individuais, tem o direito de matrícula em uma escola da rede regular de ensino. O mesmo poderíamos dizer sobre o acesso a medicamentos de distribuição gratuita, a benefícios previdenciários, entre outros exemplos.

### **Relevância do acesso à informação: perspectiva coletiva**

Além de ser um direito de todo e qualquer indivíduo, o acesso à informação é um direito difuso, ou

## Artigo 19, Declaração Universal dos Direitos Humanos

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e idéias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.

seja, que pertence à coletividade. Isso porque o acesso amplo a informações públicas resulta em ganhos para a comunidade de maneira geral.

Conhecer as informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes – que afetam a vida em sociedade. O controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas.

Ao mesmo tempo, decisões de políticas públicas tomadas com base em informações amplas e de qualidade terão resultados mais eficientes. Um governante não pode tomar uma decisão adequada sobre a alocação de recursos na área de segurança pública, por exemplo, se não tem disponíveis informações de qualidade sobre a ocorrência de crimes em uma região.

Ao direito do indivíduo de acessar informações públicas contrapõe-se o dever de os atores públicos divulgarem informações e serem transparentes. O cumprimento desse dever contribui para aumentar a eficiência do poder público, diminuir a corrupção e elevar a *accountability*.

## Mundo real e suas complexidades

Com o crescimento exponencial da população mundial, diversos elementos da vida em sociedade passaram a ser executados por intermediários ou representantes. Não é possível que todos participem da gestão de um país, da mesma forma como não podemos sobreviver a partir de trocas comerciais feitas exclusivamente com pessoas conhecidas.

A todo momento, delegamos ações importantes e até mesmo centrais para nossa vida a terceiros. Delegamos aos representantes eleitos o governo da cidade, do estado e do país. Delegamos

aos professores a educação de nossos filhos e filhas. Delegamos ao mecânico o conserto de nosso veículo.

Esse processo de delegação gera inevitavelmente uma diferenciação entre os indivíduos: a especialização. E a especialização gera, por sua vez, assimetria de informações. Quando os pais delegam a educação de seus filhos e filhas a uma instituição educacional, eles passam a ter menos informações do que a instituição sobre o andamento do processo educacional da criança, mesmo sem perder o poder originário de decidir sobre a educação dos seus filhos.

Quando elegemos um prefeito, novamente entramos em um processo de assimetria brutal de informações. Considere o exemplo de um chefe do Executivo municipal que foi eleito com a plataforma de construir três novas escolas. Uma vez conduzido ao cargo, o governante vem a público salientar que, infelizmente, os recursos da prefeitura são insuficientes para cumprir a promessa. No entanto, o eleitorado não dispõe das mesmas informações que o Executivo para verificar a validade da informação.

Existem duas formas não excludentes de reduzir os riscos e custos associados às assimetrias de informação que caracterizam as nossas sociedades: o aprofundamento das relações de confiança e o estabelecimento de mecanismos institucionais de acesso às informações detidas pelos agentes especializados.

Por uma série de razões – afetivas, por exemplo –, um eleitor pode confiar no esclarecimento prestado pelo prefeito mencionado acima, independentemen-

te do acesso às informações que comprovem as causas apresentadas para a não- construção das escolas.

Porém, as relações de confiança – que podem e devem ser fortalecidas – não são suficientes para o alcance de escolhas de qualidade e para a efetivação de outros direitos. É preciso, portanto, que o direito de acesso à informação seja garantido na prática. O primeiro passo para isso é a construção de marcos regulatórios concretos que possibilitem a consecução deste direito, conforme veremos ao longo desta publicação.

### **Obstáculos intencionais à garantia do acesso à informação**

A assimetria de informações entre os atores que compõem o jogo democrático gera riscos para a tomada de decisões qualificadas e para o exercício do controle democrático. Ações concretas devem, portanto, ser empreendidas para superá-la ou minimizá-la.

Porém, os atores que são beneficiados com a assimetria de informações se dão conta dos ganhos que podem obter com a manutenção de um *status quo* assimétrico. Isso vale para o prefeito que pode usar o dinheiro para outros fins, o professor que pode ser preguiçoso e o mecânico que pode cobrar mais do que deveria, porque detêm mais informações que o indivíduo no qual o poder estava originariamente alocado – mas que foi “forçado”, dadas as circunstâncias da modernidade, a delegá-lo.

As assimetrias são generalizadas na sociedade e, às vezes, atuam em cadeia. Por exemplo, o povo dele-

## DA ANTIGUIDADE AO ESTADO MODERNO

Ao abordar o processo de construção da mídia moderna, o professor de Princeton e ganhador do Prêmio Pulitzer Paul Starr destaca que a restrição do acesso à informação é uma preocupação presente em sociedades das mais distintas épocas – dos escribas da Antiguidade até os modernos censores.

Segundo alguns pesquisadores, o acesso a informações e às vias de comunicação foi crucial no processo de constituição dos Estados Nacionais. De acordo com esses especialistas, a facilidade comunicativa – inclusive física – foi determinante para o fortalecimento das nações e das potências comerciais. Não à toa, o cientista político Karl Deutsch afirma que a comunicação representa “os nervos do governo”.

É nesse sentido que – especialmente para os governantes – permanece um dilema entre conhecimento e poder. Como sabemos, uma maior difusão de informações e de capacidades gera amplos benefícios – como a disseminação de inovações técnicas que podem promover maior crescimento econômico, por exemplo. Por outro lado, permitir que as pessoas se comuniquem e se organizem de forma independente pode também criar desestabilização do *status quo*.

Curiosamente, o fortalecimento dos Estados Nacionais sempre passou pela ampliação dos instrumentos de disseminação e acesso à informação – aspecto

fundamental para solapar a ordem autoritária e abrir caminhos para a consolidação das democracias.

### O exemplo sueco

Na Suécia, a Lei de Liberdade de Imprensa prevê que todo indivíduo tem o direito de acessar documentos públicos, salvo aqueles classificados como secretos. A antiqüíssima lei de acesso à informação daquele país está vinculada a uma profunda cultura de transparência e controles cruzados das autoridades com funções públicas. Seu êxito não pode ser desconectado de um amplo aparato de proteção do cidadão em relação ao governo, no qual o *ombudsman* geral desempenha um papel-chave.

O *Parliamentary Ombudsman*, eleito pelo Parlamento sueco (Riksdag), funciona há quase 200 anos (desde 1809). Cabe a ele supervisionar a aplicação da lei pelos serviços públicos do país, estando aberto a qualquer cidadão que identifique alguma injustiça.

O posto de *ombudsman*, inicialmente ocupado por apenas uma pessoa, teria sido criado a partir da idéia de um sistema de pesos e contrapesos. O objetivo era constituir um órgão independente, pois o *Chancellor of Justice* – que já ocupava a função de supervisão dos oficiais do Estado – possuía vinculação direta com o governo.

ga poder aos parlamentares para legislar sobre um conjunto de temas, como a regulação de serviços públicos, para citar um caso. Os parlamentares, por sua vez, delegam poder às agências reguladoras para que façam esse mesmo trabalho. Já as agências precisam regular empresas – as concessionárias – as quais, na ponta do processo, controlam as informações sobre suas ações. Os parlamentares têm mais informações que o povo, as agências têm mais informações que os parlamentares e as empresas mais informações que as agências.

Os indivíduos estão sempre em desvantagem nessa história? Nem sempre. Veja o caso dos seguros de várias naturezas. Uma seguradora de saúde não tem condições de saber se o indivíduo realmente necessita fazer uso daquela consulta; uma seguradora de carros não sabe se, uma vez feito o seguro, o indivíduo vai ter um comportamento de risco. Tudo isso em função da assimetria de informações.

### As soluções democráticas

Tendo em vista a relevância dos Estados Nacionais na organização da vida contemporânea, a discussão sobre as assimetrias informacionais vinculadas ao exercício do poder é particularmente pertinente.

A saída encontrada pelas democracias para garantir a sua própria sobrevivência foi estabelecer instrumentos para diminuir as assimetrias informacionais. Esses instrumentos passam pela garantia dos direitos de se expressar e manifestar, pela garantia da existência de uma imprensa livre e pela exigência de que os

Estados Nacionais sejam obrigados a ofertar todas as informações em seu poder, com raras exceções.

No entanto é preciso reconhecer que, por vontade própria, os governantes não têm incentivos suficientes para disseminar informações contrárias aos seus interesses. A garantia do direito à informação é feita, então, pela aprovação e implementação de leis que definam procedimentos e prazos para a divulgação de informações, assim como responsabilidades pelo descumprimento desta obrigação.

A primeira lei de acesso a informações de que se tem notícia no mundo foi promulgada pela Suécia há mais de 200 anos. A Lei de Liberdade de Imprensa (*Freedom of the Press Act*), de 1766, tem um capítulo específico sobre a natureza pública dos documentos oficiais, que prevê que todo indivíduo tem o direito de acessá-los, salvo aqueles classificados como secretos.

Voltando ao tema das assimetrias de informações, um estudioso afirma que a garantia legal do acesso a informações públicas na Suécia foi baseada justamente na compreensão, pelos partidos políticos, de que a abertura de informações ajudaria a promover uma disputa de forças mais balanceada, quando eles não estivessem no poder<sup>3</sup>. Mas a pioneira decisão sueca não foi seguida com a mesma velocidade pela maioria das nações.

<sup>3</sup> No livro *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Toby Mendel cita explicação do caso sueco feita por Swanström, K., em *Access to information – an efficient means for controlling public power*. MENDEL, Toby.. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. 2ª.edição. Paris: UNESCO, 2008, p. 101.

## A sociedade da informação

O acirramento dos conflitos bélicos, a ampliação dos limites à proliferação de armas nucleares, os conflitos ideológicos que marcaram o século XX e o medo dos “estragos” que uma política ampla de transparência poderia causar ao poder dominante levaram até mesmo democracias consolidadas a garantir liberdades clássicas (como a liberdade de expressão e de imprensa) mas postergar a criação de um sistema coeso de acesso à informação pública. A abertura de segredos militares e a “transparência excessiva” poderiam ser corrosivas para os governantes de turno, ainda que salutares para cidadãos e cidadãs.

Felizmente, uma série de mudanças ocorridas no mundo, nas duas últimas décadas, contribuiu para a aceitação crescente do direito de acesso a informações. A transição de diversos países para a democracia é um desses fatores.

Simultaneamente, o progresso nas tecnologias de informação mudou a forma pela qual as sociedades usam a informação e se relacionam com ela.

O avanço dessas tecnologias aumentou a capacidade de a população fiscalizar o poder público e participar dos processos de tomada de decisão. Com isso, a informação se tornou ainda mais importante para os cidadãos. O resultado foi o aumento na demanda pelo respeito do direito de acesso à informação<sup>4</sup>.

4 MENDEL, Toby. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. 2ª.edição. Paris: UNESCO, 2008, p. 4.

Em 1990, somente 13 países haviam adotado leis nacionais relacionadas ao tema. Em 2008, mais de 70 países já têm leis de acesso à informação<sup>5</sup>. Numa era na qual a informação adquire um papel definidor da própria essência dos tempos em que vivemos, não faz sentido que algumas nações se omitam na garantia definitiva de tal direito, como ainda ocorre no Brasil.

Como dito anteriormente, esta publicação é fruto das discussões do seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*, co-organizado pela ANDI e pela Artigo 19. Os capítulos que seguem respeitam a forma em que o seminário foi estruturado.

O primeiro capítulo trata da importância das leis de acesso à informação e apresenta o marco regulatório brasileiro nesse campo. O segundo capítulo debate a capacidade de o Estado fornecer informações. O Capítulo 3 discute a importância do acesso à informação para a sociedade civil organizada, o Legislativo e o Ministério Público. O volume se encerra com uma reflexão sobre as relações da imprensa com a ampla garantia do acesso à informação.

A mensagem central é de que o almejado controle das autoridades públicas e de suas decisões só pode ocorrer efetivamente com a garantia concreta do direito de acesso às informações públicas. ■

5 MENDEL, Toby. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. 2ª.edição. Paris: UNESCO, 2008, p. 3.

## O DIREITO INTERNACIONAL E A LIBERDADE DE INFORMAÇÃO

Desde sua origem, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que completou 60 anos em 2008, reconhece e dá forte ênfase à liberdade de informação. Já em 1946, em sua sessão de abertura, a Assembléia Geral da ONU declarava que “a liberdade de informação é um direito fundamental e a pedra de toque das liberdades às quais a ONU está dedicada”<sup>1</sup>. Os Artigos 19 da DUDH e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) garantem a todos “a liberdade de ter opiniões e de procurar, receber e transferir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Tal direito é reconhecido, em termos semelhantes, pelos principais tratados internacionais de cunho regional.

No relatório de 1995 do Artigo 19 sobre O Direito de Saber<sup>2</sup>, Sandra Coliver afirmou que o direito à liberdade de informação passou por algumas fases principais de sua interpretação quanto às obrigações que impõe aos Estados:

- Obrigação de respeitar: Tradicionalmente o direito à liberdade de informação tem sido compreendido como a liberdade de receber e divulgar informações, livre da interferência do Estado. Segundo tal interpretação, o governo está sob uma obrigação negativa de não interferir na comunicação de informações e idéias

que os indivíduos queiram divulgar ou publicar. Esta interpretação, no entanto, não estabelece de forma clara o direito de receber determinados tipos de informações do governo ou de terceiros<sup>3</sup>;

- Obrigação de proteger: Segundo este enfoque, que ganhou importância nos anos de 1990, passou-se a aceitar que os governos estão sob uma obrigação positiva de tomar medidas concretas para prevenir que indivíduos ou grupos privados interfiram na comunicação legal de informações<sup>4</sup>;
- Obrigação de realizar: Finalmente, o direito à informação tem sido crescentemente compreendido como impondo aos governos uma obrigação positiva de fornecer informação, inclusive informação detida pelo Estado. Nos últimos dez anos, ou há mais tempo, esta obrigação em particular passou a dominar o trabalho de muitos ativistas que têm defendido o acesso à informação em poder do governo por meio da adoção de leis de liberdade de informação ou leis de acesso (expressões que adotaremos aqui como sinônimas).

A obrigação imposta aos governos de fornecer informação nem sempre foi interpretada em conjunto com o Artigo 19 da Declaração, ou seja, como parte integral do direito à liberdade de expressão. A Corte

1 14 de dezembro de 1946.

2 ARTICLE 19, *The Right to Know: Human Rights and access to reproductive health information*, editado por Sandra Coliver, 1995.

3 Sandra Coliver, “The Right to information necessary for reproductive health and choice under international Law”, em ARTICLE 19, 1995, PP. 38 a 82.

4 Ibid, p. 61.

Européia de Direitos Humanos, por exemplo, tem relutado em introduzir uma obrigação expressa de fornecer acesso à informação, no contexto do Artigo 10, que garante a liberdade de expressão e tem preferido relacionar esta obrigação positiva a outros direitos, em especial ao direito à privacidade e vida em família ou ao direito à vida. Outros direitos podem também justificar o direito à informação, como, por exemplo, o direito à saúde e o direito a um meio ambiente equilibrado. Tais interpretações simplesmente demonstram a importância do direito de acesso não apenas como uma garantia em si, mas também como ferramenta instrumental para realização de outros direitos. No campo ambiental, por exemplo, a Convenção de Aarhus de 1998<sup>5</sup> prevê tanto uma obrigação positiva, por parte dos Estados, de dar publicidade a certas informações, como o direito de todos de ter acesso a informações ambientais (duas faces da mesma moeda, também comumente chamadas de obrigação ativa e obrigação passiva).

Existem fortes razões, no entanto, para argumentar que a garantia da liberdade de expressão inclui o direito de acesso à informação detida pelo Estado. *“Pode-se argumentar que a liberdade de receber informações impede autoridades públicas de interromper o fluxo de informações para indivíduos e que a liberdade para difundir informações aplica-se*

*às comunicações dos indivíduos. Faria sentido, portanto, interpretar a inclusão da liberdade de buscar informações, em especial o direito de recebê-las, como impondo ao governo uma obrigação de fornecer acesso à informação que ele detém... Garantir a liberdade de expressão sem incluir a liberdade de informação seria mero formalismo, negando a ambas efetiva expressão prática e um dos objetivos centrais que a liberdade de expressão visa alcançar”*<sup>6</sup>.

O Relator da ONU para a Liberdade de Expressão e Opinião adotou, desde muito cedo, esta interpretação ao declarar que o direito de acesso à informação detida por autoridades públicas encontra-se protegido sob o Artigo 19 do PIDCP<sup>7</sup>. Em 1999, a Comissão de Direitos Humanos da ONU acatou tal interpretação.

Em 2002, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos adotou a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África, interpretando o conteúdo do Artigo 9 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Tal declaração expressamente ratifica a existência do direito de acesso à informação detida pelos órgãos públicos, afirmando que:

*Órgãos públicos detêm informações não para si próprios, mas como guardiões do bem público e todos têm*

5 Apesar de estar em vigor apenas nos países da Comunidade Europeia, a Convenção de Aarhus é considerada um modelo global de acesso à informação em matéria de meio ambiente.

6 Toby Mendel, “Freedom of Information as an internationally protected human right”, American Civil Liberties Union International Civil Liberties Report (2000, Los Angeles, ACLU), disponível em [www.article19.org/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf](http://www.article19.org/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf).

7 UN Doc. E/CN.4/1999/64, parágrafo 12, citado por Toby Mendel, op cit.

*o direito de acessar tal informação, sujeitos apenas a regras claramente definidas, estabelecidas por lei*<sup>8</sup>.

Finalmente, em 2007, a Corte Inter-Americana de Direitos Humanos, no caso *Claude Reyes vs. Chile*, decidiu que a liberdade de informação é um direito humano básico, implícito no direito à liberdade de expressão<sup>9</sup>. Esta foi uma sentença pioneira que marcou a primeira vez que um tribunal internacional confirmou a existência de um pleno direito de acesso à informação detida pelo governo ou por outros órgãos públicos<sup>10</sup>.

## **CARACTERÍSTICAS DE UM VERDADEIRO REGIME DE ACESSO**

A jurisprudência internacional já deixou claro que as obrigações dos Estados, destinadas a fazer valer os direitos protegidos nos tratados de direitos humanos, englobam uma série de obrigações, tanto de cunho negativo (abster-se de), quanto positivo (tomar medidas concretas para). Entre as obrigações positivas, os textos internacionais citam explicitamente a obrigação de adotar legislação adequada.

8 Princípio IV.

9 Para ter acesso ao parecer apresentado por ONGs no caso, veja [www.article19.org/pdfs/cases/inter-american-court-claude-v.-chile.pdf](http://www.article19.org/pdfs/cases/inter-american-court-claude-v.-chile.pdf). Para o respectivo comunicado de imprensa, veja [www.article19.org/pdfs/press/inter-american-court-a19-foi-amicus-brief.pdf](http://www.article19.org/pdfs/press/inter-american-court-a19-foi-amicus-brief.pdf).

10 [www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=103448](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103448)

A necessidade de adoção de legislação de acesso à informação foi também enfatizada pelos Relatores para Liberdade de Expressão da ONU, OEA e OSCE. Tais Relatores têm se reunido anualmente para elaboração e publicação de uma Declaração Conjunta sobre diferentes temas relacionados à liberdade de expressão. Em sua declaração de 2004, eles afirmaram que:

*O direito de acessar informação detidas pelas autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado no nível nacional através de legislação abrangente (por exemplo, leis específicas sobre liberdade de informação), baseada na premissa da máxima abertura, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível, sujeita apenas a um restrito sistema de exceções*<sup>11</sup>.

Uma legislação de acesso, portanto, deve ir além da mera proteção nominal do direito de acesso, definindo de forma detalhada a estrutura de um regime de acesso à informação efetivo e operacional.

São vários os padrões internacionais que fornecem valiosos subsídios para definição do conteúdo exato do direito de acesso à informação, detalhando de forma mais extensa

11 Adotada em 6 de dezembro de 2004. Disponível em: [www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument](http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument).

os princípios que devem reger um regime de acesso, para além do texto expresso dos próprios tratados. No seu Relatório Anual de 2000, por exemplo, o Relator da ONU para Liberdade de Expressão apresentou uma série de padrões detalhados aos quais uma lei de acesso deve se conformar<sup>12</sup>. Em 2002, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa emitiu recomendações ainda mais detalhadas fornecendo, inclusive, uma lista dos objetivos que poderiam ser considerados legítimos para justificar exceções ao direito de acesso<sup>13</sup>.

Outro documento bastante útil é a Declaração Conjunta dos Relatores para a Liberdade de Expressão de 2004, já citada acima. Também podem ser mencionadas a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África<sup>14</sup>, a Declaração Inter-Americana de Princípios sobre Liberdade de Expressão<sup>15</sup>, a Convenção de Aarhus<sup>16</sup> e a decisão da Corte Inter-Americana de Direitos

12 Relator Especial, Relatório Promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Doc ONU E/CN.4/2000/63, 18 de janeiro de 2000, parágrafo 44.

13 Recomendação R(2002)2 do Conselho de Ministros dos Estados-Membro sobre acesso a documentos oficiais, 21 de fevereiro de 2002.

14 32ª Sessão Ordinária da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, 17 a 23 de outubro de 2002, Banjul, Gâmbia. Disponível em [www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_freedom\\_exp\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html).

15 Adotada pela Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos em sua 108ª Sessão Ordinária, 19 de outubro de 2000. Disponível em [www.iachr.org/declaration.htm](http://www.iachr.org/declaration.htm).

16 Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais, Doc UM ECE/CEP/43, adotada pela Quarta Conferência de Ministros no processo “Meio Ambiente para a Europa”, 25 de junho de 1998, e que entrou em vigor em 30 de outubro de 2001.

Humanos no caso Claude Reyes, de setembro de 2006, conforme veremos no capítulo 1.

Embora regimes jurídicos específicos adotados em diferentes países variem de forma significativa, é possível identificar, igualmente, um considerável número de semelhanças, podendo-se dizer que já existe hoje uma prática consistente no trato da matéria. Também essas práticas podem ser utilizadas como importante fator indicador de padrões comuns na regulamentação do acesso à informação.

Em 1999, a Artigo 19 preparou e publicou um grupo de princípios com o objetivo de estabelecer clara e precisamente as formas pelas quais os governos podem alcançar a abertura máxima das informações oficiais, de acordo com os melhores critérios e práticas internacionais. Os princípios foram baseados nas normas e em padrões internacionais e regionais, nas práticas estatais em desenvolvimento (legislação nacional e jurisprudência de tribunais nacionais) e nos princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações. São o produto de um extenso processo de estudo, análise e consultas sob a facilitação do Artigo 19 e utilizando a vasta experiência e trabalho realizado por organizações parceiras em diversos países<sup>17</sup>.

17 Os parágrafos a seguir constituem trechos retirados da publicação O Direito do Público a Estar Informado — Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação, Artigo 19, Série Normas Internacionais, junho de 1999. O documento integral encontra-se disponível para consulta em [www.article19.org/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf](http://www.article19.org/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf).

## PRINCÍPIO 1. MÁXIMA DIVULGAÇÃO

**A legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio de máxima divulgação.**

O princípio de máxima divulgação estabelece a premissa de que toda a informação mantida por organismos públicos deve estar sujeita à divulgação e de que tal suposição só deverá ser superada em circunstâncias muito limitadas (ver o *Princípio 4*).

O Princípio 1 fundamenta o próprio conceito de liberdade de informação que – numa forma ideal – deveria ser salvaguardada na Constituição, a fim de estabelecer claramente que o acesso à informação oficial é um direito básico. O objetivo primordial da legislação seria, então, o de aplicar a máxima divulgação na prática. Os organismos públicos têm obrigação de divulgar informação, assim como todo cidadão tem o direito correspondente de receber informação.

Todas as pessoas presentes no território nacional devem se beneficiar de tal direito, que não deve estar sujeito à demonstração de interesse específico na informação. Quando uma autoridade pública pretende negar o acesso à informação, deve ter o ônus de justificar a recusa em cada fase do processo. Em outras palavras, a autoridade pública deve demonstrar que a informação, cuja divulgação pretende impedir, encontra-se abrangida pelo âmbito de um limitado grupo de exceções, como adiante detalhado.

## PRINCÍPIO 2. OBRIGAÇÃO DE PUBLICAR

**Os organismos públicos devem estar obrigados a publicar informação considerada essencial.**

A liberdade de informação implica não só que os organismos públicos devem fornecer informações que lhe sejam demandadas, mas também que eles publiquem e divulguem, de forma voluntária e proativa, documentos e informações de essencial e significativo interesse público. Tal obrigação é sujeita apenas a limites razoáveis baseados em recursos e capacidades. Quais informações deverão ser publicadas dependerá do organismo público em questão. A legislação deve estabelecer tanto a obrigação geral de publicar como as categorias essenciais de informação que devem ser publicadas.

Organismos públicos devem, no mínimo, ter a obrigação de publicar as seguintes categorias de informação:

- Informação sobre como o organismo público opera, incluindo custos, objetivos, contas já verificadas por peritos, normas, empreendimentos realizados, etc., particularmente nas áreas onde o organismo presta serviços diretos ao público;
- Informações sobre quaisquer solicitações, queixas ou outras ações diretas que o cidadão possa levar a cabo contra o organismo público;
- Orientações sobre processos por meio dos quais o cidadão possa exercer sua participação, com sugestões para propostas políticas ou legislativas;

- O tipo de informação guardada pelo organismo e como é mantida esta informação; e
- O conteúdo de qualquer decisão ou política que afete o público, juntamente com as razões que motivaram a decisão bem como o material relevante de análise que serviu de apoio à decisão.

### PRINCÍPIO 3. PROMOÇÃO DE UM GOVERNO ABERTO

#### Organismos públicos devem promover ativamente um governo aberto.

Informar o público sobre os seus direitos e promover uma cultura de abertura no seio do governo são aspectos essenciais, para que os fins de uma legislação de acesso à informação sejam alcançados. A experiência em vários países demonstra que um serviço público indisciplinado pode prejudicar gravemente a mais progressiva das legislações. As atividades de promoção são, por isso, um componente essencial de um regime de liberdade de informação. Essas atividades vão desde educação pública, no sentido de disseminar os elementos relacionados com o direito de acesso à informação para o cidadão em geral, até o treinamento dos próprios funcionários públicos sobre a importância e alcance da liberdade de informação.

Outra possibilidade é a apresentação, por parte dos órgãos públicos, de relatórios anuais quanto ao estado do acesso à informação no âmbito daquele órgão, com apre-

sentação de obstáculos ainda a serem removidos, medidas tomadas para se aumentar o acesso do público à informação e metas a serem alcançadas no ano seguinte.

A legislação deve exigir que recursos e atenção adequados sejam destinados à promoção dos objetivos e finalidades da lei. Os organismos públicos devem ser encorajados a adotar códigos internos de conduta sobre o acesso e abertura.

### PRINCÍPIO 4. ÂMBITO LIMITADO DAS EXCEÇÕES

#### As exceções devem ser clara e rigorosamente desenhadas e sujeitas a rígidas provas de “dano” e “interesse público”.

Todas as solicitações individuais de informação a organismos públicos devem ser atendidas, a não ser que tal organismo possa demonstrar que a informação solicitada recaia sob o âmbito de um regime limitado de exceções, previamente previsto em lei. Além disso, a recusa na divulgação da informação só poderá ser justificada se a autoridade pública puder demonstrar que, naquele caso concreto, tal limitação atende ao chamado “teste de três fases”, elaborado pela jurisprudência internacional. O teste de três fases tem por objetivo avaliar, em cada caso concreto, a relação custo (dano) / benefício (interesse público) na divulgação de uma dada informação.

Segundo o teste de três fases, a determinação da confidencialidade em um dado caso concreto só pode ser

considerada legítima se estiverem presentes os requisitos a seguir:

- A informação solicitada relaciona-se a um dos objetivos legítimos listados na lei;
- A divulgação de tal informação poderá causar graves danos a tal objetivo; e
- O prejuízo ao objetivo em questão deve ser maior do que o interesse público na liberação da informação específica.

Nenhum organismo público deve ser totalmente excluído do âmbito da lei, mesmo que a maioria das suas funções se encontre na zona de exceções. Isto se aplica a todas as áreas de governo (ou seja, executiva, legislativa e judicial) bem como funções de governo (incluindo, por exemplo, funções de segurança e organismos de defesa). Restrições com o objetivo de proteger os governos de situações de embarço ou da divulgação de ilegalidades ou irregularidades não deverão ser consideradas legítimas e justificadas.

## **PRINCÍPIO 5. PROCESSOS PARA FACILITAR O ACESSO**

**As solicitações de informação devem ser processadas rapidamente e com imparcialidade, e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar à disposição das partes.**

O processo decisório sobre qualquer pedido de informação deve dar-se em três níveis diferentes: no seio do pró-

prio órgão público ao qual a informação foi solicitada; em recurso a um órgão administrativo independente; e em recurso aos tribunais.

Sempre que necessário, devem ser, também, tomadas providências para garantir a certos grupos específicos efetiva acessibilidade às informações, como, por exemplo, as pessoas que não sabem ler nem escrever, as que não falam a língua usada nos documentos ou as que portam alguma restrição física, como aqueles com deficiência visual. Deve ser estipulado que todos os organismos públicos utilizem sistemas internos abertos e acessíveis para garantir o direito do cidadão à informação.

De forma geral, os órgãos públicos devem designar funcionários para processar solicitações de informação e garantir que os termos da lei sejam cumpridos. Os funcionários públicos devem também ser incumbidos de ajudar os requerentes cujas solicitações se referem a informações já publicadas, inclusive caso necessitem de reformulação. Por outro lado, os organismos públicos devem ter a possibilidade de recusar solicitações consideradas fúteis ou vexatórias. Os organismos públicos não devem ser obrigados a prestar informações já contidas em publicações, mas, nesses casos, devem indicar ao requerente qual a publicação em questão.

A lei deve, ainda, estipular prazos curtos para o processamento das solicitações e também estabelecer que quaisquer recusas devam ser motivadas substantivamente e por escrito.

## PRINCÍPIO 6. CUSTOS

### **Custos excessivos não devem impedir o cidadão de solicitar informações.**

O custo de ter acesso à informação mantida por órgãos públicos não deve ser elevado a ponto de desestimular potenciais requerentes, uma vez que a idéia fundamental, na base da liberdade de informação, é exatamente a de promover o acesso aberto à informação. Está amplamente demonstrado que os benefícios da abertura das informações oficiais, em longo prazo, superam grandemente os custos de tal abertura. Sistemas diferentes têm sido empregados em todo o mundo para garantir que os custos não sirvam de empecilho aos pedidos de informação. Em algumas jurisdições, taxas mais elevadas são cobradas das solicitações comerciais como forma de subsidiar as solicitações de interesse público.

## PRINCÍPIO 7. REUNIÕES ABERTAS

### **Reuniões de organismos públicos devem ser abertas ao público.**

A liberdade de informação inclui o direito de o cidadão saber o que faz o governo em nome do público e de poder participar de seus processos de decisão. A legislação sobre a liberdade de informação deve, por isso, estabelecer como ponto assente que todas as reuniões de órgãos de governança sejam abertas ao público.

O aviso prévio para a realização de reuniões é necessário, para que o público possa ter a oportunidade real de tomar parte nelas, e a lei deve estipular que o aviso adequado para as reuniões seja dado com a antecipação necessária para assim permitir a presença do público. As reuniões podem ser realizadas a portas fechadas, em casos bastante específicos, mas apenas de acordo com princípios estipulados e quando existirem razões relevantes para fazê-lo. Qualquer decisão de restringir a audiência dos cidadãos à reunião deve ser, em si, sujeita a escrutínio público.

## PRINCÍPIO 8. DIVULGAÇÃO TEM PRIMAZIA

### **As leis que são inconsistentes com o princípio de máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas.**

A legislação sobre a liberdade de informação deve exigir que outras leis sejam interpretadas, tanto quanto possível, de forma consistente com as suas disposições. Quando tal não for possível, a legislação que trata de informação restrita ao público deve estar sujeita aos princípios básicos da lei sobre a liberdade de informação. O regime de exceções estipulado na lei da liberdade de informação deve ser abrangente e não deve ser autorizado que outras leis criem mais exceções.

Em longo prazo, deve haver o empenho para que todas as leis relacionadas com a informação sejam adaptadas aos princípios que protegem a lei da liberdade de informação.

Além disso, os funcionários públicos devem ser protegidos contra sanções quando, de forma razoável e em boa fé, divulgam informação em resposta a uma solicitação relacionada com a liberdade de informação, mesmo que, posteriormente, se conclua que tal informação não seria para divulgação. Se assim não for, a cultura de segredo que envolve muitos organismos governamentais será mantida por funcionários excessivamente cautelosos sobre as solicitações de informação, numa tentativa de evitarem riscos pessoais.

## PRINCÍPIO 9. PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES

### **Indivíduos que divulguem informações sobre irregularidades – denunciantes – devem ser protegidos.**

O cidadão deve ser protegido de qualquer sanção legal, administrativa ou empregatícia, por divulgar informação sobre ações impróprias e irregularidades. “Ações impróprias e irregularidades”, no contexto deste princípio, incluem ações criminosas, não-cumprimento de obrigações legais, erro judiciário, corrupção ou desonestidade ou graves prevaricações relacionadas com um organismo público. Incluem, ainda, ameaças graves contra a saúde, segurança ou ambiente, estejam ou não ligadas a ações individuais impróprias.

Os denunciantes devem se beneficiar de proteção, desde que tenham atuado em boa fé e na crença de que a informação era substancialmente verdadeira e de que divulgava provas de irregularidades. Tal proteção deve ser aplica-

da mesmo quando a divulgação constitua transgressão de exigências legais ou laborais.

## **TENDÊNCIAS DOS ÚLTIMOS 20 ANOS: 62 NOVOS PAÍSES ADOTANDO O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA**

Só é possível falar no surgimento de um movimento da sociedade civil de luta pelo acesso à informação pública após a Segunda Guerra Mundial, embora o Ato pela Liberdade de Imprensa da Suécia, já em 1766, incluísse o princípio de que os arquivos governamentais deveriam ser abertos ao público e concedesse aos cidadãos o direito de demandar documentos de órgãos ambientais<sup>18</sup>. Dos anos 1950 até o início dos anos 1980, nove países adotaram leis de acesso, embora nem sempre como resultado de campanhas ou movimentos específicos levados a cabo pela sociedade civil. Ainda assim, esse período pode ser considerado como o nascimento da *advocacy* pelo acesso a informações oficiais<sup>19</sup>.

Para a liberdade de informação, as décadas seguintes foram nada menos que excepcionais. Ocorreu uma explosão de leis de acesso à informação, adotadas nas mais diferentes partes do mundo, cujo objetivo primordial é fortalecer a transparência dos governos, garantindo às pessoas acesso

<sup>18</sup> David Banisar, *op cit*, 2006, p.18.

<sup>19</sup> O direito de acesso à informação foi inserido no Ato sueco pela Liberdade de Imprensa, de 1766, e mencionado na Declaração Francesa dos Direitos Humanos de 1789.

à informação detida pelo Estado. Em 1987, eram 13 os países com leis de acesso, comparados a 75, apenas 20 anos mais tarde, em 2007.

São muitos, ainda, os países que possuem interpretações expressas de suas cortes superiores, afirmando que disposições constitucionais referentes à liberdade de discurso e expressão incluem o acesso à informação detida pelo Estado. Esse é o caso, por exemplo, do Japão, da Coreia do Sul e da Índia. Neste último, a Suprema Corte julgou, em 1982, um caso referente à recusa do governo a dar publicidade a informações sobre a transferência e demissão de juízes e decidiu que:

*O conceito de governo aberto é uma emanção direta do direito a saber, que parece implícito no direito ao livre discurso e expressão garantido sob o artigo 19(1) (a) [da Constituição indiana]. Portanto, a liberação de informação relativa ao funcionamento do governo deve ser a regra e o segredo uma exceção apenas justificável quando estritas demandas de interesse público assim o exigirem. A interpretação da Corte deve dar-se a fim de atenuar a área de confidencialidade o máximo possível, consistentemente às demandas de interesse público, tendo em mente todo o tempo que a própria liberação também serve como importante elemento do interesse público<sup>20</sup>.*

20 Caso S.P. Gupta contra presidente da Índia, nota 109, página 234.

Além disso, vários países, em especial aqueles com Constituições mais recentes e os que passaram por transições para a democracia, como Bulgária, Estônia, Polônia, Romênia, África do Sul e Argentina, possuem dispositivos constitucionais específicos que asseguram o direito de acesso a informações públicas. Essa tendência pró-liberdade de informação nos âmbitos nacionais tem encontrado paralelo na adoção de políticas de liberação de informação em um número crescente de organizações intergovernamentais. Um marco neste processo é a adoção, em 1992, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que colocou enorme pressão sobre instituições internacionais para implementar políticas de participação pública e acesso à informação.

Desde a Declaração do Rio, o Banco Mundial e quatro bancos regionais de desenvolvimento – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento – adotaram políticas para liberação de informações.

Em 1997, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) também adotou a Política para Liberação de Informação Pública, com fundamento no fato de que a informação é a chave para o desenvolvimento humano sustentável e também para a prestação de contas (*accountability*) do Pnud.

Em maio de 2001, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia adotaram uma norma sobre acesso a documentos do Parlamento, Conselho e Comissão europeus. Seu artigo 2(1) afirma que: “Qualquer cidadão da União e qualquer pessoa natural ou jurídica residindo ou tendo sua sede registrada em um Estado-Membro, tem o direito de acessar documentos das instituições, sujeito aos princípios, condições e limites definidos nesta norma”.

## O BRASIL E O ACESSO À INFORMAÇÃO

O Brasil tem tomado diversas medidas esparsas que visam ao aprimoramento da transparência administrativa, como, por exemplo, a criação de websites que disponibilizam informações sobre contas públicas e processos legislativos, a criação de comissões de combate à corrupção e o desenvolvimento de programas informativos destinados ao público em geral. Estas iniciativas, no entanto, não são suficientes e devem ser fortalecidas pelo estabelecimento de um verdadeiro regime de acesso à informação. O acesso a informações em poder do Estado não pode ser encarado como boa prática administrativa ou ação progressiva desta ou daquela

administração. Ele deve ser compreendido, tanto pelos funcionários e agentes do Estado como pela população em geral, como um direito fundamental do cidadão. Essa visão exige uma política pública clara para o setor, política esta que pode ser lançada com a aprovação de uma lei de acesso aplicável a todos os órgãos de governo, em todas as suas instâncias.

O direito de acesso à informação está previsto no inciso XXXIII, do artigo 5º. na Constituição Federal, mas ainda não foi regulamentado. Existe hoje um projeto de lei sobre o tema parado no Congresso Nacional, aguardando análise pelo plenário, desde 2003. Um novo pré-projeto de lei também está em elaboração no Executivo e deve ser apresentado ao Congresso, em 2009. É necessário que atores da sociedade civil se mobilizem para debater o conteúdo destas propostas e sua adequação aos padrões internacionais. Existem já hoje inúmeras experiências sobre as quais podemos nos debruçar para discutir sucessos e desafios daqueles que antes de nós se viram na importante tarefa de pôr em prática o direito à informação.

**Paula Martins**

*é advogada mestre em direitos humanos e coordena o escritório brasileiro da ARTIGO 19.*

FERNANDO RODRIGUES

## O PADRÃO INTERNACIONAL PARA O DIREITO DE ACESSO E O ATRASO BRASILEIRO

Dois aspectos merecem ser incorporados de maneira mais vigorosa ao debate sobre uma lei ampla de direito de acesso a informações no Brasil. Primeiro, como são os padrões mundiais a respeito do livre uso da informação. Segundo, a identificação das razões reais pelas quais o país resiste a ter uma legislação moderna nessa área - e o que seria possível ter disponível no plano imediato.

Entender a realidade de outros países tornou-se mais fácil com a publicação da Declaração de Atlanta<sup>1</sup>. Trata-se de texto produzido em fevereiro de 2008 por 125 especialistas durante uma conferência internacional promovida pelo Carter Center, organização criada pelo ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter (Prêmio Nobel da Paz de 2002).

Representantes de 40 países redigiram o documento, compilando as melhores regras e conceitos de transparência. Na confecção do texto,

<sup>1</sup> A Declaração de Atlanta foi produzida durante uma conferência internacional no Carter Center, em Atlanta, na Geórgia (EUA), de 27 a 29 de fevereiro de 2008. A íntegra, em inglês, está disponível em [www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta\\_Declaration\\_and\\_Plan\\_of\\_Action.pdf](http://www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta_Declaration_and_Plan_of_Action.pdf). A versão em espanhol está em [www.informacaopublica.org.br/files/Declaracion\\_de\\_Atlanta\\_y\\_Plan\\_de\\_Accion.pdf](http://www.informacaopublica.org.br/files/Declaracion_de_Atlanta_y_Plan_de_Accion.pdf).

foram consideradas as experiências e as restrições existentes no planeta no início de 2008.

A Declaração de Atlanta sustenta de maneira sólida e eloqüente que o acesso a informações tem *status* idêntico ao de outros direitos humanos. Farta jurisprudência a respeito pode ser encontrada em decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), do Conselho Europeu da União Européia e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos<sup>2</sup>.

Em resumo, os Estados democráticos têm a obrigação de implementar sistemas legais para facilitar o acesso a informações. É uma afronta aos direitos humanos não permitir a uma sociedade ter acesso ao seu passado e a conhecer o seu presente.

A Declaração de Atlanta vai além. De maneira substantiva, demonstra como o direito de acesso a informações aumenta as noções de cidadania, a boa governança, a eficiência da administração pública, a

<sup>2</sup> O juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA Diego Garcia-Sayan produziu um sumário da jurisprudência interamericana sobre acesso a informações para uma conferência internacional, em fevereiro de 2008, no Carter Center. A íntegra está disponível em: [www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/garcia\\_sayan\\_speech\\_sp.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/garcia_sayan_speech_sp.pdf)

fiscalização e o combate à corrupção, o desenvolvimento humano, a inclusão social e o êxito de outros direitos socioeconômicos, civis e políticos. Há literatura abundante amparando essas conclusões no mundo desenvolvido.

O texto de Atlanta também enfatiza o benefício de uma lei de acesso para “a eficiência dos mercados, para o investimento comercial, para a concorrência em licitações públicas, boa administração e cumprimento das leis e regulamentações”.

Em palavras mais simples, o acesso amplo e facilitado a dados públicos será positivo para uma sociedade como a brasileira, ainda em processo de adotar de maneira plena o sistema capitalista de livre mercado. Empresas e investidores hoje contratam lobistas, antes de tomar uma decisão estratégica. Com uma lei de acesso a documentos em pleno vigor, os agentes econômicos terão uma forma mais republicana e gratuita de obter dados vitais para investir no país. O Brasil se tornaria um ambiente mais amigável para empreendimentos econômicos.

A Declaração de Atlanta também é inovadora. Recomenda experiências bem-sucedidas, como a

da África do Sul<sup>3</sup>, cuja lei de acesso é abrangente, a ponto de submeter a seu escrutínio empresas privadas prestadoras de serviços públicos ou atuando em uma esfera de amplo interesse da população. Se há dinheiro público ou concessão pública, os atores envolvidos estão obrigados a prestar contas de maneira detalhada à sociedade.

Como se observa, é grande a complexidade do direito de acesso a informações públicas. Vai além de divulgar espontaneamente na internet os gastos e receitas de um governo, como ocorre no Brasil em algumas esferas. É necessário haver uma legislação específica. Responsabilidades têm de estar definidas, com punições adequadas para quando a regra não for cumprida – preferencialmente com uma agência ou órgão regulador independente supervisionando a aplicação e o pleno vigor da lei.

<sup>3</sup> A lei de informações da África do Sul, de 2000, é conhecida como “PAIA (Promotion of Access to Information Act)” e pode ser lida na íntegra em [www.gov.za/gazette/acts/2000/a2-00.pdf](http://www.gov.za/gazette/acts/2000/a2-00.pdf). A Constituição da África do Sul, de 1996, trata do direito a informações em sua seção 32. A íntegra pode ser lida aqui: [www.info.gov.za/documents/constitution/index.htm](http://www.info.gov.za/documents/constitution/index.htm).

### Razões do atraso brasileiro

Diante desse quase consenso no mundo desenvolvido, cabe uma pergunta: por que no Brasil não se formou uma massa crítica a favor do direito de acesso a informações logo depois do retorno do país à democracia, em 1985? Passaram-se mais de vinte anos e o tema “acesso a informações” ainda não faz parte da agenda nacional. Pior ainda, viceja entre algumas autoridades brasileiras uma atitude próxima do auto-engano. Muitos acreditam que a Constituição<sup>4</sup> já garante esse direito – quando se sabe que o inciso 33 do artigo 5º é apenas um falso brilhante, quase uma letra morta por falta de regulamentação.

É comum ouvir que um dos grandes obstáculos para haver uma lei brasileira é a liberação de documentos relevantes do passado. A “troika”

4 O Inciso 33 do Artigo 5º da Constituição Federal (Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I: Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) de 1988 nunca foi plenamente regulamentado, exceto nos casos em que o Estado quis especificar as restrições a documentos públicos. Eis o que diz o Inciso 33: “*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.*”

inexpugnável da nossa história seria composta pela Guerra do Paraguai, pelo processo de demarcação das fronteiras internacionais e pela ditadura militar (1964-1985).

Essa é uma explicação possível, ouvida rotineiramente nos corredores do poder em Brasília. Mas, nas últimas duas décadas de democracia, o cenário se tornou mais sofisticado. Não são apenas traficâncias e vergonhas do passado as preocupações de governantes. Se assim o fosse, nada impediria o Executivo e o Legislativo de chegarem a um acordo para aprovar uma lei de acesso a informações públicas, tratando do presente e do futuro – o que não seria uma solução completa, muito pelo contrário, mas certamente removeria o país do estado catatônico em termos de direito de acesso.

As 21 entidades que compõem o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas<sup>5</sup>, criado em 2003, defendem de maneira enfática e completa a abertura dos arquivos. Não há como relativizar nessa área.

5 O endereço do Fórum na internet é [www.informacao publica.org.br/](http://www.informacao publica.org.br/). A declaração de princípios está aqui: [www.informacao publica.org.br/?q=node/2](http://www.informacao publica.org.br/?q=node/2). E a lista dos 21 integrantes do Fórum, aqui: [www.informacao publica.org.br/?q=node/8](http://www.informacao publica.org.br/?q=node/8).

Mas o alarmante atraso brasileiro permite uma reflexão. Não é razoável o Brasil ser privado de conhecer a si próprio no tempo presente, porque existiriam pessoas melindradas com a eventual revelação completa da campanha do Duque de Caxias em terras paraguaias, há mais de um século. A cada ano sem lei, mais uma parte da história do país vai sendo deixada de lado, na escuridão. Basta observar a patética discussão política instalada no início de cada nova administração (nos planos federal, estadual e municipal). É quase uma praxe acadêmica governantes, ao tomar posse, ameaçarem seus antecessores com uma devassa e abertura de arquivos. Falam como se fossem eles os proprietários de algo que pertence a todos os brasileiros: as informações produzidas no âmbito do Estado. Sem lei, o Brasil não exclui do público apenas o conhecimento sobre seu passado mais distante. O presente e o futuro também caminham para o oblévio.

Vários presidentes da República em série se acomodam na inércia retórica. São a favor do direito de acesso, mas não agem para a aprovação de

uma lei. Terceirizam a responsabilidade pelo seu imobilismo para o Itamaraty e/ou para as Forças Armadas. No início de 2008, mais de 60 países já desfrutavam de algum tipo de lei específica garantindo o acesso a informações<sup>6</sup>. Todos em estágio mais avançado que o Brasil. As experiências internacionais foram mapeadas na Declaração de Atlanta. O Congresso tem um projeto de lei em condições de ser votado. A sociedade brasileira não merece esperar mais para ficar em igualdade com outras nas quais esse direito existe há décadas.

**Fernando Rodrigues**

é jornalista. Trabalha na *Folha de S.Paulo* e no portal UOL. É vice-presidente da Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo), ajuda a coordenar o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas ([www.informacaopublica.org.br](http://www.informacaopublica.org.br)) e participou da redação da Declaração de Atlanta, em fevereiro de 2008.

<sup>6</sup> O estudo “Freedom of Information Around the World 2006 A Global Survey of Access to Government Records Laws”, de David Banisar, apresenta um amplo painel sobre as leis de acesso a informações no mundo. A íntegra em inglês do estudo pode ser lida aqui: [www.informacaopublica.org.br/files/Acesso%20Mundial-survey2006.pdf](http://www.informacaopublica.org.br/files/Acesso%20Mundial-survey2006.pdf)

CAPÍTULO

# 1

## **Acesso a Informações no Cenário Nacional**

---

A importância das leis de acesso à informação  
e o atual marco regulatório brasileiro

Em setembro de 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu sentença favorável aos ambientalistas Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola e Arturo Longton Guerrero, em caso emblemático do reconhecimento do acesso a informações públicas como um direito humano.

Os ativistas haviam requerido do *Comité de Inversiones Extranjeras* do Chile informações sobre a ação da empresa florestal Trillium e sobre o Projeto Río Condor que envolvia o desmatamento de áreas específicas do país e, segundo argumentavam, poderia ser prejudicial ao meio ambiente. Como as informações foram seguidamente negadas pelo governo chileno, o caso acabou sendo enviado à Corte Interamericana. Esta determinou, dentre outras providências, a entrega das informações solicitadas e, grosso modo, a reforma da legislação daquele país no sentido de atender ao disposto na Convenção Interamericana – a qual, conforme visto em nossa Introdução, garante o direito de acesso às informações públicas.

O caso, recorrentemente citado quando o tema está em discussão mundo afora, é ilustrativo: 1) Da relevância que o acesso à informação tem assumido na arena internacional; 2) Da crescente demanda de grupos organizados por informação, inclusive levando o pleito para instâncias que extravasam as fronteiras nacionais; 3) Do tipo de enfrentamento jurídico que Estados nacionais sonegadores de informação podem enfrentar.

O Brasil, como ocorre com outros temas, é um país curioso. Acrescentou em sua Carta Magna a garantia constitucional do acesso à informação. Porém, antes de regulamentar o acesso, regulamentou o sigilo. Nesse sentido, a despeito de avanços localizados, mas sem dúvida importantes – seja do ponto de vista legal (aspectos das leis que criaram algumas agências reguladoras, por exemplo), seja do ponto de vista institucional (o Portal da Transparência, em um outro caso) –, continuamos sem uma lei geral de acesso a informações públicas e, logo, sem contar com as instituições que por ela seriam criadas ou fortalecidas.

O presente capítulo buscará apresentar os principais contornos dessa discussão, bem como o debate travado pelo jornalista Marcelo Beraba, o jurista Belisário dos Santos, o conselheiro da Transparência Brasil Fernando Antunes e o deputado federal Reginaldo Lopes acerca desta temática, no âmbito do seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*.



há mais de um século, historiadores tentam em vão conseguir informações oficiais sobre a atuação das tropas brasileiras na Guerra do Paraguai e são rechaçados sob o argumento de que o assunto pode prejudicar as relações do Brasil com países vizinhos. Desde a década de 1960, familiares de presos políticos visitam repartições públicas em busca de notícias sobre o destino de dezenas de vítimas do regime militar e voltam para suas casas depois de autoridades repetirem não dispor de tais registros. Em 2006, um deputado federal nordestino requereu do governo todas as notificações de mortes de pacientes da rede hospitalar pública durante testes de novos medicamentos. Esperou meses pela resposta e, quando ela chegou, se limitava a transcrever trechos da legislação sobre o assunto e a explicar que o pedido era abrangente demais para ser atendido. No mesmo ano, em um município do interior do Piauí, um grupo de moradores se frustrou ao solicitar a lista de funcionários contratados pela prefeitura sem concurso, na qual havia dezenas de familiares de políticos. No final de 2007, um jornalista solicitou a um ministério acesso à íntegra de um processo de licitação suspeito de irregularidades, e a documentação não foi liberada – isto depois de repetidos adiamentos justificados pela suposta dificuldade para reunir o material em questão.

De naturezas muito diferentes e apresentados por agentes muito distintos, os cinco tipos de pedidos esbarraram em negativas que, em sua base, têm a mesma origem: não há no Brasil um arcabouço institucional e, logo, um sistema que garanta aos

cidadãos o acesso a informações produzidas por todos os Poderes da República e pelos mais diferentes órgãos a eles vinculados – para não falarmos dos demais entes da Federação, nos quais a situação de negligência de informações públicas, salvo pontuais exceções, é muito mais dramática.

É uma lacuna que aparentemente surpreende, já que o artigo 5º da Constituição Federal afirma em seu inciso 33 que todos “têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”. No entanto, passados quase 20 anos da promulgação da Carta Magna, esse artigo ainda não foi regulamentado.

Não se pode ignorar que a presença de tal dispositivo em nossa Constituição, conforme já salientamos, é uma conquista que não pode ser desprezada. Por outro lado, esse direito poderia ser mais contundentemente conclamado pelos diversos atores que desejam obter acesso a diferentes tipos de informações públicas. É esse artigo que, como veremos, dá sustentáculo às Ações Diretas de Inconstitucionalidade que buscam sustar decretos que protegem com sigilos irrealistas informações de caráter público. O mesmo artigo da Carta de 1988 permite a perpetração de mandatos de segurança que têm por objetivo conseguir no Poder Judiciário acesso a esse tipo de informações.

Sem embargo, é igualmente inegável que a ausência de regulamentação específica que estabelecerá os detalhes das regras do jogo (fundamentalmente, as penalidades por descumpri-las), bem como o aparato institucional para que as informações possam ser devidamente armazenadas e ofertadas, sempre que solicitadas, dificulta sobremaneira a implementação concreta desse direito no contexto brasileiro.

Mais central do que isso, a existência de uma lei geral de acesso a informações públicas que estabeleça um consistente arcabouço institucional e um conseqüente aparato estatal para garantir, de fato, esse acesso tem um caráter fundamentalmente pedagógico. Se bem publicizada, como ocorreu com o Estatuto da Criança e do Adolescente, uma lei de acesso a informações poderá empoderar a população em geral e grupos específicos diante do Poder Público – tal como o Código de Defesa do Consumidor empoderou os consumidores diante das empresas. A população saberá que as informações públicas são um bem de propriedade de todos os brasileiros e todas as brasileiras e não um instrumento de poder deste ou daquele governante, deste ou daquele funcionário público. Os corruptores e corruptos que se escondem sob o manto da desinformação e do segredo serão expostos pelo dever da transparência, pela luz do dia. A ética e os éticos só tenderão a ganhar.

## DEPOIMENTO

Fernando Antunes

**SIGILO BANCÁRIO EM CONTAS PÚBLICAS**

Vai se frustrar qualquer brasileiro ou brasileira que chegar a uma agência bancária e pedir ao gerente: “Por gentileza, qual é o saldo bancário da conta do órgão público tal?”. Como se trata de uma conta bancária de órgão público, abastecida por impostos e contribuições, por ela só transita dinheiro público. Mesmo assim, o gerente vai se recusar a atender ao pedido alegando a necessidade de sigilo bancário. Isso é um absurdo. É usar a lei de forma contrária ao espírito da lei.

Nesta questão de acesso à informação pública, é possível dizer que o Estado brasileiro é bem resolvido no que se refere ao arcabouço constitucional, mas os governos brasileiros são muito mal resolvidos em relação a colocar isso em prática. E nós, cidadãos, deixamos passar batido. A questão da informação está relacionada a um direito do cidadão. Por isso, deveríamos trabalhar a partir da ótica do dever do Estado de informar, e de fazer isso de forma clara.

**O acesso ao Siafi**

Temos no Brasil um sistema de informação pública – o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) – que reúne dados sobre o uso de recursos do Orçamento da União – que é um dos melhores do mundo e pode ser acessado por parlamentares e funcionários do governo, mas que ainda não está disponível aos cidadãos. A Transparência Brasil é clara neste aspecto: 100% das informações sobre recursos públicos, reunidas pelo Siafi, precisam estar disponíveis ao cidadão pela internet.

Já existem tentativas de se criarem variantes do Siafi, como o Siafi Cidadão, e o Siafi Gerencial, entre outros, mas não podemos deixar isso escorrer entre os dedos. Nós queremos ter acesso à base primária de dados do Siafi, à totalidade do que existe ali. Essa tem sido uma luta cotidiana, tanto em seus aspectos legislativos – na busca de mudanças na legislação que garantam esse acesso – quanto na tentativa de acumular forças junto à sociedade.

**Fernando Antunes**

é dirigente da ONG Transparência Brasil e da União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle.

## Histórico da questão

Neste momento, é oportuno retomarmos e aprofundarmos alguns elementos que foram anunciados na Introdução ao presente volume.

A busca por notícias sobre as ações dos governantes é antiga e ampla. “Quem vigia os vigilantes?”, bradava Juvenal, poeta romano do primeiro século. Ainda que colocada em uma época na qual a idéia de democracia não freqüentava sequer as utopias, a pergunta do mordaz Juvenal tinha em sua base a preocupação que quase 20 séculos depois se disseminaria como a necessidade de os cidadãos exercerem alguma forma de controle sobre aqueles que detêm poder sobre eles. James Madison, que presidiu os Estados Unidos no começo do século XIX, desestimulou ilusões: “Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridades sobre outros homens –, a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares”<sup>1</sup>.

A falta de vocação angelical de governantes remete para a necessidade de *accountability*, palavra que é traduzida para o português como ‘responsabilidade’, mas envolve hoje conceitos como

transparência e fiscalização de instituições públicas. “*Accountability* se refere às relações nas quais representados têm a habilidade de exigir respostas de seus representantes sobre intenções e comportamento, de avaliar esse comportamento e impor sanções nos casos em que esse comportamento for considerado insatisfatório”, detalha o estudo norte-americano Robert Keohane<sup>2</sup>. No âmbito do processo democrático, por meio do voto, a sociedade elege representantes que, de forma direta ou indireta, estarão à frente de uma série de instituições públicas. O problema é como saber – ou garantir – que uma vez revestidos do poder esses governantes e seus subordinados irão de forma efetiva respeitar a confiança que neles foi depositada no momento do voto. Por isso é preciso criar dispositivos que levem os detentores do poder a prestar contas aos que lhes delegaram esse poder.

## O foco na assimetria de informações

“Existe uma assimetria natural de informação entre aqueles que governam e aqueles para quem os governantes presumivelmente devem servir”, explica Joseph Stiglitz<sup>3</sup> que em 2001 ganhou, com outros dois colegas, o Prêmio Nobel de Economia em função de seus estudos a respeito das implicações econômicas da assimetria de informações.

<sup>2</sup> KEOHANE, 2002, tradução dos autores.

<sup>3</sup> STIGLITZ, 2002, p.27, tradução dos autores.

<sup>1</sup> HAMILTON; MADISON; JAY, 1984, p.418.

Stiglitz lembra que principalmente na área econômica há muita divergência sobre se detalhes de determinadas políticas devem ou não ser tornados públicos. “No entanto, muitos funcionários do governo vão além e tentam manter suas ações em sigilo, isto é, longe do olhar e do escrutínio públicos”<sup>4</sup>, alerta.

A relevância do tema, já trabalhado em nossa Introdução, demanda uma maior dissecação neste primeiro capítulo. A idéia da assimetria de informações está muito ligada ao fato, aparentemente simples, de governantes e seus subordinados deterem uma série de dados e registros que não estão à disposição dos governados. Assim, eles podem agir tendo como base informações que não chegam àqueles a quem suas ações atingem de forma direta.

A preocupação com a assimetria de informações não é, de forma alguma, conforme posto anteriormente, exclusiva da relação entre governantes e governados e, de maneira semelhante, aparece em outros relacionamentos que envolvem eleições e representação, como entre o conselho diretor de uma empresa e seus acionistas e entre o síndico e os moradores de um edifício.

O cientista político e professor da Universidade de Princeton, nos Estados Unidos, Douglas Arnold, em *Congress, the Press and Political Accountability* ilustra o problema da assimetria de informações

sobre a decisão de cidadãos em relação à eleição de seus representantes no Poder Legislativo:

*Em um exemplo no qual um litigante é representado pelos melhores advogados que o dinheiro pode comprar, enquanto o outro é representado por um advogado iniciante, os jurados podem ter problemas na descoberta da verdade. De forma semelhante, legisladores que disputam a reeleição têm mais oportunidade de publicização dos seus feitos do que seus desafiantes e outros críticos têm para publicizar suas críticas, logo, os cidadãos serão menos capazes de avaliar a adequação daquele legislador ao parlamento do que seriam se o fluxo de informação fosse mais balanceado. (Arnold, 2004: 13)*

A assimetria de informações entre duas partes existe também em relações nas quais não há nenhum tipo de escrutínio ou representação. O professor George Akerlof, em um de seus estudos, para exemplificar a desigualdade na retenção de informações utiliza o processo de venda de carros usados<sup>5</sup>. Como o vendedor possui informações sobre o veículo que o comprador não domina – como o envolvimento em algum acidente de trânsito, a falta de manutenção rigorosa, a existência de algum problema legal envolvendo a propriedade do carro –, é necessária a existência de dispositivos que dêem ao adquirente do bem algum tipo de segurança. Isso pode ser feito por previsão de devolução do auto-

4 Idem, p.27.

5 AKERLOF, 1970, p.499 e 500.

móvel em determinado prazo, pela análise do histórico da concessionária que está fazendo a venda ou por leis que exijam o respeito a promessas feitas em anúncios publicitários.

### **As conseqüências da assimetria informacional**

Como um mau vendedor que tenta esconder do comprador um defeito no sistema de freios do veículo, governantes costumam evitar a criação de dispositivos efetivos de acesso do público a informações. “Em sociedades democráticas, cidadãos têm o direito básico de saber, de se expressarem, de serem informados sobre o que o governo está fazendo, por que motivo isso está sendo feito e debater o assunto. Sociedades democráticas pressupõem de forma vigorosa a transparência e abertura por parte dos governos. No entanto, há também o reconhecimento de que, em proveito próprio, governos e seus líderes não incentivam a revelação, e a conseqüente disseminação, de informações contrárias a seus interesses”, assinala Stiglitz<sup>6</sup>.

O estudioso afirma que, ao se opor à criação de dispositivos legais garantidores do acesso a informações, alguém poderia argumentar que em uma sociedade com imprensa livre e instituições funcionando de forma independente muito pouco efetivamente poderá ser mantido em sigilo pelo governo. O problema, ressalta Stiglitz, é que em

muitas situações funcionários do governo detêm a maior parte ou a totalidade das informações. De forma geral, e não especificamente em relação a governos, a tendência à ocultação em relações caracterizadas pela assimetria de informações tem uma série de razões. Muitas vezes detentores de informações não querem ser controlados, já que a assimetria impede a exigência de garantias ou regras mais claras no momento de qualquer transação – que poderiam ser solicitadas, seguindo o mesmo exemplo, se um comprador soubesse detalhes das condições de um veículo.

No caso específico de governantes, Stiglitz aponta essa espécie de “monopólio” da informação por parte dos detentores do poder como um complicador adicional. O pesquisador menciona que o sigilo de informações é usado inclusive para dificultar o trabalho dos adversários políticos – de forma que os governantes possam perpetuar-se no poder. Sem conhecer as informações oficiais guardadas em repartições públicas sobre o sucesso de políticas, os problemas de determinadas parcelas da população e a situação financeira da administração pública, competidores ficam em desvantagem ao disputar o poder com seus atuais detentores, pois terão mais dificuldade para definir plataformas de governo. “Segredos foram a marca principal dos Estados totalitários que arruinaram o século XX e, ainda que o público tenha interesse na transparência, funcionários públicos são incen-

6 STIGLITZ, 2002, p.29, tradução dos autores.

## DEPOIMENTO

José Antonio Moroni

**OS CINCO EIXOS DO CONTROLE SOCIAL**

O debate sobre o controle social das políticas públicas e o acesso à informação é uma agenda que está sendo colocada à sociedade brasileira de forma cada vez mais premente. Nessa agenda, a primeira questão é o próprio conceito de controle social. Nos países africanos, por exemplo, o termo é totalmente rejeitado, pois ele é entendido como um controle do Estado sobre a sociedade. No Brasil, fomos construindo, ao longo dos anos, a proposta de controle social a partir da legitimação do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Quando falamos em controle social, não nos referimos simplesmente à consulta do Estado pela sociedade civil. E também não se trata somente da questão de acesso à informação. O controle social diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação. Esse direito humano à participação se insere em uma concepção política, que não é apenas a da democracia representativa, mas que envolve o fato de que a sociedade deve

participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação.

Quando falamos em controle social, trabalhamos basicamente com cinco questões, e mais uma outra, que perpassa essas cinco. Esses cinco elementos que estruturam o conceito de controle social das políticas públicas são o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Além deles, há um outro ponto: a questão do orçamento. Quais são os recursos de que determinada política pública dispõe? Enfim, quando se fala em controle social, subentende-se todo esse conjunto de pontos, de direitos. A sociedade civil desenvolveu um sistema descentralizado e participativo, para exercer tais direitos, que se manifesta nos conselhos, nas conferências, e em vários outros.

**José Antônio Moroni**  
é diretor do Instituto de  
Estudos Socioeconômicos (Inesc).

tivados a manter o sigilo mesmo em sociedades democráticas”, queixa-se Stiglitz<sup>7</sup>.

O acesso à informação, para além de minimizar as assimetrias informacionais na disputa eleitoral, também é essencial para garantir que as políticas públicas implementadas pelos governos sejam potencializadas – desde seu planejamento, até sua execução e avaliação – pela participação dos cidadãos.

Para alguns autores, a participação é uma variável fundamental para explicar o sucesso das iniciativas públicas. O cientista político Robert Putnam, em *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*, mostra como certas regiões da Itália (especialmente a região Norte) seriam favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, ao passo que outras (a região Sul) padeceriam de uma política verticalmente estruturada, uma vida social caracterizada pela fragmentação e pelo isolamento. Tais diferenças na vida cívica, calcadas no nível de participação, seriam fundamentais para explicar o êxito – ou não – das instituições.

Os sistemas de participação cívica são, para o autor, uma forma essencial de capital social, e o fluxo de informações desempenha um papel de retroalimentação. A maior participação depende de um melhor acesso às informações, porém o próprio sistema de participação contribui para o aprimoramento do fluxo informacional.

*Eles [os sistemas] facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos. Os sistemas de participação cívica permitem que as boas reputações sejam difundidas e consolidadas. (...) ...a confiança e a cooperação dependem de informações fidedignas sobre o comportamento pregresso e os atuais interesses de virtuais participantes, ao passo que a incerteza reforça os dilemas da ação coletiva. Assim, mantidas as demais condições, quanto maior for a comunicação (tanto direta quanto indireta) entre os participantes, maior será a sua confiança mútua e mais facilidade eles terão para cooperar<sup>8</sup>.*

## CONTEXTO BRASILEIRO

Durante o regime militar, que se estendeu por mais de duas décadas – 1964 a 1985 –, o direito de acesso a informações públicas foi apenas um dos muitos direitos formal ou informalmente suspensos. O governo autoritário que se impôs privou brasileiros de direitos como os de expressão, voto, reunião, deslocamento e defesa. São inúmeros os conhecidos casos de pessoas que perambulavam por quarteis em busca de notícias sobre amigos e familiares levados de suas casas por agentes do Estado despidos de qualquer respaldo legal. Muitos desses peregrinos voltaram para suas residências sem informações e até hoje se ressentem da falta de dados oficiais sobre o destino dos perseguidos.

<sup>7</sup> Idem, p.34.

<sup>8</sup> PUTNAM, 2002, p.183

No entanto, três anos depois do fim do regime militar, no dia 5 de outubro de 1988, a atual Constituição foi promulgada, em meio a promessas de grandes mudanças. Algumas ocorreram, outras, não. Como já foi dito, o texto constitucional assegurou em seu capítulo 5º o direito de acesso a informações públicas, mas essa parte da Carta Magna, como diversas outras, ainda carece de regulamentação. Para começar, o inciso que trata do assunto foi redigido de uma maneira genérica, como sói ocorrer em constituições que mais tarde são detalhadas por leis. O inciso diz que todos “têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”. Sem expressões como ‘as’ ou ‘todas as’ antes da palavra ‘informações’, o texto cria margem para interpretações de que o direito é limitado, o que por sua vez pode gerar nos detentores das informações o desejo de serem eles os responsáveis por decidir o que deve e o que não deve ser liberado.

A falta de detalhamento é um dos motivos para a necessidade de regulamentação. Além disso, também é preciso definir prazos para a liberação das informações, apontar possíveis – e únicas – exceções que podem impedir as instituições públicas de liberá-las e, ainda, definir punições para quem barrar ou dificultar o acesso aos dados e registros. Mais do que isso, como ocorre em países como o México e o Reino Unido, é possível – e desejável – instituir uma Agência Reguladora que se torne responsá-

vel pelo armazenamento das informações públicas e pela observação do disposto em uma eventual lei geral sobre o tema.

A organização não-governamental Artigo 19 tem uma definição ampla e precisa para informação pública: “Todos os dados e registros em poder de órgãos públicos, com a identificação da fonte (quem produziu o dado ou registro) e da data em que foi produzido. Esses dados e registros incluem todo e qualquer formato: documento impresso ou eletrônico, vídeo, áudio etc”<sup>9</sup>.

Ao invés de se encaminharem em direção às previsões da Declaração Universal dos Direitos Humanos – da qual o Brasil é signatário – e do texto da própria Constituição, as mudanças na legislação brasileira produzidas já durante o regime democrático foram em direção oposta. Na prática, as principais e recentes modificações que remetem diretamente ao artigo 5º, inciso 33, não tentaram garantir o acesso a informações, e sim buscaram impedir que o texto constitucional servisse para que instituições e cidadãos conseguissem obter, por meio de ações judiciais, dados e registros de instituições públicas que governantes não queriam ver divulgados. Ou seja, na prática, além de não haver uma lei que garanta no Brasil o acesso a informações públicas, existe uma legislação que impede o acesso a uma parcela dessas informações. Os mais recentes governos optaram por garantir o sigilo antes de assegurar a transparência.

<sup>9</sup> [www.article19.org](http://www.article19.org)

Isso não significa, não obstante, que quando olhamos as ações estatais de forma mais ampla, sem nos atermos diretamente à regulação ou falta de regulação do artigo 5º, inciso 33, estejamos diante de uma terra arrasada. Há, como será mencionado mais adiante, um conjunto importante de iniciativas do Estado brasileiro que busca sedimentar as possibilidades de acesso às informações públicas.

### **O sigilo antes do acesso**

Um levantamento do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – que foi criado em 2003 em Brasília e reúne 20 instituições, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) – mostra que desde 1937 foram assinados 64 decretos-lei, leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas<sup>10</sup> que de alguma forma regulamentam a oferta e, principalmente, o sigilo de informações em posse do Estado brasileiro.

No dia 27 de dezembro de 2002, entrou em vigor o decreto 4.553 do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que quatro dias mais tarde terminaria o seu governo. O decreto classificava informações e dados considerados sigilosos em quatro grupos – ultra-secretos, secretos, confidenciais e reservados – e definia prazos para a liberação de material de cada uma dessas

categorias. No caso das informações consideradas ultra-secretas, o período era de 50 anos, mas, segundo o decreto, esse prazo poderia ser “renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado”. Não por acaso, o decreto 4.553/2002 foi apelidado de “lei do sigilo eterno”.

Em 9 de dezembro de 2004, entrou em vigor o decreto 5.301, assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que regulamenta a lei 11.111 de 5 de maio de 2005<sup>11</sup>. Uma das principais alterações foi a redução dos prazos de informações e dados considerados sigilosos. No caso daqueles classificados como ultra-secretos, o prazo caiu para um máximo de 30 anos, podendo ser renovado uma vez, por igual período. Nas demais classificações, os prazos máximos variam entre cinco e 20 anos, também renováveis por uma vez. Ainda que a eternidade do sigilo tenha sido revogada, o Estado assegurou o direito de manter informações em segredo por até 60 anos. Se isso for aplicado, por exemplo, a algum documento referente a uma ação do governo no ano de 1970, durante o regime militar, ainda pode ser necessário aguardar até 2030 para que o acesso seja liberado. Voltaremos ao tema, no próximo capítulo, quando discutirmos as Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a lei 11.111.

<sup>10</sup> [www.informacaopublica.org.br](http://www.informacaopublica.org.br)

<sup>11</sup> O decreto, na verdade, regulamentava a medida provisória 228/2004 que deu origem à lei.

## DEPOIMENTO

Belisário dos Santos Jr.

**O DIREITO À VERDADE**

A legislação brasileira prevê a proteção de informações que não devam ser tornadas públicas, para a segurança da sociedade. Só que com base nessa restrição já foi negado o acesso a informações sobre a Guerra do Paraguai, sobre o processo de conquista do Acre, sobre a instalação de bases militares norteamericanas no Brasil e sobre a entrada do país na Segunda Guerra Mundial. Que sigilo é esse? Que sigilo pode impedir um cidadão brasileiro de ter acesso às informações do período da ditadura, implantada a partir do golpe militar de 1964? Ou às informações sobre a Guerrilha do Araguaia, na década de 1970? A Constituição tutela o direito à informação. O sigilo é exceção e como tal deve ser interpretado.

**Um novo conceito**

Existe algo na esfera internacional do direito que, modernamente, podemos definir como direito à verdade. A partir dos horrores que aconteceram na Segunda Guerra Mundial, mas principalmente em função do que ocorreu durante as ditaduras militares da

América Latina – em anos não tão longínquos e ainda abrangidos pelo segredo –, foi criado esse novo conceito que começa a tomar forma.

Não se trata só do direito a obter a informação, mas, tal como se explicita na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Americana de Direitos Humanos (o Pacto de San José), um direito de acesso à verdade, que se manifesta no direito de acesso à informação – o que dá ao cidadão garantias de pedir, buscar e difundir a informação. Direito a conhecer a história de seu país e de seu povo. Isso está associado à garantia de acesso à Justiça, ou seja, o direito e a forma de, em juízo, buscar essa previsão legal. É isso que temos chamado de “direito à verdade”, e sobre o qual estamos trabalhando atualmente, com base no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 13 do Pacto de São José.

**Belisário dos Santos Jr.**

é advogado e foi secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, de 1995 a 2000.

### O lugar das exceções

Defensores do direito de acesso a informações públicas reconhecem ser preciso haver exceções. Joseph Stiglitz lembra que informações que envolvem questões privadas de indivíduos – como valores de rendimentos e problemas de saúde – não devem ser reveladas.

O estudioso ressalta também ser necessário proteger aquelas informações que cidadãos só fornecem a instituições públicas por estarem certos de que não serão divulgadas. É algo que lembra a relação médico-paciente ou advogado-cliente. “Em terceiro lugar, a importância do sigilo em tempos de guerra é incontestável”, afirma Stiglitz<sup>12</sup>.

Em lista semelhante, a Artigo 19 endossa alguns itens apontados pelo estudioso e acrescenta outros, como casos de informações que estão sendo usadas em investigações, aquelas que ameaçam a segurança pública ou individual, e outras que envolvem segredo comercial.

De qualquer forma, essas exceções não se aplicam a quase nenhum dos casos que nos últimos anos geraram, no Brasil e em muitos outros paí-

ses, demandas por informações públicas que foram negadas por governos. Elas devem ser verificadas caso a caso, e as regras gerais para tal verificação pela agência ou comissão responsável devem estar claramente postas.

Há sempre o risco de o debate sobre o acesso a informações públicas apontar somente para a redução de casos de corrupção ou a descoberta de mentiras e manipulações de governantes. É bem mais que isso.

Como aponta a Artigo 19, o acesso à informação pública protege direitos humanos e de trabalhadores, promove a saúde (ao dar a cidadãos informações detalhadas sobre produtos e práticas saudáveis ou perigosas), fortalece a economia (pois empresas podem demandar informações sobre políticas do governo para tomar decisões) e ajuda a preservar o meio ambiente (já que permite aos cidadãos identificar ações de governantes com potencial de gerar poluição e reduzir recursos naturais).

Como se vê, muitos direitos e garantias da população têm uma base comum: o direito de acesso a informações públicas.

<sup>12</sup> STIGLITZ, 2002, p.36, tradução dos autores.

## CONTRIBUIÇÕES DO SEMINÁRIO

### DEBATENDO O ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A ÓTICA REGULATÓRIA

*Um jurista, um jornalista, um deputado e um representante de organizações da sociedade civil discutem pontos de vista distintos sobre o tema, mas todos concordam que é preciso mudar a legislação brasileira para que os cidadãos possam obter dados e documentos guardados por instituições públicas. Outro consenso foi a necessidade de uma grande mobilização social para pressionar governantes e Congresso Nacional a fazerem essa mudança na legislação.*

No primeiro dia do seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*, o jornalista Marcelo Beraba lembrou que profissionais responsáveis pela criação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), da qual é dirigente, já discutiam a necessidade de garantir o acesso a informações públicas mesmo antes de a entidade começar a funcionar. A associação foi criada em 2002, por jornalistas de diversos veículos de comunicação, logo após o assassinato do repórter Tim Lopes, da Rede Globo. Antes disso, o grupo já havia promovido um seminário para discutir o acesso a informações públicas. “Quando a gente formou a Abraji, achou que era o

momento de tentar expandir a discussão além dos limites do jornalismo”, frisou.

Beraba apontou a relevância de garantir ao cidadão acesso a informações coletadas, produzidas e armazenadas por diversas agências estatais. “Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governos. E, por outro lado, é uma pré-condição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão das coisas públicas”, disse.

Para o jornalista, o acesso à informação pública está ligado à questão dos direitos humanos, do direito à informação, da transparência, da prestação de contas, da responsabilidade social e pública e da gestão responsável. “Está ligado também à importância do resgate da memória da história do Brasil, pois recentemente nós vimos vários casos de períodos fechados à informação da sociedade”, lembrou Beraba. “Enfim, é uma questão importantíssima para a democracia”.

Tratando de forma específica do jornalismo, Beraba afirmou haver dois desafios principais em relação a informações públicas. “Há o desafio de obter informações que alguém, ou algum organismo público ou privado tenta manter resguardadas, em sigilo. É uma obrigação do jornalismo correr atrás, revelar informações que estejam sendo guardadas indevidamente. E há outro desafio, que é saber usar as informações disponíveis”, disse.

Ele reconheceu faltar a jornalistas brasileiros um certo hábito de procurar registros guardados em juntas comerciais, na Justiça Eleitoral e em outras instituições. “Nós não temos uma cultura de busca da informação documentada. Falta essa prática entre nós. Não temos uma formação, ou mesmo curiosidade, pelos grandes bancos de dados disponíveis que poderíamos usar e não usamos”, afirmou Beraba.

### O vácuo legal

O dirigente da Abraji criticou a inexistência, no Brasil, de uma lei que garanta o acesso à informação pública, a exemplo do que ocorre em outros países. “Não há um órgão federal, estadual ou municipal com obrigação de facilitar o acesso à documentação pública, embora a Constituição Federal seja bem clara a respeito disso em seu artigo 5º, destacou.

Ao comentar a legislação do país relacionada ao tema, o jornalista recordou que a lei 9.507, de 1997, trata da necessidade de instituições fornecerem informações a terceiros, mas não menciona quem vai definir com clareza o que pode ser fornecido. Além disso, ela não explicita a quem o cidadão deve se dirigir nos órgãos públicos para solicitar as informações e muito menos como esses órgãos devem se organizar para fornecer os dados solicitados. “Portanto, a lei é quase inócua”, avaliou Beraba.

Ele lembrou também a existência do dispositivo jurídico *habeas-data*, que permite a qualquer cidadão

fazer um requerimento por escrito a um órgão público solicitando informações. Ressaltou, no entanto, que, se o dispositivo não for cumprido, o cidadão terá de ingressar novamente na Justiça contra o órgão público. “Ou seja, a legislação empurra o acesso a informações para uma necessidade de se recorrer à Justiça”, disse. Ele criticou também as leis promulgadas no país que chegaram a criar uma espécie de “sigilo eterno” para informações públicas, conforme foi detalhado na Introdução deste capítulo.

Para exemplificar a dimensão absurda do problema, Beraba lembrou que parte das informações sobre o golpe militar de 1964 e as ações do governo nos anos que se seguiram estão sendo conhecidas por brasileiros por meio da liberação de arquivos norte-americanos. “Nós só estamos tendo acesso a isso porque há, nos Estados Unidos, a *Freedom of Information Act* (FoIA), lei que garante de alguma maneira acesso a uma massa de documentos, embora não a tudo”, frisou Beraba. “É isso que está permitindo que parte da história recente brasileira seja contada”.

Beraba afirmou que pela inexistência de uma lei semelhante no Brasil, pedidos de informações sobre processos que correm na Justiça Eleitoral, por exemplo, já foram rechaçados sob o argumento de que o princípio da publicidade do processo tem um formato legal que não se confunde com a publicidade de forma ampla. Assim, o fato de um processo ser público não significaria que qualquer pessoa, por curiosi-

## DEPOIMENTO

Reginaldo Lopes

## O CUSTO DE US\$ 1 POR HABITANTE COMPENSA

O meu projeto de lei para regulamentar o acesso a informações públicas no Brasil foi apresentado em fevereiro de 2003, assim que assumi o primeiro mandato como deputado federal. Eu já havia enfrentado, nas lutas sociais e na militância política, muitas dificuldades para conseguir informações públicas, principalmente aquelas que podiam ser usadas para o combate à corrupção.

O projeto cria normas para o exercício do direito à informação, define como as informações devem ser tornadas acessíveis, institui procedimentos e fixa prazos para o atendimento das solicitações. Para a elaboração do texto foram pesquisadas legislações de outros países, como Espanha, Estados Unidos e México.

### Investimento na transparência

Hoje, além de o cidadão comum não conseguir ter acesso a informações, muitos órgãos públicos não têm sequer estrutura para arquivar os documentos. Nos municípios, a situação é ainda mais grave, pois a maioria das prefeituras e dos Legislativos

não conta nem mesmo com especialistas para fazer uma avaliação de valor histórico e da importância de documentos e informações e definir o que deve ou não deve ser arquivado.

Um dos argumentos contrários a esse projeto é o custo. Evidentemente, todos os órgãos dos três Poderes da República, a União e todos os demais entes federados, municípios e estados, terão de criar uma estrutura para garantir o acesso a informações públicas. Deverá haver uma sala específica onde esse acesso se torne possível, com profissionais com conhecimento sobre o que deve ou não deve ser arquivado. Há um cálculo, com base em experiências de outros países, segundo o qual se o projeto for aprovado vai resultar em um custo de US\$ 1,00 por habitante. Eu considero fundamental esse gasto para consolidação da democracia, para a garantia total da transparência, como exigem os regimes democráticos modernos.

**Reginaldo Lopes**

é deputado federal pelo PT-MG.

dade, questão profissional ou interesse pessoal não jurídico, ainda que legítimo, pudesse consultar livremente os autos de um processo. Para Beraba, esse tipo de argumento é inconcebível em um caso relacionado à Justiça Eleitoral e só serve para impedir o acesso a informações que são públicas e estão disponíveis. “Conclui-se que a falta de lei impede o acesso pleno; autoridades locais decidem de acordo com a conveniência local; e que as saídas paliativas, como petições à Justiça, são um caminho difícil para um cidadão comum”, disse o dirigente da Abraji.

### **A difícil aprovação de uma nova lei**

Essa falta de lei, mencionada por Beraba, não tem uma solução fácil. O deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG), autor de um projeto de lei para regulamentar o direito de acesso a informações públicas previsto na Constituição, relatou grandes dificuldades para aprovar a mudança na legislação sobre o tema. Depois de contar detalhes da origem de seu projeto, (*ver quadro com depoimento do deputado na página 50*), Lopes disse acreditar que parte da resistência à iniciativa dentro da Câmara dos Deputados se deve ao receio de que o acesso a informações sirva principalmente a jornalistas e acabe sendo usado contra os próprios parlamentares. “É um mito achar que a legislação que regula o direito à informação só vá atender ao jornalismo investigativo”, disse o deputado (*veja mais*

*informações sobre a relação do acesso à informação com o Poder Legislativo no Capítulo 3 e sobre a relação com o jornalismo no Capítulo 4*).

Para atacar esse mito, Marcelo Beraba apresentou um argumento alicerçado em dados do uso da FoIA, a lei de transparência dos Estados Unidos. Um levantamento recente sobre os pedidos de informações a autoridades norte-americanas feitos com base nessa lei mostrou que apenas 5% eram de jornalistas, enquanto 40% surgiram de empresas privadas e 25%, de advogados. “O percentual de interesse do jornalismo é relativamente pequeno”, avaliou Beraba.

Reginaldo Lopes disse ainda que a demora na aprovação da mudança na legislação prejudica inclusive deputados e vereadores. “Os próprios Legislativos têm dificuldade para conseguir essas informações e, muitas vezes, para ter resposta a requerimentos apresentados – em sua maioria em parlamentos municipais, é preciso recorrer ao Ministério Público”, contou Lopes, abordando um tema que será tratado também no Capítulo 3. “Estou convicto de que é difícil fiscalizar um ente que influencie na vida do povo, no combate diário à corrupção, se o cidadão não tiver acesso a todas as informações”.

### **A resistência das autoridades**

Enquanto, por um lado, integrantes do Congresso Nacional se negam a aprovar mudanças na legislação que garantam o direito de acesso a documen-

tos públicos, por outro autoridades do Executivo usam interpretações de leis já existentes para não fornecer dados e registros. Advogado e ex-secretário de Justiça do Estado de São Paulo, Belisário Santos deu um exemplo dessa resistência. Contou que no começo dos trabalhos da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos, da qual é membro, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) se negou a fornecer dados e documentos sob a alegação de que isso feriria o direito à privacidade das pessoas envolvidas. “Nós indagávamos a respeito de informações de mortos e feridos, e eles nos respondiam que a privacidade deveria ser tutelada”, recordou o advogado. “É a perversão de um sistema de proteção”.

Belisário também presidiu a Comissão de Investigação de Tortura de São Paulo e relata que autoridades já reagiram a solicitações de registros do regime militar afirmando que iriam então repassar informações dadas em interrogatórios ou obtidas por meio de vigilâncias. Trata-se de uma espécie de ameaça, pois a intenção é fazer os autores dos requerimentos desistirem, por medo de depararem com informações que possam ser desabonadoras para as vítimas do regime, já que muitas delas foram interrogadas abaixo de maus-tratos e ameaçadas de morte. “Nós não queríamos acessar o que uma pessoa confessa sob tortura, ou o que um agente obteve da pessoa por segui-la ou por meio de interceptação telefônica”, disse Belisário. “Nós queríamos saber o

que aconteceu, as estratégias mais amplas do regime”. O jurista afirmou que as informações importantes que chegam à Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos são fruto de algum descuido de autoridades ou resultado do trabalho de jornalistas.

### **Punição a quem fornece informações**

Fernando Antunes, dirigente da Transparência Brasil e da União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (Unicon), ilustrou o debate em torno do acesso a informações públicas com algumas histórias de sua carreira de 27 anos como servidor público, parte dentro do Executivo e parte no Congresso Nacional. Ele contou que, durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), recebeu de um superior em um órgão público a ordem de fazer um levantamento de todos os créditos que a companhia aérea Vasp tinha para receber. Como estava sendo discutida a privatização da empresa, Antunes afirma ter concluído que se tratava de um tipo de dado capaz de desequilibrar uma concorrência pública pelo controle da companhia. “Eu achei o pedido um absurdo, porque a informação sobre os créditos faria uma grande diferença. Quem dispusesse dela iria muito mais tranquilo para um leilão”, recordou Antunes.

A partir dessa reflexão, contou, procurou um jornalista e relatou o caso. Quando a notícia sobre o levantamento de informações foi divulga-

da, Antunes foi processado com base na legislação que determina aos servidores públicos manterem em sigilo aquilo sobre o que tomam conhecimento por meio de sua função. “Eu respondi a alguns processos por ter me insurgido, por ter trabalhado pela informação”, relatou.

### O que fazer

Marcelo Beraba defendeu a realização de campanhas, com forte participação popular, em dois momentos. Um na busca pelas mudanças na legislação para assegurar o acesso a informações públicas (*ver o depoimento do jornalista na página 54*) e outro para divulgar as alterações obtidas. “Somente uma lei de acesso e uma ampla campanha de divulgação dessa lei poderão gerar resultados concretos para toda a sociedade”, afirmou. Em linha semelhante, o deputado Reginaldo Lopes defendeu a ampliação da frente de entidades que lutam pelo direito de acesso a informações públicas como forma de pressionar o Congresso a aprovar o projeto de lei sobre o tema. “Deve partir de uma mobilização de fora para dentro da Câmara dos Deputados, para que a gente tenha força política de levar essa regulamentação ao plenário”, afirmou. Segundo ele, há condições técnicas para aprovação da mudança, só faltando o respaldo político.

O deputado relatou que seu projeto foi aprovado em todas as comissões permanentes pelas quais já foi analisado, tendo também sido assumido o compromisso de acatar emendas de colegas para

aperfeiçoar o texto da proposta. Entre elas, a de criar uma comissão para fazer uma análise das informações e definir o que é ou não sigiloso, o que pode ou não significar um risco à segurança nacional, à política externa ou à privacidade de cidadãos e empresas. “A intenção é definir quais são as informações que devem ficar acessíveis e fixar prazos para que elas sejam fornecidas”, disse o deputado. Pelo projeto, os órgãos públicos devem atender aos requerimentos de informações em, no máximo, 15 dias.

O próprio autor do projeto de lei já aponta a necessidade de ampliar a proposta. Reginaldo Lopes acha que informações de empresas estatais, como a Petrobras, devem também se tornar disponíveis aos cidadãos, ocorrendo o mesmo com organizações não-governamentais (ONGs) e com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) que sejam beneficiadas com repasses de recursos dos governos. “A busca é para incluir todos os órgãos que recebem dinheiro público. Esse tem que ser o nosso horizonte”, explicou o parlamentar.

Ele lembrou que opositores a essa idéia argumentam, entre outras coisas, com a necessidade de manter em sigilo informações de estatais por conta da estabilidade das empresas, dos investidores e de regras nacionais e internacionais. “Temos que superar todas essas questões e buscar a universalização da transparência em todos os órgãos que recebam dinheiro público”, disse. Reginaldo Lopes lembrou que o processo de criação de boas

## DEPOIMENTO

Marcelo Beraba

## A LUTA NÃO DEVE SE RESTRINGIR AO JORNALISMO

Logo após a decisão de criar o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, a Abraji começou a fazer, por meio de seu próprio site, um levantamento do marco legal do país a respeito do tema. Desde aquela época a idéia é de que essa luta não deveria ficar somente nas mãos dos jornalistas. O Fórum é uma prioridade da Abraji, mas queríamos que entidades não-jornalísticas assumissem a dianteira dessa empreitada justamente pelo entendimento de que se trata de algo de interesse da sociedade, do cidadão comum.

### Atuação concreta

Uma das ações do Fórum foi desenvolvida em 2006, quando enviamos cartas a todos os então candidatos à Presidência da República, pedindo um compromisso público com a aprovação de uma lei de transparência, de acesso a informações públicas. O então candidato Luiz Inácio Lula da Silva respondeu com a promessa de enviar ao Congresso em 2007 um projeto tratando do tema. Outra ação que o Fórum incentivou foi a criação de uma frente parlamentar de direito ao acesso a informações públicas, na Câmara dos Deputados.

### Como no México

Fortalecer o Fórum é uma prioridade da Abraji. Esse fortalecimento deve ocorrer porque se trata de um espaço que já existe e consegue congrega organizações nacionais sérias. A nossa idéia é conseguir criar no Brasil um processo parecido com o que ocorreu no México, onde a lei que garante o acesso a informações públicas, em vigor há cinco anos, surgiu de um amplo movimento do qual participam universidades, jornais, partidos políticos, grandes organizações corporativas, entre outros.

Na prática, foi a existência dessa grande frente que permitiu aos mexicanos desenvolverem uma discussão ampla sobre a transparência e conseguirem avançar para mudanças na legislação. Quando a proposta chegou ao Congresso, já tinha uma base de legitimidade muito forte. Outro diferencial do México foi a criação de um organismo para atuar como mediador nessa busca de cidadania por meio do acesso à informação pública. É mais um exemplo que podemos, no Brasil, seguir.

**Marcelo Beraba**

é jornalista da *Folha de S.Paulo* e diretor da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji).

leis de direito de acesso a informações demorou, em alguns países, mais de dez anos. “Geralmente, se encontram resistências. E sem uma massa crítica, sem a força da opinião pública, sem a mobilização da sociedade, o processo no Brasil demorará muito mais”, afirmou.

Belisário Santos propôs uma série de iniciativas para amenizar as dificuldades de obtenção de informações públicas no Brasil. A primeira delas é que a Advocacia Geral da União (AGU), o Ministério Público ou algum outro órgão reúna as informações mantidas pelas Forças Armadas a respeito de ações do Estado durante os 20 anos da ditadura. “Até sargento do regime militar tem baú de documentos”, lembrou Belisário Santos. Ele sugeriu também a criação de uma lei de defesa do usuário do serviço público, como está previsto na Constituição, e defendeu a aprovação do projeto de Reginaldo Lopes.

“Acho também que o *habeas-data* deveria ser mais alargado. Como é que nos defendemos no Brasil?”, questionou. “Nós nos defendemos através das organizações da sociedade civil, portanto o *habeas-data* não pode ser somente um direito de proteção individual, e sim coletivo”. Outra sugestão do jurista foi a reativação de programas nacional e estaduais de direitos humanos. “Isso é uma forma de colocarmos a cidadania em perpétua discussão”, disse.

Para Beraba, além da briga a médio e longo prazos para mudar a legislação, há algo que já pode

ser feito de forma imediata. “A busca do direito de acesso à informação tem várias frentes. Há a frente parlamentar, a de informação, a de conscientização da sociedade. Mas existe uma frente que é tática, e que a gente usa pouco, que é o recurso à Justiça”, lembrou. O jornalista contou que a imprensa já obteve várias vitórias exigindo, no Judiciário, que órgãos públicos forneçam informações.

Também sobre o que pode ser feito até que a legislação seja alterada, Belisário Santos deu um conselho àqueles que tentam obter informações públicas e são rechaçados sob o argumento jurídico de falta de legítimo interesse e outros requisitos para o acesso aos dados em questão. De acordo com o jurista, o interessado deve apresentar um recurso com uma epígrafe “colossal”, fazendo nela menção aos artigos da Constituição Federal que tratam do direito de acesso a informações e da defesa ao usuário do serviço público e aos tratados e pactos internacionais sobre o tema. Para Belisário Santos, a epígrafe deve ser acompanhada de algo assim: “A minha resposta deve ser lida não só sob o ângulo do direito à informação, como também da obrigação de informar. A administração deve ser transparente, e o não-fornecimento de informações leva à responsabilidade do agente. Peça deferimento”. ■

FERNANDO O. PAULINO

## FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS: PROMOVENDO O DIREITO DE SABER

Criar o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi uma decisão tomada em setembro de 2003, em Brasília, ao final do *Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas*, promovido pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). O lançamento oficial ocorreu em novembro do ano seguinte na sede do Conselho Federal da OAB na capital federal.

Atuando sem conotação político-partidária e nem fins lucrativos, o Fórum atualmente é composto por mais de vinte entidades e busca estimular o debate sobre direito de acesso a informações públicas no Brasil, defendendo uma lei que garanta e facilite o acesso do público a documentos públicos produzidos pelos três Poderes da República, bem como aos documentos de governos estaduais e municipais.

Para que isso ocorra efetivamente, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas promove iniciativas voltadas para o tratamento, a agregação e a disseminação de informações em poder do Estado e sobre o Estado, realizando campanhas de divulgação a respeito da necessidade de uma lei de acesso a informações públicas no Brasil.

O Fórum defende que os governos, em todos os seus níveis, tenham a preocupação de corretamente arquivar qualquer documento público de forma a facilitar o seu acesso futuro, bem como de manter sistemas permanentes de gerenciamento e preservação desses documentos. Defende também a unificação dos critérios de registros em cartórios e juntas comerciais de todo o país.

Além disso, o Fórum estuda documentos e experiências internacionais bem-sucedidas como a Declaração de Atlanta, tratado de boas práticas que estimula a necessidade de disseminação de informações de caráter público produzidas pela iniciativa privada.

Tais medidas são essenciais para a democracia no Brasil e podem garantir a aplicação do direito à comunicação previsto na Constituição, mas até hoje não regulamentado da forma adequada e, conseqüentemente, pouco colocado em prática na nossa realidade, persistindo uma tradição que considera as informações públicas propriedade privada, utilizadas para benefício próprio em vez de servir aos interesses mais amplos da coletividade.

Em 2008, houve uma reforma no site do Fórum ([www.informacaopublica.org.br](http://www.informacaopublica.org.br)) que tem divulgado, com cada vez mais frequência, conteúdo (notícias e entrevistas) sobre o Direito de Acesso a Informações Públicas no Brasil e no mundo, além de servir como um canal de aproximação entre as entidades e as pessoas que apóiam esta iniciativa. Com o aumento de referências e de usuários no site, somada à articulação entre os participantes e à organização de cursos, debates e audiências públicas sobre o Direito de Acesso a Informações Públicas, o Fórum pretende estimular este debate na sociedade brasileira, fomentando uma transformação no marco normativo, acompanhada de uma mudança de cultura que gere sistemas de prestação de contas e maior transparência. Afinal, o direito à informação é essencial para uma efetiva cidadania.

### **Quem participa**

Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat), Associação dos Juízes Federais (Ajufe), Associação Lati-

no-Americana de Advogados Trabalhistas (Alal), Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), Associação Nacional de Jornais (ANJ), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Paulista de Jornais (APJ), Artigo 19, Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais, Grupo Tortura Nunca Mais-RJ (GTNM-RJ), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Movimento do Ministério Público Democrático (MPD), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Projeto SOS-Imprensa (FAC-UnB) e Transparência Brasil.

### **Fernando O. Paulino**

*é jornalista, mestre e doutor em comunicação. Professor na FAC-UnB. Um dos fundadores do Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública. Pesquisador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom) e do SOS-Imprensa. Coordenador do Projeto Comunicação Comunitária.*

# CAPÍTULO 2

## Papel do Executivo

---

○ Estado está preparado para fornecer informações?  
A situação no Brasil e experiências no exterior

Mais de 125 representantes de Estados nacionais, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, bancos multilaterais, fundações empresariais, agências doadoras, empresas privadas, grupos de mídia e especialistas de 40 países estiveram reunidos em Atlanta, Estados Unidos, entre 27 e 29 de fevereiro de 2008, no âmbito da Conferência Internacional sobre o Direito à Informação Pública.

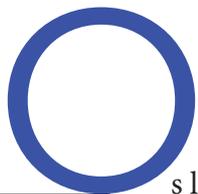
Se, por um lado, este profundo esforço, patrocinado pelo Centro Carter, de discutir o *status quo* do direito (ou a negação dele) ao acesso à informação no mundo contemporâneo ressaltou inúmeros problemas a serem superados, por outro, sublinhou a existência de inegáveis avanços que podem servir de tecnologia institucional para as nações que, de fato, desejem aprimorar seus marcos legais e seus arcabouços institucionais nesta matéria.

O Brasil se encontra numa espécie de meio do caminho. Como vimos, garante constitucionalmente o direito humano ao acesso às informações públicas, porém não consegue gerar uma matriz regulatória coesa e consistente que solidifique uma prática pública de oferta de todas as informações e empodere a população no processo de solicitação das mesmas.

O país também é pioneiro no desenvolvimento de sistemas de transparência de informações públicas, inclusive no que se refere aos complexos dados orçamentários, mas, na outra face da moeda, é ineficiente no espraiar dessas ferramentas para além de um grupo restrito de grupos de interesse.

A experiência internacional, nesse sentido, pode ser útil para alavancar e conferir consistência ao debate travado no Brasil, ainda de maneira tímida, no tocante à construção e aprovação de uma lei geral. Aliado a isto, entretanto, é de suma importância observar e debater os erros e acertos que temos cometido internamente nessa área.

Para discutir o tema, o seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis* contou com a participação da diretora executiva da Artigo 19, Agnès Callamard; do pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), Paulo Todescan; do diretor de sistemas e informação da Controladoria-Geral da União, José Geraldo Loureiro Rodrigues; e da então diretora do Departamento de Governo Eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Patrícia Pessi.



s levantamentos mais recentes apontam a existência de garantia legal de acesso a informações públicas em cerca de 70 países. Outras cinco dezenas de nações estão em processo de preparação dessa legislação, e existe ainda um outro grupo numeroso no qual leis relacionadas a outros temas têm sido utilizadas também para assegurar o alcance a dados e registros de governos<sup>1</sup>.

Nesse cenário, a América do Sul se encontra dividida. Estudo da Artigo 19 revela que, dos 13 países do continente, cinco têm leis em vigor com garantia de acesso regulamentado a informações, outros cinco estão com legislações pendentes sobre o acesso, e três ainda não tomaram iniciativas. O Brasil se encontra no segundo grupo, já que, como foi visto, existe uma previsão constitucional de acesso a informações públicas que ainda precisa ser regulamentada em lei.

Enquanto aguardam a definição de um arcabouço institucional e um aparato burocrático, para que se possam exigir de maneira mais eficiente do governo a liberação de documentos e outros registros, organizações e indivíduos pressionam pelo livre acesso em três frentes distintas. Uma delas é formada pelas iniciativas pontuais que buscam, por meio de diversos dispositivos legais, assegurar por determinação do Poder Judiciário acesso a informações específicas. É assim que algumas famílias de desaparecidos políticos, por exemplo, têm obtido registros parciais referentes à ação do Estado contra os perseguidos. É uma frente trabalhosa e de resultado lento e incerto, já que depende de decisões de distintos integrantes do Judiciário, que nem sempre pensam da mesma maneira.

<sup>1</sup> BANISAR, 2006, p.6.

Uma segunda frente é a tentativa de mudar o marco legal brasileiro em relação ao acesso a informações. No final de 2007, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressou no Supremo Tribunal Federal com a ação direta de inconstitucionalidade (Adin) de número 3.987, contra dois parágrafos do artigo 23 da lei federal 8.159 e a íntegra da lei federal 11.111. Em vigor desde 1991, a 8.159 trata nos artigos questionados pela OAB dos prazos para manutenção do sigilo em documentos – chega a mencionar até um século como limite máximo – e serviu de base para o já citado decreto de 2002, que tratou do assunto. De forma semelhante, a lei 11.111, de maio de 2005, a mais recente sobre o tema, se dedica a ressaltar exceções no acesso a informações definido pela Constituição e ainda reitera grande parte do previsto na lei 8.159.

Na Adin, a OAB usa expressões como “violência” e “arbitrariedade” para se referir aos prazos fixados pela lei 8.159 de 1991, alterada por medidas provisórias e decretos recentes. Quanto à 11.111, lembra que ao mesmo tempo em que se preocupou em criar empecilhos para o acesso a documentos considerados sigilosos, a lei foi “omissa” ao não estabelecer prazos para que o governo libere informações. Para solicitar ao STF que torne nulos dispositivos dessas duas leis, a OAB foi incisiva: “A Constituição Federal já se encontra em vigor faz quase duas décadas. Inestimável número de documentos públicos e de interesse público

encontra-se arbitrariamente, com apoio nas normas inconstitucionais atacadas, ocultado dos titulares do poder (do povo). Há interesse geral no conhecimento do conteúdo de tais documentos. O constituinte, quando editou as normas de regência sobre a matéria, incluindo entre os direitos e garantias individuais o direito de acesso a essas informações, tinha objetivo claro: permitir que a nação conhecesse atos e fatos de obscuros tempos passados, tempos remotos e tempos recentes. Não se mostra admissível que seja protelado o acesso a esses documentos”.

Em 19 de maio de 2008, o procurador-geral da República, Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, protocola junto ao Supremo Tribunal Federal uma nova ação direta de inconstitucionalidade (4077) que pede a impugnação dos mesmos diplomas legais (ou trechos deles) mencionados pela ação proposta pela OAB. A ação do procurador-geral da República foi apoiada unanimemente por todas as organizações que compõem o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Como não poderia deixar de ser, o pleito do procurador-geral da República apresenta justificativas semelhantes àquelas constantes do pedido protocolado pela OAB e salientadas aqui. Sem embargo, é relevante ressaltar alguns pontos da argumentação tecida pelo procurador-geral, dado que reforçam e/ou complementam elementos por ele já debatidos ao longo do presente volume.

Em primeiro lugar, é de central pertinência a advertência mais ampla que o procurador faz quanto à importância do direito à informação para a democracia brasileira:

*Como sabemos, numa República Democrática, nem a cidadania nem os direitos políticos se resumem a votar e ser votado. Incluem também a participação ativa dos cidadãos no devido processo político, peticionando aos Poderes públicos, fazendo as suas sugestões, postulando o que de direito, conditio e condendo, questionando as decisões proferidas e, enfim, atuando plenamente na civitas. O pressuposto dessa atuação é exatamente o direito à informação (art. 5º, XIV e XXXVIII).*

O outro elemento da maior relevância é o rechaço sublinhado pelo procurador-geral quanto aos dispositivos da nossa atual legislação que localizam no âmbito do Poder Executivo, de maneira autocrática, o processo decisório quanto à classificação dos documentos públicos. O questionamento da legitimidade do governo de turno para a consecução desta tarefa é totalmente pertinente:

*Note-se que os artigos em questão transferem ao Executivo o poder de classificar as categorias de sigilo e impor as restrições a seu acesso. Não é o próprio Executivo quem detém a quase totalidade de dados históricos e políticos que deveriam ser franqueados ao público? Não é ao Executivo que se vinculam as diversas agên-*

*cias de inteligência? Não é o Executivo a quem interessa diretamente o segredo, sob as mais diversas inspirações e móveis? Não é o Executivo o detentor perpétuo (e recalcitrante) das raisons d'état? Como, então, a ele delegar essa tarefa que acaba por definir o (e interferir no) núcleo essencial do direito fundamental à informação?*

Por fim, o procurador-geral faz um importante alerta quanto à violação de direitos humanos que decorre da legislação hoje em vigência no país:

*Ademais, uma lei que tenha por fim evitar que tais informações venham à luz, como diretamente sucede com a norma impugnada, na prática, veda a indagação sobre os fatos violadores dos direitos fundamentais, legitimando tais fatos e, ao fim, derrogando tais direitos.*

## **Caminhos já implementados**

A terceira frente de pressão pelo acesso a informações se desenvolve dentro das próprias instituições públicas. Trata-se de uma série de avanços registrados nos últimos anos para abertura ao público de parte dos registros e informações do governo federal, principalmente naqueles que se referem à utilização de recursos do Orçamento da União.

Em 1987, ainda antes da promulgação da atual Constituição, uma parceria da Secretaria do Tesouro Nacional e do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) permitiu a implantação do Sistema

Integrado de Administração Financeira (Siafi). Alimentado por informações *on-line*, o Siafi registra e coloca à disposição de seus usuários todas as saídas de recursos do Orçamento da União, com detalhes como valores, destinos e responsáveis.

Assim, por exemplo, no momento em que o Ministério da Saúde faz uma aquisição de um lote de medicamentos para distribuição gratuita, o Siafi indica dados como o nome do responsável pelo pagamento, quanto o produto custou, qual a quantidade adquirida e qual foi a empresa fornecedora. Na primeira fase de sua implantação, o Siafi era usado apenas por funcionários do próprio governo, servindo como uma espécie de ferramenta de operação e controle internos. Depois, deputados e senadores passaram a ter acesso ao sistema, e muitos assessores de gabinetes desses congressistas se especializaram no acompanhamento dos gastos do governo, auxiliando jornalistas na busca por informações. Hoje, sites dos poderes Executivo e Legislativo já permitem que qualquer cidadão acesse pela internet uma grande parte dos dados do Siafi<sup>2</sup>. Além disso, organizações não-governamentais têm recolhido e distribuído as informações do sistema, reforçando assim o controle público.

Também relacionado ao uso dos recursos da União, foi criado pelo governo federal o Portal da

Transparência, que tem acesso aberto e permite a realização de pesquisas específicas com seleção de órgãos públicos e tipos de gastos. Foi desse portal que saíram as informações, muito debatidas no começo de 2008, a respeito do uso de cartões corporativos por autoridades e outros funcionários públicos.

### O exemplo das Agências Reguladoras

No bojo das mudanças institucionais implementadas pelo Brasil, conhecidas como “Reforma do Estado”, que tiveram lugar ao longo da década de 1990, com maior intensidade no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as leis que constituíram algumas Agências Reguladoras para setores específicos também procuraram definir critérios de acesso público a documentos oficiais.

Um exemplo é a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), promovida pela Lei Geral de Telecomunicações (9.472, de 16 de julho de 1997), que estabelece, em seu artigo 39, que: “Ressalvados os documentos e os autos cuja divulgação possa violar a segurança do País, segredo protegido ou a intimidade de alguém, todos os demais permanecerão abertos à consulta do público, sem formalidades, na Biblioteca”.

Já no caso da Agência Nacional do Petróleo (ANP), a Lei do Petróleo, no seu artigo 18, salienta que: “As sessões deliberativas da Diretoria da

<sup>2</sup> Há portais para acompanhamento da execução do Orçamento da União na Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)), no Senado ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)) e no Executivo ([www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)).

ANP que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de delas obter transcrições”. Para o cientista político Guilherme Canela, a publicização de todos os atos das Agências Reguladoras visa a “garantir maior transparência ao processo, diminuir as assimetrias informacionais e forçar a tomada de decisões elaboradas” (2005, p. 158).

### Potencialidades da legislação ambiental

No caso da legislação ambiental, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n.º 6938/81) já previa, mesmo antes da Constituição de 1988, um amplo direito à informação ambiental:

*Art. 4º - “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”.*

Mais recentemente, o país aprovou a Lei do Direito à Informação Ambiental (10.650 de 16 de abril de 2003) que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entida-

des integrantes do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sisnama). Tais organismos obrigam-se a permitir o acesso a documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico. Para este instrumento legal:

*Art. 2, § 1º - “Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados”.*

Com seus princípios fortemente baseados na 4ª Conferência Ministerial da série Meio Ambiente para a Europa, conhecida como Convenção de Aarhus (1998) e na Agenda 21, a nova lei se refere não somente ao acesso a dados específicos relativos à qualidade do meio ambiente (ar, água, solo, biodiversidade etc.), mas também a todo e qualquer plano, política ou programa que possam causar impactos ambientais.

Para Raul Silva Telles, mestre em Direito Econômico e integrante do Instituto Socioambiental (ISA), no artigo “Direito à informação: marco legal”,

há avanços na lei, como uma qualificação adequada do que é “informação ambiental”, e o fato do instrumento compelir os órgãos ambientais a recolherem e disponibilizarem informações relevantes. Ainda assim, a lei apresenta problemas, como a vinculação estrita aos órgãos de cunho ambiental:

*Isso significa que se houver uma informação relevante para a questão ambiental sob a guarda de um órgão não integrante do SISNAMA – como, por exemplo, uma informação existente no Ministério da Agricultura sobre planos de expansão de crédito público para monoculturas geradoras de impactos socioambientais, como é o caso da soja e do eucalipto – esse órgão não é obrigado, pela lei, a possibilitar o acesso às informações.*

O autor conclui que, apesar dos avanços de sua instituição, a efetividade dessa norma legal é bastante baixa. “O que equivale a dizer que hoje temos uma lei razoável, mas pouco aplicada”, ressalta.

### **A importância do acesso para a segurança pública**

Em relação ao sistema de segurança, um exemplo marcante encontra-se no âmbito estadual: a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, que aprovou a lei 9.155/1995, obrigando o governo a divulgar estatísticas trimestrais sobre ocorrências criminais registradas pela polícia.

O marco legal estabelece a obrigatoriedade de publicação do número de ocorrências registradas pelas polícias Militar e Civil, número de civis mortos e feridos em confronto com policiais, número de policiais mortos e feridos em serviço, número de prisões efetuadas, número de homicídios, lesões corporais, latrocínios, estupros, seqüestros, tráfico de entorpecentes, roubos, e número de armas apreendidas pelas polícias.

Segundo Paulo de Mesquita Neto, doutor em ciência política e pesquisador sênior do Núcleo de Estudos da Violência da USP, falecido em 2008, em artigo publicado na *Folha de S.Paulo* (18/01/2002), desde a aprovação da lei o governo e a sociedade civil podem monitorar e avaliar de forma mais efetiva a atuação da polícia, tanto do ponto de vista do controle da criminalidade quanto do respeito aos direitos humanos. “Durante todos esses anos, a sociedade civil reivindicou a adoção e colaborou para a implementação dessas medidas. A mídia passou a divulgar amplamente as estatísticas apresentadas pela Secretaria da Segurança Pública e pela Ouvidoria. Os cidadãos passaram a perceber a importância de registrar ocorrências criminais nas delegacias e reclamações contra policiais na Ouvidoria da Polícia”, lembra o especialista.

Para uma das coordenadoras do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), a doutora Sílvia Ramos, “há, na área da segurança

## O PROBLEMA DO ACESSO À INFORMAÇÃO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em 1999, o governo do estado do Rio passou a divulgar mensalmente no Diário Oficial e pela internet dados sobre alguns tipos de ocorrências, desagregados por delegacias – o que representou um avanço considerável, sendo hoje o Rio de Janeiro uma das poucas unidades da Federação que publica regularmente estatísticas dessa natureza. Mas, por outro lado, de 2000 para cá, vedou-se o acesso da maioria dos pesquisadores ao banco de dados da Polícia Civil e aos relatórios estatísticos mensais e anuais da Polícia Militar fluminense. Barrou-se, assim, a possibilidade de análise de outros tipos de eventos que não aqueles selecionados para publicação no Diário Oficial.

Deixaram de ser fornecidas, também, informações sobre sexo e idade das vítimas de delitos, inviabilizando a realização de estudos mais deta-

lhados sobre dinâmicas criminais com base nos dados produzidos pela polícia. Ou seja, a divulgação limitou-se a um conjunto predefinido de indicadores e não se desdobrou, como inicialmente previsto, em uma verdadeira política de transparência da informação.

Dado que essa política tampouco existe na maioria das outras UFs brasileiras, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) vem coletando assinaturas individuais e institucionais de todo o país para o manifesto *Por uma Política de Transparência da Informação sobre Segurança Pública*, destinado a sensibilizar governos, sociedade e mídia para a importância de se superar a cultura, ainda imperante nessa área, que trata informações públicas como “segredo de Estado” ou como moeda político-eleitoral.

Fonte: CESeC, [www.ucamcesec.com.br/est\\_seg.php](http://www.ucamcesec.com.br/est_seg.php)

pública, uma cultura de que o dado é da polícia e dos delegados. Alguns escondem informações por conta de disputas internas. Há uma cultura muito retrógrada – com exceções, como os casos de RJ e SP – onde predomina um tratamento dos dados como se fossem de propriedade da polícia”. Assim, conclui a pesquisadora, “é importante haver legislação, mas, onde existe, a lei não resolve por si só. É preciso uma combinação de legislação com a cobrança da sociedade civil, centros de pesquisa e da própria mídia”.

### Pressão pelo acesso

Além dessas três frentes de iniciativas que buscam a liberação de informações públicas, há uma forte pressão de organizações nacionais e estrangeiras que defendem o acesso a dados e registros do governo. Trata-se de um movimento internacional, cujas raízes remontam a mais de dois séculos, mas que se intensificou a partir de avanços registrados em meados do século XX.

Uma das primeiras conquistas foi a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1946, que considerava a liberdade de expressão um “direito humano fundamental”. Dois anos depois, a Declaração Universal dos Direitos Humanos iria ampliar o conceito de liberdade de opinião e expressão, acrescentando que os indivíduos precisam receber e difundir informações. Tratados, resoluções e discussões que se seguiram

buscaram responder à pergunta gerada no extremo do direito a informações: quem tem o dever de fornecê-las?

Em 1966, o presidente norte-americano Lyndon Johnson assinou o *Freedom of Information Act*, que se tornou conhecido pela sigla FoIA e previa a garantia legal de acesso a documentos públicos. “Eu assino este ato com um profundo sentimento de orgulho pelo fato de os Estados Unidos ser uma sociedade aberta, na qual o direito das pessoas em se informarem é estimado e protegido”, discursou<sup>3</sup>. Menos de quatro décadas após a assinatura, o ato já gerava 3 milhões de pedidos anuais de informações a autoridades norte-americanas. Não foi, como vimos, a primeira lei a ser adotada por um país sobre o tema, mas por causa da liderança internacional exercida pelos Estados Unidos acabou servindo como exemplo para outras nações.

No entanto, não são somente países desenvolvidos e com democracias antigas e sólidas que estão à frente do processo mundial de acesso a informações públicas. O estudo *Freedom of information around the world 2006*, preparado por David Banisar para a Privacy Internacional – organização que, desde 1999, pesquisa o acesso à informação pública nos cinco continentes – apresenta exemplos de avanços na garantia de se obterem informações entre governos de dezenas de países,

<sup>3</sup> Citado por BANISAR, 2006, p.5, tradução dos autores.

como Croácia, Paquistão e Jamaica. A legislação da África do Sul tem sido apontada como uma das mais consistentes e inovadoras.

### **Os casos peruano e mexicano**

Na América do Sul, um dos melhores exemplos apontados pelo estudo é o do Peru. Para regulamentar sua constituição, o país colocou em vigor em janeiro de 2003 a Lei de Transparência e Acesso a Informações Públicas. Conforme o texto, qualquer pessoa pode requerer dados e registros do governo ou de qualquer entidade privada que ofereça serviços públicos. Alguns dos aspectos interessantes da lei peruana são os fatos de não ser preciso dar nenhuma explicação para a requisição de dados e o de toda a documentação existente em repartições públicas ser considerada pública. Os pedidos devem ser atendidos em no máximo sete dias úteis, prazo que só em situações extraordinárias pode ser estendido por mais cinco dias.

A lei peruana prevê exceções para liberação de informações. Não são fornecidos registros relacionados à segurança nacional que possam colocar em risco a integridade territorial ou a democracia, segredos comerciais nem informações sobre a privacidade de indivíduos. Há críticas internas, grande parte delas originária de congressistas, em relação à amplitude das exce-

ções, mas um dos grandes avanços da legislação peruana é que nenhuma informação relacionada à violação dos direitos humanos pode ser classificada como sigilosa. Um levantamento feito por uma entidade peruana ligada à imprensa mostra que, no entanto, grande parte das solicitações com base na lei não são atendidas, e muitas acabam respondidas com atraso.

Outro bom exemplo é o da legislação mexicana. A Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas do Governo, proposta pela sociedade civil, foi aprovada por unanimidade pelo Parlamento em abril de 2002 e passou a ser aplicada a partir de junho do ano seguinte. Pela lei, as pessoas podem requerer por escrito informações de órgãos e departamentos governamentais, que têm um prazo de 20 dias úteis para respondê-las. A lei prevê que algumas informações podem ser retidas pelo governo em defesa do interesse público – como as que envolvem defesa nacional e as que implicam riscos para a vida ou saúde de indivíduos – e há ainda outros casos de registros que podem ser classificados como sigilosos. De qualquer forma, essa classificação não pode se estender por mais de 12 anos, e dados referentes à violação de direitos humanos e aos crimes contra a humanidade não podem ser mantidos em sigilo.

Quem tiver um pedido negado pode recorrer ao Instituto Federal para Acesso a Informações

## DECLARAÇÃO DE ATLANTA: ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE ACESSO

Os diversos atores presentes na Conferência Internacional sobre o Direito à Informação Pública produziram um documento, batizado de Declaração de Atlanta, que, dentre outros aspectos pertinentes, traz um conjunto de características fundamentais que devem compor um amplo marco regulatório de acesso às informações públicas. Destacamos os seguintes pontos:

1. O direito ao acesso à informação se aplica a todas as organizações intergovernamentais, incluindo as Nações Unidas, instituições financeiras internacionais, bancos regionais de desenvolvimento e agências bilaterais e multilaterais. Estas instituições públicas devem liderar pelo exemplo e por meio do suporte a outros esforços de construção de uma cultura de transparência.
2. O direito ao acesso à informação deve ser incorporado em instrumentos legais internacionais e regionais, bem como nas leis nacionais e subnacionais e deve respeitar os seguintes princípios:
  - a. O acesso à informação é a norma, o segredo é a exceção.
  - b. O direito de acesso à informação deve ser extensivo a todos os braços do Estado (incluindo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como os órgãos autônomos) em todos os níveis (federal, central, regional e local) e a todas as divisões das agências internacionais listadas acima.
- c. O direito ao acesso à informação deve ser estendido a atores não-estatais sob as condições enumeradas no princípio 3 abaixo.
- d. O direito de acesso à informação deve incluir o direito de pedir e receber informação, e uma obrigação positiva das instituições públicas em disseminar informações relacionadas à sua função central.
- e. O direito de requisitar informações é independente de um interesse pessoal naquela informação e não deve exigir a necessidade de prover uma justificativa ou razão.
- f. O instrumento ou lei deve incluir procedimentos desenhados a fim de assegurar a completa implementação e a facilidade do uso deste mesmo instrumento ou lei, excluindo obstáculos desnecessários (tais como custos, linguagem, forma ou maneira de realizar a requisi-

ção) e incluindo uma obrigação afirmativa em auxiliar o solicitante da informação, além da exigência para que a informação requerida seja entregue dentro de um período específico e razoável de tempo.

- g. As exceções ao acesso à informação devem ser explicitadas de maneira muito particular, especificadas na lei, e limitadas apenas àquelas situações permitidas pela legislação internacional. Todas as exceções devem estar sujeitas à anulação em função do interesse público, o que implica a liberação de documentos antes protegidos pelo sigilo sempre que o benefício público da liberação superar o dano potencial ao interesse público.
  - h. O ônus da prova para justificar uma recusa em ofertar uma dada informação deve sempre recair sobre o detentor da informação.
  - i. O instrumento deve determinar total abertura, depois de um razoável período de tempo, de qualquer documento que foi classificado como secreto ou confidencial, por razões excepcionais, à época de sua criação.
  - j. O instrumento deve incluir claras penalidades e sanções por não-cumprimento por autoridades públicas.
  - k. Ao requerente deve ser garantido o direito de apelar, a uma autoridade independente com poderes de reverter a situação, diante de qualquer decisão, qualquer falha de prover informação ou diante de qualquer outra violação do direito de acesso à informação. Essa autoridade deve, preferencialmente, ser uma agência intermediária, tal como uma agência de informação ou um *ombudsman* especializado, isto na primeira instância, mas o requerente sempre deve poder apelar ao Poder Judiciário.
3. O direito de acesso à informação também se aplica a atores não-estatais que: recebam fundos públicos ou benefícios (direta ou indiretamente); desempenhem funções públicas, incluindo a prestação de serviços públicos e explorem recursos públicos, incluindo recursos naturais. O direito ao acesso à informação é extensivo apenas ao uso daqueles fundos e benefícios, atividades ou recursos. Adicionalmente, todos devem ter acesso à informação em poder de grandes corporações privadas quando esta informação é requisitada para o exercício ou proteção de qualquer direito humano, tal como reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

4. Estados e Organizações Internacionais devem assegurar um sistema de implementação que busque garantir:
  - a. O exercício equânime do direito de acesso à informação.
  - b. O treinamento de todas as autoridades públicas na prática e aplicação do direito.
  - c. Educação pública e treinamento para empoderar as pessoas a fazerem uso desse direito.
  - d. A alocação dos recursos necessários para assegurar a eficiente administração.
  - e. Fortalecer o gerenciamento da informação para facilitar o acesso.
  - f. Monitoramento regular acerca da operacionalização da lei.
  - g. Revisão da operacionalização e cumprimento da lei, o que deve ficar a cargo do Legislativo e de outras agências de monitoramento.
5. Legislações complementares para promover o direito ao acesso à informação deverão ser aprovadas, incluindo: leis exigindo a transparência no financiamento de partidos políticos e campanhas; transparência no *lobby*; legislação sobre arquivos; proteção de testemunhas acerca de casos de corrupção e leis sobre a administração pública profissional. Provisões contraditórias, tais como as contidas em leis de sigilo, devem ser repelidas.

Públicas, órgão que tem poder de determinar a repartições que liberem registros solicitados. Em caso de nova negativa, ainda é possível apelar à Justiça. Em 2005, o instituto foi acionado 2.639 vezes, e cerca de 100 ações chegaram ao Judiciário entre 2003 e 2006. Além de atender aos pedidos específicos de informações, os órgãos governamentais mexicanos precisam divulgar de forma periódica, e pela internet, uma série de dados relativos ao uso de recursos públicos, o que inclui salários de funcionários e valores de contratos. Ainda que existam dificuldades – como falhas em arquivos de documentos de algumas repartições –, a lei mexicana tem sido considerada por analistas internos e estrangeiros como um bom exemplo de sucesso na garantia de acesso a informações públicas.

### **Conseqüências positivas do acesso garantido**

Um levantamento da Artigo 19 mostra que o alcance a documentos e registros públicos tem servido para cidadãos e cidadãs de diversos países fazerem demandas distintas e pontuais, com impacto rápido e direto na vida das pessoas. Em 1999, por exemplo, depois de 12 anos de espera, moradores do Brooklyn, em Nova York, conseguiram – com base na legislação que garante acesso aos registros de poluição de empresas, o *Toxic Release Inventory* (TRI) – obter dados sobre

a quantidade e o tipo de gases emitidos pela Ulano Corporation. A consulta à documentação mostrou altas taxas de poluição, o que obrigou a empresa a reduzir as emissões.

Na Carolina do Norte, moradores de Asheville votaram contra um fundo que investiria US\$ 400 milhões em uma usina de tratamento de água. Isso porque a localização da planta, segundo o *Toxic Release Inventory*, implicava risco de contaminação por conta da presença de indústrias naquela região.

Em 2000, durante os episódios que ficaram conhecidos como a Guerra da Água, um grupo composto por sindicalistas, fazendeiros, ambientalistas, economistas e outros moradores de Cochabamba, na Bolívia, conseguiu por meio do Congresso uma cópia do contrato entre

o governo e a norte-americana Bechtel, empresa que explorava o fornecimento de água na região. Na ocasião, descobriu-se que a empresa havia conseguido a garantia de lucro de 16%. Segundo o documento, a concessão dos serviços praticamente não implicava investimentos iniciais, além de existirem vários outros problemas reveladores do péssimo negócio que o governo efetuará. Com esse documento, o grupo de moradores deixou de protestar contra a alta taxa de água que estava sendo cobrada e passou a lutar pelo cancelamento do contrato e o fim da privatização da exploração da água. A briga se seguiu com consulta popular, greve, bloqueio de estradas, protestos, prisões, confrontos e mortes, mas o contrato foi cancelado, a Bechtel deixou o país, e a privatização da água foi revertida.

## CONTRIBUIÇÕES DO SEMINÁRIO

### ○ USO DA INTERNET NA DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES PÚBLICAS

*Duas experiências - que utilizam recursos da internet - estão ampliando a oferta de informações públicas do Executivo para os cidadãos. Trata-se do Portal Brasil - que divulga uma série de indicadores nacionais, permite acesso a serviços públicos e encaminha internautas a páginas eletrônicas de órgãos do governo - e do Portal da Transparência, pelo qual pode ser acompanhada a destinação de recursos do Orçamento da União.*

Durante o seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*, Patrícia Pessi, então diretora do Departamento de Governo Eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lembrou que com o *boom* da internet, entre o final dos anos 1990 e o começo desta década, várias instâncias governamentais passaram a colocar páginas eletrônicas na rede mundial de computadores. Para Patrícia, ainda foi preciso algum tempo para que governantes se conscientizassem de que não basta somente tornar essas páginas disponíveis. “Com o andar das coisas, a gente vai percebendo que, para que as informações, os

serviços, a transparência, o controle social consigam efetivamente acontecer através desses dispositivos eletrônicos, necessita-se de um esforço muito grande a ser feito no interior dos governos”, afirmou a diretora. “E isso envolve uma série de aspectos: mudança de cultura, aplicação correta da tecnologia da informação na comunicação e trato da informação, que muitas vezes se encontra no estado bruto”.

A palestrante explicou que a criação do Departamento de Governo Eletrônico, no Executivo federal, é um exemplo desse tipo de preocupação. O foco do departamento não é a infra-estrutura, a implantação de redes, a integração de sistemas, ou seja, a tecnologia propriamente dita. “O nosso foco é justamente a interface usual e final, que é o cidadão”, explicou Patrícia. “Nós definimos padrões e diretrizes para que o conjunto de informações que são disponibilizadas eletronicamente seja construído de maneira acessível à população. Isso requer a definição da interface gráfica e de padrões de arquitetura de conteúdo e linguagem”.

### **A unificação de um sistema**

O Portal Brasil é uma demonstração, na avaliação de Patrícia, de que alguns governos também estão preocupados, “embora com uma série de barreiras”, com facilitar o acesso a informações públi-

cas. Apesar de só ter entrado no ar no dia 14 de novembro de 2004, o portal começou a ser gestado no ano anterior, o primeiro mandato inicial do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A diretora conta que o novo governo concluiu haver no Executivo federal um conjunto de portais muito desorganizados. Não existia nenhum padrão de interface, e os portais pulverizavam os caminhos que o cidadão tinha de percorrer para encontrar uma informação.

Havia um portal que estava sob o domínio *brasil.gov.br*, no qual os interessados buscavam principalmente textos de leis, e havia o *redego-verno*, de serviços. As análises mostraram também existirem portais de ministérios que apareciam como líderes no atendimento direto ao cidadão, caso das pastas da Educação, da Saúde, da Previdência e do Trabalho. Todas essas constatações serviram de base para a criação do Portal Brasil. “A intenção era unificar, modernizar e, principalmente, construir o caminho prioritário, preferencial para o cidadão”, explicou Patrícia Pessi.

O Portal Brasil, que pode ser acessado no endereço eletrônico *www.portalbrasil.gov.br*, estreou com um conjunto de informações que estavam dispersas em vários portais, como indicadores econômicos, de turismo e da população. Numa segunda fase, ele abriu espaço para que as pessoas pudessem chegar às páginas eletrônicas

dos ministérios, de departamentos, de secretarias e de outros órgãos do governo. “É um caminho que ainda não é o ideal, mas um portal, depois que é colocado no ar, vai sendo melhorado, adaptado a partir da interação com os usuários”, disse a diretora.

Ao portal foi agregado o acesso a serviços públicos que são disponibilizados pelos governos federal, distrital, estaduais e municipais. “São serviços que já podem ser realizados por meio do acesso à internet”, explicou Patrícia. O portal trabalha com a classificação internacional de prestação de serviço público pela internet em três níveis: o nível informacional, que permite às pessoas obterem o endereço, telefone e horário de atendimento do posto de saúde mais próximo de suas casas, por exemplo; o nível de interação, que envolve o preenchimento e envio *on-line* de formulários, como os usados para receber determinados benefícios; e o nível transacional, em que uma pessoa pode fazer, pela internet, tudo o que precisa para obter determinado serviço, do começo ao final do processo.

O acesso ao Portal Brasil pode ser feito de quatro maneiras. Acesso por público-alvo (no qual o internauta escolhe entre opções como cidadão, empresa e governo); acesso por eventos da vida (com alternativas como “ter um filho”, que oferece uma série de serviços sobre o assunto); acesso por área de interesse (o mais tradicional, com serviços

## DEPOIMENTO

Patrícia Pessi

## O USO DA INTERNET PARA REFORÇAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dentro da discussão sobre o acesso a informações públicas, um ponto importante é a utilização da internet para aumentar a participação social em decisões do governo. Trata-se de uma questão que merece uma dedicação mais efetiva por parte do Executivo neste segundo mandato do presidente Lula. A idéia é conseguir utilizar a internet para promover ou incrementar os processos de participação que atualmente existem de forma presencial. Hoje temos um conjunto de instâncias de participação no governo, como os conselhos e os fóruns. A intenção é fazer fóruns de debate pela internet e buscar outras formas e recursos que a tecnologia da informação disponibiliza para incrementar essa participação popular.

No Brasil, já existem algumas experiências, como o uso da internet nas discussões do orçamento participativo em municípios como Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e Ipatinga, em Minas Gerais. Nessas cidades, já existia o processo presencial de discussão do orçamento das prefeituras e, em determinado momento, se passou a utilizar a internet. E essa experiência deu muito certo. No Rio Grande do Sul,

também vi de perto o processo de se disponibilizar, já em nível estadual, no site do governo, as agendas de reunião do orçamento participativo em todo o estado, permitindo que as pessoas do interior tivessem acesso a essas informações e pudessem se programar para participar.

São coisas muito simples, mas quando a gente se aproxima do dia-a-dia da gestão de um portal vê os reflexos dessas mudanças, devido justamente às características que a internet tem, com seu poder de disseminar informações. Acho que cada vez mais os governos têm de utilizar a rede mundial de computadores para incrementar os processos de comunicação com a sociedade em geral, incluindo o cidadão e os setores organizados. A rede permite um conjunto de usos que nenhuma outra mídia, até hoje, possibilitou.

### A inclusão digital

Relacionado à questão do uso da internet, temos no âmbito do governo federal um conjunto de 23 iniciativas diferentes para incentivar a inclusão di-

gital. Elas promovem a criação de pontos públicos de acesso à internet, que são os telecentros, alguns deles direcionados para atividades específicas de determinado ministério.

O Ministério da Educação tem uma política de conectividade para as escolas. Há ainda o programa Computador Para Todos, que busca no âmbito fiscal reduzir o custo dos computadores. Esse conjunto de iniciativas foi sendo criado ao longo do primeiro mandato do presidente Lula.

Neste segundo mandato, deverá haver um esforço para a concretização do Plano Nacional de Banda Larga. Isso faz parte do conceito de que temos de oferecer conectividade em todo o país, de uma maneira que seja sustentada centralmente por recursos públicos e com a associação de outras entidades da sociedade civil. Acredito que este será o grande salto de inclusão digital que se irá viver nestes oito anos de governo Lula. O acesso à tecnologia realmente ainda é restrito, cresceu pouco nos primeiros quatro anos do governo, mas promover iniciativas nessa área é uma tarefa permanente.

**Patrícia Pessi**

foi Diretora do Departamento de Governo Eletrônico do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

relacionados a áreas como educação, saúde e agricultura); e acesso a serviços apresentados em ordem alfabética. “Pode parecer simples, mas não é, pois um serviço recebe uma nomenclatura técnica no interior do governo e é conhecido pelo usuário por outro nome”, explicou Patrícia Pessi.

Na área de serviços, o portal registrou um volume de acessos de 40 mil visitantes por mês (2007). “É um volume bastante baixo em termos de portal”, avaliou a diretora. Os serviços mais procurados são os dos setores de previdência social, trabalho, emprego, educação e saúde. “São as áreas mais acessadas por terem conteúdos dos direitos do cidadão frente ao Estado, e não obrigações”, explicou Patrícia.

Para ela, é justamente na parte de oferta de direitos que o Portal Brasil precisa avançar. A diretora disse que os serviços hoje estão mais centrados na questão das obrigações – como o acesso a formulários para pagamento de impostos. “Mas se o cidadão quiser fazer sua inscrição no vestibular eletronicamente, ou marcar uma consulta, não pode”, afirmou.

## O Portal da Transparência

José Geraldo Loureiro Rodrigues, diretor de Sistemas e Informação da Controladoria-Geral da União (CGU), relatou alguns avanços no fornecimento de informações públicas por meio do Portal da Transparência, também implantado em

novembro de 2004. Ele explicou que a distribuição de informações é fundamental para o trabalho da CGU, órgão do governo federal que tem entre suas atribuições a defesa do patrimônio público e o incremento da transparência, do controle interno, da auditoria, da correção e da prevenção e do combate à corrupção. “Tudo isso está intimamente ligado à transparência das informações”, disse Rodrigues. “Não adianta combater ou prevenir a corrupção sem levar informação para o verdadeiro controle, que é o social”.

Ele explicou ser “impossível” para a CGU, mesmo multiplicando a quantidade de recursos humanos, auditar ao mesmo tempo os 5,6 mil municípios brasileiros, as 27 unidades da Federação e todos os órgãos da administração direta e indireta. “Só levando informação a gente consegue multiplicar a nossa capacidade de tratamento dessas informações, recebendo denúncias e maximizando as ações”, disse. A CGU audita, por ano, entre 600 e 700 municípios, todos os órgãos da administração direta e vários estados.

O Portal da Transparência, acessado no endereço eletrônico [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br), mostra a aplicação de recursos públicos pelo governo. A base são as informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), que foi tratado no capítulo anterior. Trata-se, explicou Rodrigues, do acesso a uma parte do Siafi, não ao sistema inteiro. “Se colocássemos o

Siafi inteiro, ninguém conseguiria entender, precisaria de treinamento”, disse. No portal, as informações do Siafi são complementadas com dados extraídos de outras bases do governo. O acesso é feito sem qualquer necessidade de senha nem de pré-cadastramento.

As informações do portal estão classificadas em quatro tipos. São os repasses de verbas federais destinadas a estados e municípios; as transferências diretas ao cidadão, como ocorre no Programa Bolsa Família, por exemplo; os gastos diretos do governo federal com compras e serviços; e as informações sobre os convênios firmados pelo Executivo. No caso dos convênios, além das informações no portal há também um sistema de mala direta destinado a entidades, conselheiros municipais e outros cidadãos.

O interessado se cadastra e passa a receber semanalmente informações detalhadas sobre todos os valores de convênios que são liberados, naquela semana, para o município que deseja acompanhar. Há mais de 5 mil e-mails inscritos nesse cadastro. “Isso é para facilitar, pois o usuário entra no sistema de informação e fica procurando para ver se aquele recurso, para aquele município, foi disponibilizado. Nós invertemos isso. Ele se cadastra e, independentemente do tipo de convênio, nós mandamos a informação semanalmente do que foi liberado para o referido município”, explica José Geraldo Rodrigues.

## DEPOIMENTO

José Geraldo Rodrigues

**CAPACITAÇÃO DE CIDADÃOS**

Além de iniciativas para permitir o acesso da população a informações públicas, a Controladoria-Geral da União tem programas de capacitação de cidadãos para facilitar a compreensão e o manuseio dessas informações. Para a CGU, não basta levar a informação. Temos de capacitar o cidadão, os conselheiros municipais, as entidades de classe, as ONGs.

É possível citar três exemplos de ações. Uma é o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que tem o objetivo de sensibilizar os conselheiros municipais, com a realização de eventos em municípios. Isso atrai líderes locais e os capacita a fazer um trabalho de controle das contas públicas.

Existe ainda, vinculado ao programa do governo de Educação a Distância, um treinamento

para gestores municipais daquelas cidades que são sorteadas para serem auditadas pela CGU. É um fortalecimento da gestão municipal para uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Por fim, deve ser mencionada a Biblioteca Virtual, que é um projeto da Controladoria-Geral junto ao Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (Unodc). Trata-se de um instrumento de livre acesso, com informações sobre o combate à corrupção. Estão disponíveis milhares de artigos e informações que podem servir para melhorar as ações de prevenção à corrupção.

**José Geraldo Rodrigues**

é diretor de Sistemas e Informação da Controladoria-Geral da União (CGU).

### Usuários fazem visitas demoradas

Os registros do Portal da Transparência mostram já ter havido mais de 1 milhão de visitas, cada uma com acesso a mais de 25 páginas. “As pessoas não entram para simplesmente olhar e sair logo. Elas acessam o portal para fazer pesquisa”, diz o diretor da CGU. Há no portal 545 milhões de dados, com informações sobre a destinação de cerca de R\$ 3,5 bilhões em recursos públicos. O portal permite várias formas de consulta, que incluem buscas por tipo de despesa, por órgão de origem dos recursos e por favorecido pelos repasses. É ainda possível fazer pesquisa por meio do nome ou do número no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) de empresas. Também estão no portal informações a respeito dos cartões de pagamento do governo federal.

“A CGU não busca somente trazer as informações, mas também estimular estados e municípios a fazerem isso”, ressaltou Rodrigues. Entre os “filhotes” do portal, ele citou sistemas montados pela prefeitura de Itaúna (MG) e pelo governo de Pernambuco. “Estamos sempre incentivando essas ações, disponibilizando o *know-how*, informações e fontes para poder levar isso a todos os estados e municípios”, contou o diretor da CGU. Ele explicou que, além do portal, órgãos da administração direta do governo federal têm suas próprias páginas da transparência, com informações sobre execução orçamentária, licitações, convênios, contratos e detalhes sobre paga-

mentos de diárias e de passagens. No total, são mais de 100 páginas eletrônicas, e a idéia é expandir o processo para órgãos da administração indireta, autarquias e fundações.

### Fornecimento de informações em consultas públicas

Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), Paulo Todescan fez uma explanação sobre o acesso a informações nas consultas públicas realizadas por órgãos públicos antes da edição de uma norma ou criação de uma nova política. “O relevante é o uso que se faz desses instrumentos, e qual o desafio que a existência deles coloca para o Estado no que diz respeito à difusão de informações”, afirmou Todescan. “Não adianta somente informar. Temos que ter a preocupação com a maneira pela qual informamos, com o tratamento que deve ser dado à informação para que ela seja acessível”. Para discutir o mecanismo das consultas públicas, o pesquisador apresentou dados extraídos de estudo que desenvolveu sobre a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Vários ministérios, secretarias e outros órgãos governamentais realizam consultas públicas. De modo geral, não se trata de uma obrigação legal, mas sim de uma decisão de determinada autoridade. No caso da área das telecomunicações, no entanto, a realização de consulta pública é uma obrigação legal, o que atinge a Anatel. Já há inclusive um proje-

to de lei, encaminhado pelo governo ao Congresso, que torna esse tipo de consulta obrigatória em todas as agências reguladoras.

A forma clássica de consulta pública é a publicação, no Diário Oficial da União, do texto preliminar da nova norma ou do conteúdo de uma política que está sendo discutida, mas isso tem sido feito cada vez com maior frequência por meio da internet. Com a consulta, o órgão público recebe sugestões e críticas e pode alterar o texto da norma ou da política antes que ela comece a vigorar. Todescan fez uma comparação das legislações brasileira e norte-americana e explicou que, nos Estados Unidos, qualquer órgão da administração pública federal é obrigado a realizar consulta pública sobre qualquer política ou norma que for definida ou editada.

### **A importância da participação popular**

O pesquisador do Cebrap disse haver uma crença de que, em países que passaram por regimes autoritários, como o Brasil, a falta de experiência participativa democrática desestimularia a participação em consultas públicas. “No entanto, as experiências empíricas mostram que este diagnóstico é errado”, afirmou. “Em países que passaram por esses períodos autoritários, quando há um mecanismo de participação além do processo eleitoral, pode-se verificar que ocorre um índice muito grande de participação. Há uma espécie de avidez por participar”.

Ele relatou que, antes da pesquisa realizada na Anatel, havia o pressuposto de que só empresas participavam de consultas públicas. A pesquisa mostrou que essa era uma visão equivocada. O levantamento revelou a participação de empresas, de associações de defesa ao consumidor, de associações de proteção a pessoas com deficiência, de associações de defesa ao meio ambiente e de outros cidadãos.

Como era de esperar em consultas de órgãos reguladores, a participação de empresas foi maior que a dos demais interessados, e partiram delas 61% das 1.053 respostas às consultas públicas estudadas. “No entanto, é interessante notar que temos o potencial de outros atores, porque diferentes setores participam, além das empresas”, disse Todescan. “Esse percentual dos demais agentes poderia aumentar, mas certamente sempre será menor que o das empresas, visto que são elas o alvo da regulação das agências”.

O estudo sobre a Anatel revelou que 24% das sugestões feitas em consultas públicas são incorporadas. Para o pesquisador, é um índice baixo. “Não há uma justificativa do porquê de não incorporar as outras sugestões”, disse Todescan. Ele lembrou que nenhum órgão público é obrigado a incorporar todas as sugestões, mas salientou haver “um potencial democrático” na incorporação. Segundo ele, a rejeição a sugestões gera a necessidade de uma justificativa por parte do órgão público. “Aí surge um grande problema: como o Estado pode gerar essa informação, esse

## ENTREVISTA

**DEPUTADO FEDERAL FERNANDO GABEIRA (PV-RJ)**

*Um dos ícones do grupo de parlamentares independentes e distantes dos principais escândalos que abalaram a imagem do Congresso Nacional nos últimos anos, o jornalista Fernando Gabeira tem atuado na linha de frente da difícil batalha pela efetiva consolidação da democracia brasileira.*

*Participante fortemente envolvido na luta contra a ditadura, o deputado tem marcado a sua atuação parlamentar como uma espécie de consciência crí-*

**Qual a importância do acesso à informação e de as informações estarem disponíveis para esse trabalho específico de fiscalizar?**

A disponibilidade de informações é um elemento vital para a democracia, mas ainda existem, no Brasil, muitas limitações em relação a documentos do governo. Essas limitações existiram no governo Fernando Henrique Cardoso (que praticamente decretou a eternidade de certos documentos) e prosseguiram no governo Lula (que fez uma certa mudança, mas permitiu que de 30 em 30 anos fosse renovado o segredo). Nós constituímos aqui, com um grupo de deputados, de jornalistas investigativos, alguns advogados e a OAB, um Fórum para promover o acesso à informação. No contexto

*tica para o próprio parlamento e para os diferentes governos – que se alternaram no poder sem, contudo, alterar práticas indesejáveis para o bom funcionamento da democracia.*

*Nesse sentido, sua constante participação em instâncias de fiscalização do poder permite-lhe um lugar de fala privilegiado acerca da relevância do acesso à informação e das dificuldades que circunscrevem o tema no Brasil.*

desse Fórum trouxemos algumas pessoas de todo o mundo para falar do estágio do acesso à informação em outros países. Veio, por exemplo, gente do Peru falar sobre a situação da América Latina e pudemos constatar o seguinte: o Brasil ainda está muito atrasado nesse aspecto quando se toma como referência um ou outro país latino-americano e os EUA.

Existe na Câmara dos Deputados um projeto do deputado Reginaldo Lopes (PT/MG) que busca exatamente ampliar e melhorar o acesso às informações. Ao longo dessas discussões, a gente também constatou que este acesso não poderá ser resolvido apenas por uma ação parlamentar. Ou seja, uma lei que permita o acesso às informações não tem poder mágico. Nos

EUA são gastos 300 milhões de dólares por ano para que esse acesso seja possível. Então, não adianta, pura e simplesmente, afirmar o acesso à informação se o governo não tem uma política destinada a atender as pessoas e a responder às questões que são colocadas.

Para o jornalismo investigativo isso é fundamental, para o exercício parlamentar isso é fundamental, mas o é também para todo e qualquer cidadão que queira ter acesso às informações do país. Na verdade, no Brasil as coisas estão organizadas no sentido de dificultar o acesso, se uma lei não tiver a capacidade de comunicar ao Executivo a necessidade dele se reestruturar para atender essa nova demanda democrática, não teremos um resultado adequado.

### **Como resolver o problema dos custos do acesso à informação?**

Essa conta é da democracia. Diria uma coisa audaciosa: os custos seriam muito menos de um quarto daqueles gastos com a propaganda do governo. Por que ao invés de gastar dinheiro com propaganda o governo não gasta dinheiro com informação? Não quero dizer que a propaganda seja, necessariamente, incorreta. Mas ela tem sempre o viés apologético, visa

fortalecer os governantes. O documento é neutro, ele pode eventualmente fortalecer o prestígio do governo como pode desmerecê-lo. Mas é muito mais razoável para uma democracia que 25% dos recursos de propaganda sejam empregados no acesso à informação.

### **Do ponto de vista federal há alguns avanços nesse sentido (o Siafi, Portal da Transparência)?**

O Siafi é uma limitação muito grande porque só os deputados têm acesso. Nesse contexto, formamos um núcleo de quatro deputados que se rebelaram contra essa situação e passamos nossas senhas para o Contas Abertas, que com a capacidade de analisar as contas do orçamento passou, então, a representar um pouco a face pública de nosso trabalho. Com a senha que eu tenho como deputado posso analisar, recolher dados e até denunciar. Mas haveria a necessidade de uma estrutura capaz de estudar permanentemente esses dados.

Em segundo lugar, nossos objetivos são comuns porque queremos partilhar as informações, achamos que todos têm o direito de conhecer essas informações. Temos procurado transparecer aspectos que ficam meio obscuros quando há uma grande crise.

retorno? “Não basta apenas divulgar o resultado das consultas, mas é preciso também informar quais foram os motivos para aceitação de uma sugestão e não de outra”, defende.

### **Informações sobre o impacto**

Paulo Todescan explicou que no projeto de lei que tramita no Congresso com o fim de reformar a legislação sobre Agências Reguladoras há um mecanismo para exigir que essas agências, antes de submeter uma norma ou política à consulta pública, apresentem análises de impacto. Ou seja, a agência deve mostrar quais serão os efeitos que aquela norma ou política vai gerar sobre aquele setor. “Hoje as consultas públicas são apenas publicadas no Diário Oficial e na internet, mas é preciso que o ator tenha um discernimento técnico para saber o que aquilo gerará de impacto”, afirmou o pesquisador.

Ele também deixou claro que uma parte dos interessados tem esse discernimento, mas outra parcela, não. “Havendo uma análise de efeitos de políticas ou de iniciativas governamentais antes da consulta pública, há tempo para reagir a elas”, avaliou. Esse tipo de exigência já existe na legislação norte-americana.

Para Todescan, informações que contemplem uma análise de impacto antes de uma consulta pública e um mecanismo de explicação para a rejeição a sugestões feitas durante o processo expan-

dem o “potencial democrático” no país. “O acesso facilitado às justificativas e análises de efeitos permite que haja uma ressonância da informação em diferentes setores da sociedade”, disse. Ele apontou que, nos Estados Unidos, a exigência de explicações tem estimulado debates no Judiciário e por meio da imprensa sobre a correção do caminho tomado por determinado órgão público ao preferir uma sugestão e recusar outra.

O pesquisador reconheceu que a criação de uma exigência legal de estudo de impacto e de satisfação pós-consulta pública não é fácil. “Ela supõe uma sofisticação na prestação de contas, mas permite que o acesso à informação seja qualitativamente superior e que, assim, haja uma ressonância dessa informação em diferentes esferas”, afirmou. Para ele, isso pode parecer uma “utopia procedimental” ou uma “utopia deliberativa” – e de fato esse modelo é descrito no debate acadêmico como o ideal de democracia deliberativa excessivamente idealizada –, mas há experiências concretas que podem ser analisadas e repetidas.

“Há uma discussão muito grande sobre isso. Se vale a pena ter essa maquinaria, com custos elevadíssimos, para sofisticar a prestação de informações, ou se seria melhor manter o controle democrático apenas no Congresso”, relatou o pesquisador. Segundo ele, no entanto, qualquer mecanismo que se limite à existência formal da participação não será suficiente no que se refere a gerar profundidade. ■

# CAPÍTULO 3

## Papel dos Controladores

---

Sociedade civil, Legislativo e Ministério Público:  
fiscalizando o acesso a informações governamentais

Os pais fundadores dos regimes democráticos contemporâneos rapidamente notaram que não era suficiente demandar normativamente que os governantes fossem honestos e responsivos diante da cidadania.

Era preciso criar um sistema, concebido segundo uma lógica de freios-e-contrapesos, que ao distribuir o poder do Estado entre diferentes corpos e, mais, ao gerar a necessidade de fiscalização cruzada entre eles, acabaria por aumentar a responsividade, a transparência, a eficiência e a prestação de contas por parte dos diferentes poderes.

A alguns dos órgãos criados foi claramente atribuído um poder de fiscalização, por exemplo, sobre a atuação do Poder Executivo – o qual opera a maioria dos recursos e interage, para o bem e para o mal, mais diretamente com a população.

Entretanto, não há fiscalização ou controle democrático possível sem que o inerente problema da assimetria de informações seja minimamente equacionado. Assim, como salientado na Introdução desta publicação, o direito de acesso à informação, para além de seus usos individuais, é também um direito difuso, dado que se transforma em um instrumento de atuação para instituições que poderão, ao vigiar o poder, auferir benefícios para toda a coletividade.

Neste capítulo, estaremos salientando de maneira especial a importância do acesso à informação para a sociedade civil organizada, o Legislativo e o Ministério Público.

José Antônio Moroni, diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o procurador Antônio Carlos Bigonha, do Ministério Público Federal foram os interlocutores acerca deste tema no seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*.

# E

m regimes democráticos, o direito de acesso a informações públicas pode servir como reforço ou complemento aos já existentes processos e sistemas de fiscalização de ações de governos. No Brasil, o controle exercido por representações diretas da sociedade civil – como associações voluntárias e conselhos municipais, por exemplo –, pelo Poder Legislativo e pelo Ministério Público pode ser multiplicado na medida em que for facilitado o acesso a informações mantidas por repartições governamentais.

Isso ocorre porque o direito de ser informado tem uma relação direta com a governança, um conceito amplo que vem sendo cada vez mais difundido no mundo. “Governança trata do uso do poder e da autoridade e de como um país lida com eles. Pode ser interpretada em muitos níveis diferentes, desde o comando do Estado até uma comunidade local ou um chefe de família. A análise da governança leva em conta todos os mecanismos, processos, relações e instituições pelas quais cidadãos e grupos organizam seus interesses e exercitam seus direitos e obrigações”, define uma publicação do Department for International Development (DFID), órgão do governo britânico<sup>1</sup>.

Como ressalta o documento do DFID, governança envolve relações entre cidadãos e o Estado, que são influenciadas por instituições, regras formais (como leis e regulamentações) e informais (baseadas na tradição e cultura). A boa receita para a governança varia de país para país, pois sua forma sofre influências de aspectos geográficos, históricos e econômicos de cada nação. No entanto, a

<sup>1</sup> DFID, 2007, p.6, tradução dos autores.

governança também é influenciada pelo avanço do desenvolvimento internacional.

Na avaliação do DFID, há três elementos que são fundamentais para definir a boa governança em um país. Um deles é a capacidade do Estado, ou seja, a habilidade e a autoridade de líderes, governantes e organizações públicas de levar ações adiante. O outro é a *accountability*, que implica a habilidade dos cidadãos de influenciar na transparência de seus líderes, governantes e instituições públicas. E o terceiro é aquilo que o DFID chama de *responsiveness* – a forma como líderes, governantes e organizações públicas reagem para corresponder às necessidades e direitos dos cidadãos.

### O monitoramento do poder pelo Legislativo

O direito de acesso a informações públicas permite justamente que a sociedade civil, o Legislativo, o Ministério Público e outras instâncias capazes de agir no controle de governo reforcem a *accountability* para melhorar a *responsiveness*.

Estudiosos têm aprimorado a análise e conceitualização das formas como essa fiscalização pode se dar. “Ainda que os mecanismos de monitoramento sejam tão antigos quanto a própria burocracia, uma recente rotulação destes instrumentos acabou por se transformar em um dos eixos mais importantes no debate sobre formas de *oversight* da administração pública”, explica o cientista político Guilherme

Canela em estudo que tratou da delegação de poderes a Agências Reguladoras<sup>2</sup>. Trata-se dos conceitos de ‘patrulha de polícia’ e ‘alarme de incêndio’. O primeiro se refere a audiências, pesquisas, investigações e outras formas de verificar as ações das instituições ou órgãos monitorados. O segundo envolve os alertas que alimentam o Legislativo, saídos de grupos de interesse, do eleitorado, da mídia e de outros envolvidos em controlar ações do governo. O primeiro implica uma estrutura que aumenta custos, enquanto o segundo carrega o risco de falha dos “olheiros” do Legislativo. Esses riscos diminuiriam muito com a existência de um amplo sistema de acesso às informações públicas.

No Brasil, a Câmara de Deputados e o Senado Federal dispõem de uma série de instrumentos pelos quais podem fiscalizar ações do governo. Os congressistas têm condições de requerer de forma oficial informações a quaisquer órgãos e departamentos do Executivo, enquanto representantes do governo podem ser chamados para dar explicações em colegiados que funcionam no âmbito do Congresso; tanto naqueles que são permanentes – como os que se dedicam a acompanhar políticas nas áreas de saúde, educação e agricultura – quanto nas famosas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

Muitas vezes, no entanto, esses dispositivos esbarram em resistências legais ou políticas.

<sup>2</sup> CANELA, 2005, p.77.

Requerimentos de deputados e senadores não são respondidos dentro dos prazos e, não raro, retornam com respostas insatisfatórias, fazendo com que o governo mantenha o sigilo sobre aquilo que não quer revelar. Já as CPIs e comissões permanentes, formadas por diversos congressistas de diferentes partidos, dependem de negociações políticas e acertos que com frequência também resultam em barreiras para a transparência de ações do governo. É por isso que, mesmo com a capacidade e estrutura que possui, o Legislativo carece de dispositivos que garantam a qualquer congressista, independentemente de acordos políticos e boa vontade de governantes, o acesso a informações públicas.

### O papel do Ministério Público

Apesar da amplitude de poderes assegurada pela Constituição, o Ministério Público também enfrenta dificuldades para o acesso a registros e dados do governo. Fruto de uma reestruturação ocorrida em meados da década de 1990, o atual modelo de MP ainda está trilhando o caminho que pode levá-lo a ser o mais forte órgão de controle de ações do governo. Trata-se de um papel relativamente recente.

Como aponta a pesquisadora Ana Gleice Queiroz, apesar de já ter sido mencionado no texto da primeira Constituição republicana, em 1891, foi somente a partir de 1934 que o órgão que viria a se transformar em Ministério Público “passou a ser tratado como insti-

tuição, aparecendo em seção própria e dentro de um capítulo relativo aos três Poderes”<sup>3</sup>. As Cartas que se seguiram produziram mudanças, de dimensões distintas, nas funções e estruturas do Ministério Público. Pela Constituição de 1967, o Ministério Público era um órgão do Poder Judiciário. Depois, na de 1969, passou a pertencer ao Poder Executivo. Com essa subordinação, necessitava de uma requisição do ministro da Justiça em vários tipos de ações, o que era conveniente a um regime ditatorial como o que havia se imposto pelo golpe militar de 1964.

Pela Constituição de 1988, a atual, o Ministério Público passou a não pertencer a nenhum dos três Poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. Nessa Carta ele ganhou uma seção específica, e a garantia de independência foi dada pelo artigo 127: “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa”<sup>4</sup>. O artigo seguinte reforça a independência de promotores e procuradores, lhes dando garantias como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

Ao contrário da Constituição de 1969, promulgada durante o regime militar, a de 1988 entrou em vigor já em um governo civil e às vésperas da primeira eleição presidencial direta pós-ditadura. Os avanços que o novo texto constitucional representou para o Ministério Público são considerados por juristas exemplo do espírito democrático que

3 QUEIROZ, 2000, p. 23.

4 CONSTITUIÇÃO, 1988, p.90.

se expandia pelo país. “Há estreita ligação entre a democracia e um Ministério Público forte e independente”, afirma o jurista Hugo Mazzili<sup>5</sup>.

Como aponta o jornalista e professor da Universidade de Brasília (UnB) Solano Nascimento, para poder cumprir suas incumbências, o Ministério Público ganhou novos poderes que lhe permitem, sem necessidade de autorização de outro órgão ou instituição, requisitar investigações e instalação de inquéritos policiais, exigir a entrega de documentos, expedir notificações, colher depoimentos e tomar outras providências. “Apesar de as novas funções do Ministério Público terem sido aprovadas no texto da Constituição de 1988, só nos anos seguintes as alterações começaram realmente a ser colocadas em prática”<sup>6</sup>.

A regulamentação dos novos poderes ocorreu pela lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e também foi preciso alterar a estrutura do órgão e fazer novas contratações. Hoje o Ministério Público é formado pelo Ministério Público da União, que se subdivide em Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, e pelo Ministério Público dos Estados. Também graças ao novo texto constitucional, a hierarquia dentro do Ministério Público só existe no plano administrativo, não no funcional. Assim, promotores e procuradores não podem receber ordens para suspender algum tipo de investigação ou mudar a forma como ela está

sendo conduzida. “Nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir desta ou daquela maneira dentro do processo”, aponta o jurista Alexandre Moraes<sup>7</sup>.

Depois de as mudanças necessárias terem sido concluídas, a partir de meados da década passada, promotores e procuradores começaram a atuar, de forma sem precedentes no Ministério Público, no controle da atividade de autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O órgão parece, com isso, estar se adequando ao espírito que para alguns juristas permeou as mudanças inseridas na Constituição. “A opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado *status* constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto Poder”, afirma Mazzilli<sup>8</sup>.

Não é incomum, no entanto, promotores e procuradores do Ministério Público esbarrarem na resistência do governo em fornecer informações. Muitas vezes, ainda, pedidos feitos por eles ao Judiciário, para que obrigue o Executivo a fornecer determinado registro ou informação, são negados por magistrados. Isso faz não serem raras as tentativas de integrantes do Ministério Público buscarem parcerias com congressistas, principalmente durante investigações de CPIs, na expectativa de que o Parlamento consiga com mais facilidade o acesso a dados do governo. E aí o Parlamento enfrenta seus já citados obstáculos.

5 MAZZILLI, 1989, p.49.

6 NASCIMENTO, 2008, p.5.

7 MORAES, 2002, p.1517.

8 MAZZILLI, 1989, p.45.

## **A importância da sociedade civil**

A ditadura militar e a conseqüente oposição por ela gerada acabou por ser uma espécie de caldo de cultura para o soerguimento de um relevante movimento social no Brasil, descolado dos poderes constituídos.

As experiências das comunidades eclesiais de base e de grupos não partidários de reação ao regime de exceção acabaram por se aprofundar e solidificar ao longo dos anos 1980 e por, literalmente, explodir e se diversificar a partir da Constituição de 1988.

Nesse sentido, há um conjunto imenso de organizações não-governamentais que se ocupam dos mais diferentes recortes da ampla agenda dos direitos humanos e do desenvolvimento humano que se legitimaram, dentre outras funções, no papel de fiscalizadores das políticas públicas e, logo, das autoridades responsáveis pela sua concepção e implementação.

Assim, nesse contexto, há um exército de fiscalizadores prontos para atuar de maneira ainda mais incisiva no controle social das políticas públicas à medida que o acesso à informação passe a ser concretamente uma realidade institucionalizada no cenário brasileiro.

Organizações de defesa dos direitos da criança, da mulher, dos negros, dos índios, preocupadas com a saúde pública ou envolvidas na agenda mais transversal de combate à corrupção têm sua atuação limitada pela freqüente ausência de disponibilização ampla e irrestrita de informações. Muito tem sido conquistado por esse setor no Brasil, porém muito mais pode

ser feito com a aprovação de um novo arcabouço institucional sobre o tema – lembrando também que as próprias ONGs, como atores públicos, devem estar preparadas para prestar informações de forma transparente a todos aqueles que solicitarem.

Porém, em que pese a ausência de um arcabouço institucional geral de acesso à informação, já há uma atuação consolidada das organizações não-governamentais no sentido de utilizar as informações que se encontram disponíveis para fiscalizar os governos em suas áreas de interesse. Os exemplos mais contundentes, nesse sentido, são os associados à vigilância orçamentária, permitida pela existência de ferramentas apresentadas no capítulo anterior. Os exemplos advindos dessas experiências certamente são um interessante indicador do que poderia ocorrer, caso as informações públicas estivessem amplamente disponíveis.

## **A sociedade civil e o controle das políticas públicas locais**

Em um nível mais local e com ligação mais direta com a comunidade, a transparência de governos é buscada por associações voluntárias e conselhos. Em um estudo sobre a ligação entre essas entidades e a fiscalização do Poder Executivo, o pesquisador Luiz Alberto Weber afirma que cerca de 20% das receitas públicas municipais são capturadas por agentes públicos corruptos e que, grosso modo, a quantia desviada pela corrupção pode atingir a cifra de R\$ 10 bilhões no país. Citando um levantamento feito em

2005, o estudioso lembra que a Controladoria-Geral da União, órgão do Poder Executivo, encontrou desvios de recursos públicos federais em 54% das prefeituras que fiscalizou. “Uma vez admitido que a corrupção política é um desvio de normas que envolve trocas clandestinas entre o agente público e um terceiro, o corruptor, a questão principal colocada pelos pesquisadores do tema é o que causa diferença em tais comportamentos?”, questiona Weber<sup>9</sup>.

A hipótese com a qual o pesquisador trabalhou foi a de que o número de associações voluntárias (como clubes, organizações de classe e outros grupos) e o número de reuniões dos conselhos municipais (montados para acompanhar políticas públicas) poderiam influenciar na redução da corrupção, já que têm capacidade de ampliar a fiscalização aos governantes. Trabalhando com dados referentes a uma amostra de 215 municípios brasileiros, Weber concluiu que as associações influenciam no controle do Executivo e na conseqüente redução da corrupção. “Há uma clara, embora irregular, tendência à ocorrência de fraudes graves e sucessivas nas administrações públicas daquelas localidades onde o número de associações é menor. Contrariamente, onde há maior número de associações por mil habitantes os casos de corrupção praticamente não existem”, afirma<sup>10</sup>.

Quanto ao número de reuniões de conselhos municipais – cuja existência é, em muitos casos, uma

exigência legal para uma prefeitura receber recursos de estados e da União –, Weber não encontrou a influência que procurava. Concluiu que os integrantes desses conselhos são, de forma exagerada, influenciados pelos governantes municipais, impedindo que ajam com a isenção necessária ao cumprimento de seu papel. “Projetados para serem arenas plurais que sirvam de anteparo às ações potencialmente corruptas dos gestores municipais, os conselhos municipais tornaram-se, na maior parte dos casos, apêndices dos prefeitos ou instâncias de homologação de irregularidades”, afirma Weber<sup>11</sup>. O estudo aponta uma série de casos em que todos os integrantes desses conselhos foram indicados pelo prefeito, muitas vezes sendo, inclusive, funcionários das prefeituras.

Na base das limitações de controle encontradas no contexto do Legislativo, do Poder Público e em organismos de associações municipais está, entre outras coisas, a dificuldade de acesso a informações públicas. Se senadores, deputados e vereadores tivessem dispositivos para exigir de forma mais rápida e eficiente registros do governo, se promotores e procuradores não dependessem de decisões judiciais para ter acesso a informações guardadas em repartições públicas e se integrantes de uma comunidade recebessem dados das prefeituras tão logo os requisitassem, independentemente de pertencerem ou não a grupos e colegiados, a *accountability* seria reforçada, e os desvios de governantes poderiam ser atenuados.

<sup>9</sup> WEBER, 2006, p.31.

<sup>10</sup> Idem, p.90.

<sup>11</sup> Idem, p.95.

## ENTREVISTA

**DEPUTADO FEDERAL GUSTAVO FRUET (PSDB-PR)**

*Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná, o deputado Gustavo Fruet é reconhecido nos corredores do Congresso Nacional pelo seu bom humor – talvez herdado do pai, o ex-deputado Maurício Fruet –, pela ética e pela assertividade em sua atuação parlamentar.*

*Concorreu, em 2007, à Presidência da Câmara dos Deputados com uma plataforma bastante diferenciada dos candidatos da base de sustentação de governo, plataforma esta que buscava sublinhar o papel independente do Poder Legislativo.*

*Seus estudos de mestrado e doutoramento, focalizados nas questões de imprensa, informação e*

*legislação eleitoral, certamente colaboraram por sua atuação aguerrida em importantes espaços de fiscalização do Poder Executivo, especialmente a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investigou os diversos problemas associados à corrupção nos Correios, ainda no primeiro mandato do presidente Lula.*

*Esta experiência permitiu ao parlamentar, para além de sua reflexão conceitual e teórica sobre o tema, verificar muito de perto os problemas que a falta de uma legislação ampla e consistente de acesso à informação podem gerar.*

**Dentre as atribuições do Congresso Nacional, estão o poder e o dever de fiscalizar o Executivo. Contudo, esse processo anda a passos lentos. Qual a relevância do acesso a (ou, pelo outro lado, da ampla disponibilização de) informações neste contexto?**

Um primeiro ponto é que esse é um processo recente no Brasil. Considerando a Constituição de 1988 como referência, é muito pouco tempo ainda para se ter a previsibilidade e normalidade nessa

relação institucional e no papel de fiscalização do Congresso Nacional.

A segunda questão é a própria distorção do trabalho do Congresso. Apesar de toda a crítica que deve ser feita ao excesso de Medidas Provisórias enviadas pelo governo, o Congresso vai abdicando de ações típicas de suas atividades, em especial o trabalho de fiscalização. Há uma tendência em se medir a qualidade do trabalho parlamentar pelo número de projetos apresentados e de projetos aprovados. É uma

tendência à quantificação, e se perde muito no que diz respeito ao trabalho de fiscalização.

Além disso, conduzir tantas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) num prazo tão curto é uma contradição. Por um lado é bom que as CPIs funcionem, já que são um instrumento constitucional. Por outro lado, é um sinal de falência de nosso trabalho regular de fiscalização. Um exemplo recente é a discussão sobre o uso irregular do cartão corporativo. Foi criada uma CPI, mas já existe na própria legislação e no regimento interno a indicação de uma comissão, que trabalha de forma sigilosa a fiscalização de gastos reservados do Poder Executivo.

Um quarto ponto é a péssima relação institucional entre os Poderes. Nas CPIs verificamos – ainda que não haja um estudo comparativo sobre isso – que não há uma comunicação entre o Banco Central e a Controladoria-Geral da União (CGU), entre o Departamento de Recuperação de Ativos, Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e os órgãos do Ministério da Justiça. Entre estes e a Polícia Federal. Entre estes e o TCU. Entre estes e o Ministério Público. Entre estes e o Congresso.

No caso da solicitação de informações das contas do publicitário Duda Mendonça [CPI dos Correios, 2005], a promotoria de Nova York recebeu pedido de informação de quatro órgãos: da Polícia Federal, do Ministério Público, do DRCI e do Congresso Nacional. Imagine o nó que dá na cabeça da autoridade que recebeu o pedido para tentar saber a quem responder? Nós temos uma disputa muito grande de poder entre os órgãos, e não há ainda uma relação pacificada entre os vários organismos.

### **Uma Lei Geral de Acesso à Informação Pública, como de outros países, facilitaria esse trabalho parlamentar? Os instrumentos que existem são suficientes?**

Facilitaria. Esse deve ser o nosso foco. Os instrumentos são insuficientes. Eu acho que existem três tipos de fiscais: o papel institucional do Congresso, que acaba sendo mais exercido por quem está na oposição; uma briga de “corvo contra corvo”, o que é decorrente da alternância de poder e de governo; e um trabalho cada vez maior de acompanhamento da sociedade. Como se faz isso, qual o parâmetro?

Abrindo. E como se abre? Com acesso à fonte primária. Por quê? Para evitar manipulação.

Dois situações. Primeira: na CPI dos Correios, tivemos acesso a informações do Banco do Brasil - e eu não coloco em dúvida a seriedade do banco. Porém, por duas vezes, a base de dados foi alterada, pois houve erro nas informações. Na época havia até suspeitas em relação a ministros que teriam recebido dinheiro de empresas privadas. Houve erros nas bases de dados ou nas referências apresentadas à CPI. Ou seja, houve acesso, mas houve erro no envio dos dados.

Segundo problema: muitas das informações são enviadas por meio impresso. Desde a CPI dos Correios se estabeleceu um sistema no Senado, um programa - que talvez faça com que o Senado hoje tenha a maior base de dados do Brasil - que unifica o envio de informações por meio eletrônico. Quando se pede o dado telefônico de alguém numa investigação, tínhamos o problema de que cada operadora trabalhava com um sistema. Coube à Anatel e ao Senado definirem um padrão de envio dessas informações para que pudessem ser cruzadas. Então, não adianta ter um volume brutal de dados se não são usados.

Além disso, estamos vendo na CPI dos Cartões Corporativos que dados ainda são enviados em caixas de papel. As Comissões tinham um grupo que ficava digitando esses dados, mas isso demora tanto que termina a CPI e uma parte significativa não foi digitada.

Então o nosso desafio é o acesso à informação primária, sem essa intermediação - isto além de padronizar a forma de acesso a esses dados. O Sifai é um exemplo. Apesar de contar com níveis de acesso, todos aqueles que acessam têm condições de compreender o que existe lá. Enfim, o ideal é ter acesso à fonte primária da forma mais simplificada possível.

É algo que estamos distante de conseguir ainda, que é abrir o máximo de informação, não só ao Congresso, mas também para a sociedade. Dar acesso ao cidadão que quer, pela internet, verificar quanto o poder público está gastando no município. Quanto ao que for classificado como confidencial, sigiloso, que se explique o motivo pelo qual não é aberto o acesso, se estabelecendo algum tipo de fiscalização. Mas o que precisa é facilitar. Não pode existir essa dificuldade de

códigos, de meandros, de mecanismos, de senhas. Chega a um ponto que é o mesmo que não ter informação.

### **E como definir o que deve ser considerado sigiloso?**

Acho que ninguém sabe. Dou um exemplo: na CPI dos Correios, muitas informações bancárias vinham com o carimbo de sigiloso. Na hora de manusear as informações, havia até cópias de matéria de jornal, que alguém carimbou como sigilosas.

A pergunta é: quem classifica isso? Como, de forma objetiva, pode haver uma lei ou regulamentação para definir com precisão quem será o responsável por aquela classificação, se cabe o questionamento daquela decisão, e quais os pontos que deverão ser classificados como sigilosos?

Essa me parece uma discussão que levará um bom tempo no Brasil. Deveria estar na agenda, mas eu acho que não está. Isso foi provocado por causa da CPI dos Cartões Corporativos. Talvez uma das lições da CPI possa ser um projeto, ou mesmo começar a discussão, em complemento à legislação existente, para apontar a quem cabe essa definição. Determinar quem poderá recorrer

dessa classificação, e quais os casos que poderão ser submetidos aos itens tratados como sigilosos ou outras categorias.

### **Não é paradoxal que o Brasil primeiro tenha aprovado uma Lei do Sigilo para depois pensar no acesso, que seria um direito constitucional (inciso 33, do artigo 5º da Constituição)?**

É bom lembrar que nós viemos de um período de absoluto fechamento. Isso gerou uma cultura de restrição. Essa nova geração, que inclusive trabalha na área de segurança das Forças Armadas, tem outra concepção. Talvez tenha sido a lei possível para aquele momento.

Até porque a discussão que se tinha na época com relação à publicidade não era com relação a gastos orçamentários ou gastos pessoais do presidente. Era sim com relação aos chamados arquivos da ditadura. Toda a lei se deu em cima desse debate de pós-anistia.

Mas já passou esse período, e agora é a oportunidade para se estabelecer algo sem essa carga, sem a idéia de que isso é uma forma de revanche. Até porque essa nova geração tem outros valores,

outras preocupações, e não está tão contaminada por esse fator.

Agora, numa lei dessa sempre faltará algo, e não me parece que seja uma questão exclusiva do Brasil. Apesar de não ser especialista, não acredito que nenhum país tenha conseguido de forma muito objetiva estabelecer, com precisão, o que deve ou não deve estar sob sigilo.

### **Mas isso não tem prejudicado um cenário muito maior, do acesso à informação por um cidadão, digamos, que quer dados relativos à sua aposentadoria?**

A regra deve ser a transparência total, e o sigilo uma exceção. Mas tenho a impressão que a lei, e toda essa preocupação, foi em razão dessa história recente. E eu acho que isso não se justifica mais. Então eu defendo a abertura extrema, principalmente sobre o aspecto individual.

Ainda assim, há instrumentos que já existem e a gente usa pouco. Temos o Mandato de Injunção – que diz respeito ao que não está regulamentado – e o *habeas-data*. Só que, imaginar que qualquer pessoa vai contratar um advogado para entrar com

um pedido de *habeas-data* no Supremo... Como é que faz? Não dá.

### **Seria uma questão de cultura da Administração Pública pensar que não é obrigação dar informação? É quase como se fosse um favor.**

É o medo, até hoje. E falo até em respeito a muitos funcionários públicos. Durante a CPI, havia um funcionário que quando eu ligava até saía pela janela. Não que ele não quisesse contribuir, mas com medo de que algum superior fosse responsabilizá-lo.

### **E por que o Congresso não vota uma lei como essa? É um pouco de medo de “telhado de vidro”?**

A abertura no Congresso também é inevitável, e todos temos que estar preparados. Pode-se discutir a qualidade do gasto, mas não deixar de ter acesso ao gasto. Num primeiro momento, acho que todas as questões irão gerar um tiroteio de denúncias e de opiniões. Mas o Congresso tem de se preparar, estar consciente de que é inevitável. Mas eu não vejo que necessariamente haja uma restrição especificamente sobre esse projeto, sobre o assunto. O problema é a pauta do Congresso.

**Para além do benefício coletivo (em relação às fiscalizações do Congresso, do Ministério Público, da imprensa, etc.), qual o benefício individual, para cada cidadão, de uma Lei Geral de Acesso à Informação ?**

Olha, é até uma contradição. Para mim hoje eu estaria discutindo uma Lei de Acesso à Informação Pública nessa relação institucional, por entender que não se deveria mais discutir o acesso do cidadão. Em duas frentes: a pessoa ter as informações que para ela são necessárias no dia-a-dia, como dados de aposentadoria, mas ter acesso às informações públicas que de alguma maneira fazem parte da vida dela enquanto cidadã - integrante da cidade e do país - e não apenas enquanto indivíduo.

Por exemplo, eu, como cidadão, quero saber quanto a prefeitura da minha cidade gasta

com lixo, porque minha rua está suja, por que será que a empresa terceirizada fez a poda e não a prefeitura, se isso custou mais ou custou menos. Eu quero reclamar.

Enfim, isso eu acho uma tendência inevitável, diante da facilidade de acesso aos instrumentos de comunicação dessa nova geração. Minha geração não teve o privilégio de nascer com a internet e com a informática, mas a nova geração sim. Eu fico imaginando hoje que uma criança de 5 a 10 anos, quando chegar aos 15, vai achar isso normal. Ver o que gastou na conta do telefone dela, o gasto de publicidade na televisão a que assiste. Acho que vai chegar a um ponto que isso será absolutamente normal.

Enfim, tem de ser otimista. Mas acredito que em torno de 10 ou 20 anos conseguiremos estabilizar isso.

## CONTRIBUIÇÕES DO SEMINÁRIO

### A FISCALIZAÇÃO DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES GOVERNAMENTAIS

*Dois aspectos distintos podem ser apontados na discussão sobre o acesso a informações: o primeiro deles diz respeito à necessidade de debater o poder dos meios de comunicação como produtores de informações; o segundo está relacionado à falta de transparência em organizações da sociedade civil que deveriam fazer uma espécie de “transposição” das informações públicas do Estado aos cidadãos.*

Durante o seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis* o diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos, José Antonio Moroni, destacou que um dos aspectos fundamentais da discussão sobre o acesso à informação pública é não considerá-la apenas um dado ou registro. “Se a informação for trabalhada como um mero dado ou registro, tira-se todo o conteúdo político dela”, disse o diretor do Inesc. “A informação não é algo neutro. Ela é socialmente, culturalmente, politicamente e ideologicamente produzida”. Na avaliação do pesquisador, a informação tem de ser trabalhada na dimensão política. “Temos de nos perguntar como a informação é produzida, quem a produz, a serviço do que e de quem, quais os mecanismos de divulgação”, afirmou.

Para ilustrar a discussão, Moroni usou o exemplo do acesso a informações orçamentárias. “O Estado quer dar a entender que o orçamento é simplesmente números. Na realidade, no orçamento o que menos há são números. Ele reflete uma intenção política e, portanto, a informação extraída do orçamento não é neutra”, afirmou o diretor. “Nós temos de pensar nos processos decisórios”. Assim, a divulgação da agenda de um ministro se torna importante porque é um indicativo de como as decisões são tomadas. “Temos de pensar sobre os mecanismos de acompanhamento, de fiscalização dessas decisões”, disse Moroni (*ver artigo de Adriano Guerra neste capítulo*).

Como na avaliação de Moroni, a divulgação de informações está muito ligada à tomada de decisões, é preciso debater também o direito de produção de informações. “Temos de pensar em mecanismos mais igualitários na divulgação da informação, tanto por parte do Estado quanto por parte da sociedade”, afirmou. “Assim, um ponto fundamental para o debate é a democratização dos meios de comunicação, visto que eles têm um poder enorme de produzir informação”. Nessa discussão, disse o diretor do Inesc, é preciso avaliar o modo como os vários grupos proprietários de meios de comunicação vêm fazendo uso do direito de divulgar as informações para a sociedade em geral. “O debate da comunicação é recente”, afirmou Moroni, lembrando que um dos temas discutidos é a regulação democrática dos

meios de comunicação, o que nada tem a ver com a censura – condenável em todos os sentidos.

### **Como fiscalizar o acesso a informações**

José Antonio Moroni explicou que, para discutir o papel da sociedade civil na fiscalização do acesso às informações governamentais, é preciso partir da análise das diversas vertentes da democracia. “Na democracia direta, em que se exerce diretamente o poder, temos mecanismos como plebiscitos, referendos, iniciativa popular e outros em que não há necessidade da representação ou intermediação de organizações”, lembrou.

Na democracia participativa, na qual a presença da sociedade civil é mediada por alguma organização, há conferências, grupos de trabalho, conselhos de políticas públicas, audiências e consultas públicas e ouvidorias. “Particularmente, eu acho que esse sistema tem lacunas, pois só se pensou nas políticas sociais, e não nas políticas econômicas, de desenvolvimento”, ressaltou o diretor do Inesc. Existe um conselho municipal para discutir a saúde, mas não existe um conselho municipal para debater o impacto de metas de inflação, por exemplo.

E a outra vertente é a da democracia representativa, na qual a participação do cidadão é mediada pelo Parlamento. Assim, cada uma das vertentes da democracia implica uma forma distinta de participação popular – e é dessa forma específica que

vai depender a ação da sociedade na fiscalização do acesso a informações públicas.

Para exemplificar, o pesquisador retomou a discussão sobre a oferta de informações dos gastos públicos por meio do Siafi, sistema já mencionado nos capítulos anteriores. Ele disse que muitos consideram os dados do Siafi, em parte acessáveis pela internet, como informações públicas. Moroni discorda dessa avaliação. “Nem todos têm acesso a esses dados e, mesmo se tivessem, a forma como as informações são disponibilizadas nesse sistema não o torna público”, disse. “Há necessidade de se ter acesso à internet e entender de vários comandos”.

Para Moroni, as informações não podem vir com filtros. O Estado tem de se organizar na produção de diferentes informações para que a sociedade possa acessá-las e também criticá-las. “Nesse contexto, temos o papel da própria sociedade civil na leitura posicionada das informações”, ressaltou. Assim, cabe a ela fazer a “transposição” das informações públicas para diferentes linguagens.

Essa intermediação, no entanto, só pode ser operada com “profundas transformações” nas práticas políticas das organizações da sociedade civil, ressaltou o diretor do Inesc. Em sua opinião também as organizações se estabelecem de modo fechado e acabam muitas vezes repetindo os mesmos vícios de falta de transparência que criticam em relação ao Estado.

### **A falta de números na Justiça**

O presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Antonio Carlos Bigonha, ressaltou que na esfera do Ministério Público e do Poder Judiciário o fornecimento de informações públicas esbarra, muitas vezes, na escassez dessas informações. Um exemplo disso é a falta de dados numéricos. “Por si só, esses números não traduzem a transparência, mas já representam alguma coisa, e nem eles nós temos hoje”, afirmou. Ele descreveu que, como presidente da ANPR, é questionado com frequência por jornalistas sobre assuntos como o número de denúncias de crimes de colarinho branco ajuizadas em determinado ano, o total das que foram consideradas procedentes, o volume de apelações. “Nem o Ministério Público da União nem a Justiça têm essas informações sistematizadas, pois nosso banco de dados é assistemático”, relatou Bigonha. Não há bancos de dados organizados nacional e regionalmente nem integração entre os diferentes bancos, fazendo com que os números disponíveis sejam, na avaliação do presidente da associação, “extremamente pobres no aspecto qualitativo”.

Antonio Bigonha afirmou que esses indicadores são importantes porque substituem conceitos abstratos ou não mensuráveis. De forma geral, medem a eficiência e a eficácia do trabalho do Ministério Público e do Judiciário. “A eficiência tra-

duz o processo de execução das tarefas, e a eficácia, o resultado alcançado”, salientou. Por isso, disse, é preciso saber quantas denúncias foram recebidas, quantas resultaram em condenação e qual o tipo escolhido de punição.

O presidente da ANPR lembrou que os estudiosos franceses Serge Alecian e Dominique Foucher comparam os indicadores numéricos ao painel de controle de um veículo. “São as partes sensíveis e visíveis do trabalho. Analisando o painel de controle é possível tomar decisões, acompanhar a implementação de novas rotinas, fazer o planejamento estratégico, estabelecer metas, expressar-se numericamente e monitorar os resultados obtidos”, afirmou Bigonha.

O procurador disse que uma autoridade necessita de números sobre os resultados de seu trabalho da mesma forma que um piloto necessita de informações para alcançar determinado objetivo. “Se o piloto não obtém todos os dados acerca do equipamento, há a possibilidade de ocorrer um desastre”, explicou. “De certa forma, esse desastre tem ocorrido todos os dias, sobretudo na administração da Justiça, porque nós não temos esse painel de controle, não temos dados concretos acerca do nosso trabalho”. Bigonha afirmou haver muitas informações relativas à parte administrativa da Justiça, mas poucas relacionadas à parte operacional, o que inclui as denúncias e os julgamentos. “Isso quer dizer que nós não temos

um planejamento estratégico”, concluiu. Para o presidente da ANPR, quem não dispõe de números revela que não planejou sua atuação. “E quem não planejou sua atuação, em certa medida, não sabe o que quer”, afirmou.

### **A prestação de contas ao cidadão**

Além de melhorar a atuação de integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário, a formulação e publicação de indicadores da Justiça permitem que os cidadãos façam críticas aos órgãos públicos. “Publicar informações obtidas pela utilização de indicadores confiáveis é o gesto final de confecção do objetivo de prestar contas ao cidadão acerca do desempenho de uma instituição que tem como missão ser o advogado da sociedade, como é o caso do Ministério Público da União”, afirmou o procurador.

Bigonha lembrou que a redemocratização do país trouxe a possibilidade de demandar direitos, inclusive contra o próprio Estado, algo “impensável” num regime ditatorial. Nesse contexto do renascimento do direito, afirmou, houve um crescimento sensível do aparelho judicial. “E isso foi muito bom, sinal da democracia, de que os direitos existem e devem ser tutelados”, disse. Como já se passaram mais de 20 anos desde o fim do regime militar, é necessário agora, defendeu Bigonha, assumir uma “postura mais

proativa” para resolver os graves problemas que envolvem a administração da Justiça e que têm na morosidade processual seu elemento mais sensível. “A profissionalização da gestão administrativa da Justiça, nova fronteira a ser ultrapassada por todos nós, juízes, advogados, promotores e demais profissionais do direito, traduz a necessidade de eficiência de nossa atividade nos termos da Constituição”, apontou o presidente da ANPR. “Mas, sobretudo, traduz o direito à publicidade, à informação acerca das atividades governamentais, inclusive as da Justiça”.

Em relação à divulgação de informações, José Antonio Moroni, do Inesc, criticou a falta de iniciativas governamentais. Como exemplo, lembrou do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é um direito constitucional e assegura um salário mínimo a pessoas com deficiência e idosos em situação de baixa renda. “Nunca houve uma campanha pública, por parte do Estado, para dizer que o cidadão tem acesso a esse direito”, reclamou. “O Estado tem a obrigação de fazer isso”.

### **Os problemas da legislação**

Antonio Carlos Bigonha também criticou a falta de uma regulamentação do artigo 5º da Constituição Federal, capaz de garantir o direito de acesso a informações públicas – conforme foi tratado no primeiro capítulo da presente publicação. Ele lem-

## DEPOIMENTO

Antonio Carlos Bigonha

**A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA JUSTIÇA**

De um modo geral, quando se fala em acesso à informação, se fala do acesso ao Poder Executivo, ao governo. No Legislativo, é mais fácil obterem informações, até mesmo pela dinâmica do Parlamento: a necessidade de renovação do poder gera uma transparência maior. O Poder Executivo é muito opaco, e o Poder Judiciário é mais opaco ainda – e isso não tem sido percebido com a intensidade devida. Não diz respeito apenas ao trato da Justiça de um modo geral, mas dos juízes, dos promotores, dos advogados, já que a sociedade enxerga tudo como uma coisa só.

A respeito dessa opacidade da Justiça, trago uma declaração do jurista Noberto Bobbio. Ele afirma que essa opacidade do poder é a negação da democracia. A Justiça, sendo pouco transparente, torna-se pouco democrática. A democracia é idealmente o governo do poder visível, cujos atos se desenvolvam em público sob o olhar da opinião pública.

**O controle externo**

Nessa perspectiva da transparência da Justiça, foi aprovada a emenda constitucional número 45, do ano de 2004, que trata dos controles externos. É um pas-

so muito largo da sociedade a criação do Conselho de Controle Externo do Ministério Público e do Conselho Nacional da Justiça. Temos visto, nesses conselhos, debates antes inimagináveis, como o que trata da questão de salários de juízes e promotores. E o debate tem sido aberto a todos, aberto à imprensa. Esse é um passo muito importante para a democratização desse Poder, para que a Justiça perceba que tem de prestar contas à sociedade. Assim, embora a Justiça seja uma instituição muito opaca, é importante pontuarmos este aspecto positivo: a criação dos conselhos externos.

Nesse sentido, vejo de modo reticente a resistência da Polícia Federal ao exercício do controle externo. Se os juízes, promotores, recebem o controle externo, porque a polícia também não pode recebê-lo? A Ordem dos Advogados do Brasil também tem certa resistência a qualquer tipo de controle nesse sentido. Espero que isso não seja interpretado como uma ingerência minha em relação à polícia ou à OAB, mas dentro da perspectiva da transparência é preciso que todos tenham a mesma disposição em abrir suas práticas, seus números, sua realidade para a sociedade civil. Isso para que haja um controle social.

### **Tendência à aristocracia**

Para dar alguns exemplos positivos, foi dentro desse processo de controle externo que se soube da existência de desembargadores ganhando R\$ 60.000 por mês, sem que antes praticamente ninguém tivesse conhecimento disso. Está sendo tratada também a questão do nepotismo. Nós do Judiciário temos uma tendência à aristocracia, por conta do caráter vitalício de diversas funções dentro do Poder, o que incentiva a contratação de familiares. Nos outros Poderes, algumas barreiras já foram ultrapassadas, com a realização mais freqüente de concursos públicos.

Tudo isso tem sido discutido de maneira sincera e franca em praça pública e tem contribuído para o aumento da credibilidade da Justiça. É sem dúvida um processo ascendente de depuração. E, ao contrário do que advogavam alguns setores do Ministério Público da União e do Judiciário, tudo isso contribuiu para o fortalecimento das nossas instituições e não implica restrições à nossa autonomia administrativa ou nossa independência funcional.

**Antonio Carlos Bigonha**

é presidente da Associação Nacional dos  
Procuradores da República.

brou que esse direito do cidadão está também relacionado ao princípio da publicidade da administração pública, igualmente previsto na Carta Magna. “Na realidade, são duas faces da mesma moeda”, afirmou. “Trata-se de um mesmo direito visto sob a ótica do indivíduo e sob a ótica do grupo, da sociedade, do Estado”.

O presidente da ANPR também reclamou da lei 11.111, de 2005, que segundo ele regulamentou “de forma muito precária” o artigo 5º da Constituição. Ele recordou que essa lei determina que dados de sigilo máximo só podem ser acessados depois de 30 anos, prazo renovável por mais 30 anos. Ele exemplificou com a hipótese de um indivíduo precisar esperar 60 anos, quando sua expectativa de vida é de 72, para ter a informação sobre algo que o envolveu com o Estado. “Ele tem que ter tido esse problema por volta dos 12 anos de idade”, disse. Pois caso contrário a informação só será liberada após sua morte.

“O problema do acesso à informação é o acesso à verdade. O grupo que detém o poder detém os instrumentos para a construção da realidade”, afirmou o procurador. Ele ressaltou que, além de obrigar um indivíduo a esperar 60 anos por uma informação, a lei ainda prevê um prazo maior caso o dado solicitado seja considerado uma ameaça à soberania, à integridade territorial nacional ou às relações internacionais do país. “Em termos de Estado, isso é praticamente

tudo”, concluiu. Trata-se de termos extremamente amplos e de difícil mensuração jurídica, observou Bigonha (*leia mais no depoimento de Belisário dos Santos Jr. no Capítulo 1*).

O presidente da ANPR afirmou que o atual regime jurídico do Brasil pode impedir, indefinidamente, que o cidadão tenha acesso a determinada informação. Isso representa, em sua opinião, a negação do direito à informação, e por isso há incompatibilidade entre a norma prevista na lei 11.111 e a Constituição. Bigonha lembrou que o constitucionalista Geraldo Ataliba afirma não ser só o respeito à maioria o que caracteriza uma democracia, já que as majorias elegem os governantes e os representantes por editar as leis. O traço de qualidade da democracia seria a existência também do resguardo do direito das minorias e do direito individual. “É dentro dessa tensão sociológica entre o indivíduo e o grupo que se molda uma democracia”, afirmou Bigonha. “Na força centrípeta do grupo, que chama tudo para si, e na força centrífuga do indivíduo, que busca a liberdade, a igualdade”. Assim, a lei 11.111 está “completamente dissociada” de qualquer perspectiva democrática e constitucional, disse o procurador.

Também José Antonio Moroni, diretor do Inesc, criticou essa lei. “Além da questão da legalidade, o que me preocupa é que a lógica da lei foi construída com base no que não pode ser informado e não a partir do direito à informação”, disse.

## O auxílio de promotores e procuradores

Apesar de a legislação em vigor dificultar o acesso de cidadãos comuns a informações públicas, Antonio Carlos Bigonha lembrou haver previsão legal para que promotores e procuradores requisitem tais informações como um procedimento regular. “Acho que esse é o nosso maior trabalho social”, disse o presidente da ANPR. Ele explicou que se um cidadão ou cidadã, por exemplo, tem seu nome inscrito de forma equivocada no cadastro de inadimplentes pela Caixa Econômica Federal e não consegue, na instituição, acesso a informações que possam contribuir para elucidar o caso, pode recorrer ao Ministério Público. A Procuradoria dos Direitos do Cidadão irá remeter um ofício à Caixa requisitando a informação. “Muitas vezes somente essa requisição e o acesso à informação, já resolve o problema”, relatou Carlos Bigonha.

O procurador salientou, no entanto, não ser possível confundir esse direito, acionado por meio do Ministério Público, com o direito de acesso a informações públicas previsto no artigo 5º da Constituição. “Esse não é o direito à informação, é um direito individual que está mais ligado ao direito de petição”, afirmou. O que o artigo 5º assegura, lembrou, é o direito a qualquer informação, independente do interesse particular de um indivíduo. ■

ADRIANO GUERRA

## NA TRILHA DO ORÇAMENTO CRIANÇA: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS

Todos os anos, municípios, estados e União cumprem um rito importante na definição das políticas públicas e das ações governamentais: a elaboração e a execução do Orçamento Público. Definido pelas leis orgânicas municipais, pelas Constituições estaduais e pela Constituição Federal, o calendário orçamentário constitui um dos momentos mais estratégicos do planejamento dos governos. É na peça orçamentária que estão apontados quais segmentos, demandas sociais e iniciativas serão priorizados por um determinado governante.

Não por outra razão, partidos políticos e gestores públicos mantêm-se atentos a essa agenda, buscando assegurar que seus interesses e proposições sejam contemplados na aplicação dos recursos públicos. Da mesma forma, nos últimos anos, essa atenção passou a vir também de grupos organizados da sociedade. Isso porque a Constituição de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e o Estatuto das Cidades (2001), somados, criaram as diretrizes legais necessárias para que o processo decisório em torno do Orçamento Público não continuasse restrito somente aos gabinetes do Poder Executivo e do Legislativo, como historicamente sempre ocorreu.

Paulatinamente, apoiados pelo marco legal, movimentos e organizações sociais brasileiros, ligados a diferentes segmentos, começaram a esboçar seus primeiros passos rumo a uma atuação mais sistemática no processo de elaboração e execução dos orçamentos governamentais. O caminho a percorrer, no entanto, é bastante longo e requer boa dose de conhecimento técnico, força política e capacidade de mobilização e interferência na agenda pública.

Um exemplo consistente desse novo campo de incidência política da sociedade organizada vem dos movimentos ligados à promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Desde os primeiros anos da década de 1990, instituições que atuam nessa área passaram a desenvolver metodologias que permitissem realizar um monitoramento regular dos gastos públicos direcionados à infância e adolescência. Uma das iniciativas que vale citar é a metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA), organizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com apoio da Fundação Abrinq.

A metodologia OCA, além de possibilitar o acompanhamento regular do ciclo orçamentário federal,

contribuiu para inspirar ações semelhantes no âmbito dos estados e municípios. O presente texto busca relatar de forma breve uma dessas experiências, conduzida em Minas Gerais sob coordenação da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA-MG), instância que reúne entidades representativas da sociedade civil, e da ONG Oficina de Imagens - Comunicação, Educação e Cultura. A descrição da iniciativa mineira ajuda a lançar luz sobre as “pedras” que ainda restringem, no país, o livre caminho da participação democrática no Orçamento Público.

### **Decifrando códigos**

Em 2003, pela primeira vez na história da política mineira, grupos organizados da sociedade civil tiveram a oportunidade de influir na definição do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado. A participação fora proporcionada pela Comissão de Participação Popular, instância criada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais com intuito de possibilitar o diálogo mais sistemático entre os deputados estaduais e os segmentos organizados da sociedade.

Convidados pela comissão para sugerir emendas ao PPA 2003-2007 e à LOA 2004, os movimentos

da área da infância e adolescência se viram diante de um desafio inicial: compreender a lógica e os códigos relacionados às leis orçamentárias. Como decifrar informações que parecem concebidas para serem lidas apenas por técnicos e consultores especializados? Como tornar acessível a cidadãos e cidadãs comuns tais informações, tornando possível sua interferência nas decisões públicas?

A resposta veio do próprio Poder Legislativo. Demandada pelos grupos interessados em entender melhor os dados orçamentários, a Assembleia de Minas Gerais ofereceu, por meio da Escola do Legislativo, um curso sobre Orçamento Público especificamente voltado para lideranças sociais. A iniciativa contribuiu diretamente para qualificar a atuação do movimento pró-infância mineiro, favorecendo a aprovação pelos deputados de parte das emendas propostas.

Paralelo ao processo de formação e de atuação na elaboração do Orçamento, a FDCA-MG iniciou uma ação de monitoramento regular da execução orçamentária do estado. O relatório de acompanhamento, produzido trimestralmente, passou a servir de referência para a incidência política junto ao Executivo e ao

Legislativo. Para construir o documento, no entanto, um longo caminho precisou ser percorrido.

Ainda que a participação social no ciclo orçamentário esteja prevista em lei, somente alguns setores do Executivo e do Legislativo têm acesso garantido às informações sobre os gastos públicos. Assim como ocorre no plano federal e em outros estados, o programa informatizado no qual os dados são inseridos e gerenciados – o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) – só pode ser acessado por gestores do governo estadual e por técnicos da Assembléia. Além disso, tais dados geralmente vêm organizados em planilhas que dificilmente são compreensíveis para um leigo no assunto.

Para superar esse obstáculo, os membros da FDCA-MG buscaram o apoio de um deputado ligado à Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma instância não-formal da Assembléia que reúne os mais sensíveis à agenda da infância. Coincidentemente, o mesmo deputado que coordenava a Frente era também à época o líder da bancada da oposição e, por isso, tinha o direito a dispor de uma consultoria técnica exclusiva. Demandado pelos movimentos pró-criança, ele ordenou que um técnico

da Casa passasse a reunir trimestralmente os dados orçamentários solicitados pela FDCA. Somente a partir desse arranjo político, as organizações puderam, finalmente, ter acesso às informações necessárias para a produção do relatório de execução do Orçamento Criança e Adolescente.

Outro desafio, no entanto, passou a mobilizar os representantes das organizações envolvidas no trabalho. Com as informações em mãos, seria preciso encontrar profissionais especializados, capazes de decifrar os códigos orçamentários, adaptando-os a uma linguagem mais acessível aos movimentos sociais. O apoio para isso veio de um instituto empresarial que, até 2006, coordenou um amplo programa de apoio ao Sistema de Garantias dos Direitos da Criança (SGD) em Minas Gerais. O instituto disponibilizou algumas horas de trabalho de um assessor técnico capaz de organizar a planilha do OCA.

Superados os principais obstáculos, as organizações reunidas pela Frente de Defesa de Minas Gerais passaram a realizar regulamente o acompanhamento da execução do Orçamento Criança estadual. A iniciativa já ocorre desde 2003 e vem contribuindo – direta ou indiretamente – para qualificar a incidência política dos

atores sociais dedicados à infância e à adolescência. Hoje, os relatórios consolidados anuais tornam possível apontar de forma mais objetiva as lacunas e avanços nos investimentos destinados às novas gerações.

### **Mobilização e continuidade**

Para assegurar que as informações produzidas sobre o Orçamento Criança e Adolescente do estado gerem reflexos e mudanças efetivas no planejamento governamental, algumas ações estratégicas vêm sendo realizadas. Uma delas é a incidência junto ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Cedca-MG), instância responsável no estado por deliberar e fiscalizar as políticas públicas destinadas à população infanto-juvenil. Articulada com os representantes da sociedade civil nesse conselho, a FDCA-MG tem buscado municiar os conselheiros com informações orçamentárias, provocando-os a pressionar o governo estadual, para que este cumpra efetivamente o princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes, previsto na Constituição Federal.

Em outra ponta, o trabalho de monitoramento e participação no Orçamento Público envolve um forte conteúdo de mobilização social. Em parte, isso ocorre

a partir da distribuição de um boletim informativo, enviado periodicamente a mais de três mil integrantes do Sistema de Garantias dos Direitos da Infância em Minas Gerais. Da mesma forma, têm sido recorrentes os debates e eventos relacionados ao tema Orçamento Criança e Adolescente em diversas cidades do estado, o que contribui para disseminar a experiência coordenada pela Frente de Defesa.

E foi com base nessa experiência que um grupo de organizações se aliou, em 2006, com o objetivo de ampliar as iniciativas de incidência no ciclo orçamentário e, conseqüentemente, fortalecer as políticas públicas de infância e juventude. Criado a partir de uma parceria entre organizações de diferentes expertises, o Projeto Novas Alianças<sup>1</sup> vem investindo na formação e mobilização social de lideranças sociais do estado a

<sup>1</sup> O projeto Novas Alianças é realizado a partir de uma parceria entre o Instituto Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia, de São Paulo, a agência mineira Oficina de Imagens, da Rede ANDI Brasil, a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, além do Instituto Caliandra e a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), ambos de Brasília. O projeto é executado pela Oficina de Imagens, organização sediada em Belo Horizonte, a partir de uma aliança estratégica que conta ainda com a Fundação Avina e a Fundação Vale. Também apoiam a iniciativa a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (por meio da Comissão de Participação Popular e da Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais) e o Ministério Público do Estado.

partir de três eixos estratégicos de ação: Orçamento Público, Legislativo e Mídia.

A iniciativa representa um reforço e a continuidade do trabalho que já vinha sendo levado a cabo pela Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituição que também integra o projeto. Em 2007 e 2008, mais de 400 representantes do SGDI passaram por um processo de formação no qual puderam desenvolver sua capacidade de incidir, monitorar e avaliar o Orçamento Público, bem como de construir alianças no Poder Legislativo e nos meios de comunicação.

A partir da formação, os grupos constroem planos de ação e são assessorados sistematicamente em suas estratégias de incidência política. Do mesmo modo como ocorre no âmbito do estado, também nos municípios tem sido árdua a batalha pelo acesso às informações orçamentárias. Em alguns casos, foram registradas pressões e ameaças por grupos políticos aos representantes dos movimentos pró-infância. Nessas situações, um ator fundamental tem sido o Ministério Público Estadual que, sempre quando acionado, age para assegurar o cumprimento do direito de acesso à informação e à participação no ciclo orçamentário.

Desafios à parte, o fato é que a iniciativa da FDCA-MG, somada ao projeto Novas Alianças, contribuiu para deslocar o debate sobre o Orçamento Público de dentro dos gabinetes para a mesa de negociação dos movimentos sociais. E alguns resultados já vêm sendo colhidos na ampliação dos investimentos públicos destinados às novas gerações. A título de exemplo, vale dizer que, em 2007, a partir de emendas apresentadas e defendidas por participantes do Novas Alianças, houve aumento de R\$ 4,9 milhões no orçamento para 2008 e de R\$19,3 milhões para os próximos 3 anos. O montante pode não representar muito no cômputo geral dos recursos estaduais, mas certamente constitui um largo passo neste difícil caminho que os movimentos pró-infância vêm trilhando nos últimos anos.

**Adriano Guerra**

é jornalista, coordenador executivo do projeto Novas Alianças e líder da agência Oficina de Imagens, da Rede ANDI Brasil em Minas Gerais.

# CAPÍTULO **4** **Papel da Imprensa**

---

A imprensa como cão de guarda: o acesso à informação enquanto ferramenta de trabalho

Diversos dos atores que contribuíram com a construção dos capítulos anteriores de nossa publicação alertaram, de forma absolutamente pertinente, que a discussão sobre a necessidade de uma lei geral de acesso à informação não deve passar a idéia equivocada de que este é, fundamentalmente, um tema de interesse dos jornalistas. Feita esta consideração, não podemos nos furtar em sublinhar a centralidade da imprensa nos processos institucionais e históricos que estamos debatendo.

A imprensa, enquanto instituição basilar das democracias contemporâneas, é parte integrante do sistema de garantia de informações para a sociedade como um todo. Sua função ideal no sistema de freios-e-contrapesos que caracteriza os regimes democráticos representativos é muito semelhante àquela desempenhada por um arcabouço institucional que concretize o direito do acesso à informação – isto é, diminuir as assimetrias informacionais entre a coletividade e os poderes constituídos e, com isso, intensificar as possibilidades de *accountability* desses mesmos poderes.

Sem embargo, conforme posto anteriormente, o desempenho de tal função jornalística pode ser fortemente catalisado pela garantia real de amplo acesso às informações públicas.

Assim, o presente capítulo discute o papel da imprensa de controlador social (ou *watchdog*) e a relevância do acesso à informação neste contexto.

Os jornalistas Gustavo Krieger e Katherine Funke estiveram entre os debatedores desta temática no seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*. Já as observações do cientista político Guilherme Canela, terceiro participante da última mesa do evento, estão distribuídas ao longo do texto a seguir, uma vez que ele também acumulava função de co-organizador deste volume.

**E**m países e em episódios nos quais atua de forma livre e honesta, a imprensa desempenha um papel fundamental no auxílio à fiscalização de ações do governo, reforçando assim a transparência da administração pública, pilar de regimes democráticos desenvolvidos. O sucesso do jornalismo como *watchdog* – uma espécie de cão de guarda de autoridades – está ligado ao acesso que profissionais da imprensa têm a informações públicas. Na prática, o direito de acesso de jornalistas a documentos e dados do governo não difere em nada do direito de qualquer outro cidadão – a principal diferença é o fato de um profissional da mídia ter mais facilidade para divulgar uma informação pública, sempre que necessário, contextualizando-a e explicitando seus pormenores à coletividade. Isso permite multiplicar e potencializar o efeito que esta informação pode ter na sociedade. Para a jornalista investigativa filipina e professora de jornalismo da Universidade de Colúmbia, Sheila Coronel:

*Desde o século XVII, os teóricos do iluminismo argüíram que a publicidade e a abertura provêem a melhor proteção para os excessos do poder. A idéia da imprensa como uma espécie de Quarto Poder, como uma instituição que existe fundamentalmente como uma instância de fiscalização sobre aqueles que exercem funções públicas, estava baseada na premissa de que Estados poderosos deveriam ser observados a fim de se evitar que extrapolem os limites legalmente estabelecidos. A imprensa trabalhando independentemente do governo ... , mesmo que as liberdades para tanto fossem garantidas pelo Estado, era condição, supunha-se, para ajudar a garantir a limitação do poder estatal. (Sheila Coronel, 2008:136)*

O pesquisador argentino Silvio Waisbord, radicado nos Estados Unidos, vê no reforço à *accountability* uma das ações mais importantes da imprensa. “Um modo pelo qual a imprensa contribui para a *accountability* é através da revelação de irregularidades. Fazendo isso, ela contribui para a *accountability* em democracias onde segredos de Estado continuam a ser um problema sério. O jornalismo investigativo permite o conhecimento público de ações ilegais, um recurso fundamental para a *accountability*”, afirma Waisbord<sup>1</sup>.

Ainda que considere o jornalismo investigativo um elemento fundamental de reforço no que se refira à transparência das ações governamentais, o professor da George Washington University reflete que não raras vezes a investigação se transforma em instrumento de denunciamento político entre grupos rivais que se utilizam dos meios de comunicação – dos quais muitas vezes são proprietários:

*A dependência dos jornalistas investigativos quanto a dicas e documentos passados por autoridades acaba por engendrar o denunciamento. (...) As fontes podem ficar atrás das cenas enquanto atiram adagas em seus rivais políticos. (...) o perigo do denunciamento é o ventrículo: a imprensa frequentemente falar por fontes ocultas. (Waisbord, 2000:103)*

Três estudiosos da London School of Economics – Timorhy Besley, Robin Burgess e Andrea Prat – reforçam a idéia da importância do acesso da imprensa a informações públicas como pilar do sistema de freios-e-contrapesos. “Meios de comunicação de massa podem desempenhar um papel-chave para possibilitar que cidadãos monitorem as ações de autoridades e usar essas informações na hora de decidir seus votos. Isso pode fazer com que o governo se torne mais transparente e responsável em relação aos cidadãos”, apontam<sup>2</sup>. Se uma ponte ou uma represa está sendo construída, afirmam eles, só por meio do escrutínio da imprensa a população poderá averiguar se as autoridades estão dando a atenção devida aos custos da obra e aos benefícios que poderá trazer. Quando ocorre algum desastre natural, acrescentam os pesquisadores, uma imprensa ativa amplia a capacidade dos cidadãos de monitorarem os esforços de seus representantes na proteção dos mais vulneráveis. O trio inglês cita o exemplo hipotético de uma região com 50 pequenas comunidades na qual uma única é atingida por uma enchente. “Sem a mídia, somente aqueles diretamente afetados podem observar as ações governamentais, mas a mídia permite que cidadãos de todas as 50 comunidades observem se o governo reage de forma apropriada”, afirmam<sup>3</sup>.

2 BESLEY; BURGESS; PRAT, 2002, p.45, tradução dos autores.

3 Idem, p.46.

1 WAISBORD, 2000, p.229, tradução dos autores.

### A função do agendamento

A importância da imprensa nos processos de *accountability* não é determinada pelo fato simples de alguma ação do governo ser revelada, mas pelas consequências dessa revelação. Isso remete a estudos que começaram a ser elaborados há quase meio século. Nas eleições presidenciais de 1968 nos Estados Unidos, os estudiosos Maxwell McCombs e Donald Shaw resolveram acompanhar o comportamento de um grupo de eleitores. Para isso, fizeram entrevistas periódicas com aqueles que se diziam indecisos, questionando-os sobre quais temas consideravam mais relevantes para serem tratados pelos candidatos. Ao mesmo tempo, monitoraram as informações que estavam sendo veiculadas por jornais naquele período.

No fim do estudo, detectaram uma coincidência enorme entre os assuntos aos quais a imprensa dava mais relevância e aqueles considerados pelos eleitores como de maior importância. O resultado do trabalho foi publicado em um artigo em 1972. “As correlações aqui apresentadas não *provam* a existência de uma função de agendamento por parte dos *media*, mas os dados estão em consonância com as condições que têm de existir no caso de a função referida ocorrer”, escreveu a dupla<sup>4</sup>. Com esse artigo os dois pesquisadores criaram a hipótese de *agenda setting*, conhecida no Brasil como “teoria do agendamento”. Afirmavam, lembrando célebre aforismo de outro pesquisador norte-americano, Bernard

Cohen, que a imprensa pode não ter êxito ao determinar de que maneira as pessoas devem pensar, mas é muito bem-sucedida ao apontar sobre o que elas devem pensar.

Essa teoria deflagrou uma série de estudos que, nas últimas décadas, veio a incluir uma segunda forma de agendamento: a capacidade da imprensa de influenciar, além da opinião pública, a ação de autoridades. É nessa linha que trabalha o norte-americano David Protess que coordena um grupo de estudiosos com interesse na mídia. Para ele, o jornalismo investigativo – aquele que de forma especial se debruça sobre informações públicas – é importante justamente por sua capacidade de influenciar a construção da agenda política.

O cientista político Guilherme Canela destaca que os estudos realizados pela ANDI acrescentam um terceiro vértice aos papéis da imprensa nesse cenário. Para ele, quando a imprensa aborda temas relacionados a políticas públicas deve-se considerar que ela exerce três funções: a de agendamento das discussões públicas, a de fornecer informações contextualizadas e a de *watchdog*, ou fiscalizadora do governo. Durante o seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*, Canela sublinhou a forma como John Delane, um editor do *Times*, de Londres, no século XIX, conseguiu resumir esses três aspectos em uma única frase: “O dever máximo da imprensa é obter a primeira e mais correta informação sobre os even-

<sup>4</sup> McCOMBS; SHAW, 2000, p. 57, grifos originais.

tos da época e instantaneamente revelá-los, transformando-os em prioridade comum da nação”. Ele aponta o papel da imprensa como *watchdog*, o de obter as informações. Já quando usa a expressão “a mais correta”, trata da questão da informação contextualizada, ou seja, não é qualquer informação que interessa. E quando diz “transformando-os em prioridade comum da nação”, afirma que a mídia tem o dever de agendar.

### Conseqüências do trabalho da imprensa

Junto com Donna Leff e Stephen Brooks, David Protesse monitorou na década de 1980 a veiculação de três séries de reportagens televisivas em Chicago. As matérias tratavam de fraudes no sistema de saúde, violação de mulheres e violência policial. Foi neste último tema, em uma série chamada *Beating Justice* e veiculada pelo Canal 5, que os pesquisadores puderam verificar que, além de pautar a opinião pública, as reportagens conseguiram gerar ações de autoridades. “Avaliamos também as mudanças na definição das políticas, entrevistando funcionários públicos após a emissão da série e monitorizando os *media* de modo a ter conhecimento de alterações de política que pudessem atribuir-se à reportagem do Canal 5. A alteração mais significativa foi uma ordem geral, emitida pelo superintendente da polícia a 8 de março de 1983, um mês após a emissão de *Beating Justice*. A ordem estabelecia um amplo programa de identificação e trata-

mento de agentes policiais que apresentavam ‘padrões de comportamento que justificavam preocupação’, incluindo aqueles contra quem tinham sido registradas queixas de abuso de força”, afirmam os pesquisadores<sup>5</sup>. A série de reportagens sobre a violência policial estava baseada em informações públicas.

Essa influência benéfica da imprensa não se limita, claro, a países desenvolvidos. Os já citados ingleses Besley, Burgess e Prat apontam a Índia como um “exemplo proeminente” da relação entre o acesso de jornalistas a informações públicas e benefícios para a sociedade. O grupo relata estudos que mostram haver uma relação direta entre a circulação e penetração de jornais agindo de forma livre e independente e a redução da fome aguda. As pesquisas levaram em conta registros entre os anos de 1958 e 1992 sobre a distribuição de comida em períodos de redução na produção de alimentos causada por secas e o auxílio dado às famílias em casos de calamidades provocadas por enchentes. A partir disso, examinaram como os jornais influenciaram o governo indiano nesses dois casos e concluíram que uma maior circulação de periódicos está ligada diretamente ao aumento das ações dos governantes. Os dados mostraram que em Estados de circulação média de jornais o governo aumentou 1% a distribuição de comida para cada 10% de redução na produção de alimentos. Já nos Estados em que há alta circulação de jornais, o aumento na distribuição de alimentos foi de 2,28%. “Deste modo,

<sup>5</sup> LEFF; PROTESSE; BROOKS, 2000, p.92, grifos originais.

temos uma forte evidência de que mesmo dentro da Índia a variação na circulação de jornais pode explicar quanto responsável é o governo em relação às necessidades da população”, afirmam os ingleses<sup>6</sup>.

Construção semelhante e mais amplamente difundida foi elaborada pelo economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel, no artigo “Famines”, de 1980. Sen argumentava que países com uma imprensa livre não passam por grandes períodos de fome, pois a imprensa dá atenção aos problemas, fazendo com que as pessoas vejam a falha governamental nessa área como intolerável. Segundo o autor, a opinião pública poderia forçar os governos a agirem em determinado sentido. Em texto de 1987, ele evidencia esta questão ao discutir a relação entre períodos de fome atravessados pela China e a falta de liberdade de imprensa e ausência de uma oposição constituída.

### Exemplo brasileiro

O acesso a informações públicas esteve na base de uma série de reportagens que influenciou na mudança da política de iodação do sal no Brasil. Desde a década de 1950, a legislação brasileira obriga produtores de sal a acrescentar iodo ao produto. Isso ocorre porque em muitas regiões do país, principalmente aquelas mais distantes do mar e localizadas em áreas elevadas, o solo é pobre em iodo e não fornece às plantas a quantidade necessária do

nutriente ao organismo humano. O iodo é absorvido pela glândula tireóide que produz hormônios essenciais para a formação do sistema nervoso central. A insuficiência do produto no organismo, conforme a fase de desenvolvimento da pessoa, provoca deficiência intelectual e física, deficiência auditiva, dificuldades de aprendizagem, aborto e bócio (caracterizado pelo engrossamento do pescoço).

Em 1999, o jornal *Correio Braziliense*, de Brasília, teve acesso a um relatório preliminar de um estudo encomendado pelo Ministério da Saúde e realizado em 1995, mas que não havia sido divulgado pelo governo. O documento mostrava que, de um total de 179 mil estudantes examinados em 428 municípios brasileiros, 59 mil tinham insuficiência de iodo. Desses, 9 mil apresentavam carência aguda do nutriente. Em três municípios pesquisados – Paranã, no Tocantins; Conceição, na Paraíba; e Nova Roma, em Goiás –, a carência aguda atingia 100% das crianças examinadas. Em outros quatro municípios, variava entre 30% e 47%. O jornal reuniu outras informações públicas, dessa vez com o auxílio de técnicos do Ministério da Saúde, demonstrando que o governo vinha adquirindo iodo em quantidade aquém da necessária para distribuir às indústrias de sal. Deixou claro também que a distribuição não era feita com a regularidade necessária e que, por isso, entre os anos de 1995 e 1998 quase 10% das amostras de sal analisadas por fiscais não apresentavam o índice de iodo exigido pela legislação.

6 BESLEY; BURGESS; PRAT, 2002, p.54, tradução dos autores.

Na edição do dia 25 de outubro de 1999, o jornal estampou a manchete “Escândalo na saúde pública”, acompanhada por uma foto grande de crianças do município de Paranã. Dentro, a reportagem começava assim: “Uma tragédia silenciosa está acontecendo na saúde pública brasileira. Por omissão do governo federal e dos produtores de sal, uma massa de brasileiros, em especial crianças e adolescentes, está com a vida condenada: eles têm algum tipo de deficiência mental, estão ficando surdos e mudos, têm dificuldade de aprender uma simples operação matemática e, em alguns casos, desenvolvem o bócio, doença que produz caroços em volta do pescoço e é popularmente conhecida como *papo* ou *pescoço grosso*. Esses brasileiros são vítimas da falta aguda de iodo, uma substância cuja ausência no organismo provoca problemas de crescimento e falhas na formação do sistema nervoso central”<sup>7</sup>.

No mesmo dia da publicação da reportagem, parlamentares, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) pediram aumento na fiscalização da produção do sal. No dia seguinte, deputados de três partidos protocolaram no Ministério Público uma representação pedindo apuração dos responsáveis pelas irregularidades. No terceiro dia, o então ministro da Saúde, José Serra, ameaçou multar e fechar salineiras que estivessem produzindo sal irregular.

Uma semana depois, a promessa foi cumprida, e o ministério determinou o fechamento de 11 indústrias e a apreensão do estoque de outras tantas. Em seguida, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária abriu consulta pública para criar novas normas de iodação do sal, que entraram em vigor em março de 2000, cinco meses depois da publicação da reportagem.

Em 2001, o governo deu apoio a uma nova pesquisa sobre a deficiência de iodo nas crianças brasileiras, para ver se as medidas tomadas tinham sido eficazes. O estudo foi feito em 1.977 estudantes, alguns das mesmas cidades que haviam sido pesquisadas no levantamento anterior. O documento com o resultado da pesquisa, assinado pelo endocrinologista Geraldo Medeiros-Neto, da Universidade de São Paulo, informa que apenas 1,4% das crianças examinadas tinham deficiência. “Isso mostra que as condições de ingestão de iodo melhoraram significativamente na região Centro-Oeste do Brasil em comparação ao que ocorria em 1995. Essas mudanças se devem, muito provavelmente, à implementação de um programa universal de iodação do sal”, afirma o relatório<sup>8</sup>.

O caso do iodo teve todos os elementos que David Protess e seus colegas consideram fundamentais para que uma denúncia publicada na imprensa possa efetivamente influenciar a agenda política. Houve impacto da reportagem na opinião pública, envolvimento de grupos de pressão – como os representantes de consumidores e os parlamentares –, retomada do tema pelo

<sup>7</sup> CORREIO BRAZILENSE, 25/10/1999, p.3.

<sup>8</sup> MEDEIROS-NETO et al. 2001, p.33, tradução dos autores.

próprio veículo de comunicação e divulgação do caso em outros órgãos de imprensa.

Nesse sentido, vale sublinhar que os pesquisadores norte-americanos do grupo de Protess classificam em três tipos distintos as conseqüências de uma reportagem que denuncie más práticas de autoridades ou funcionários públicos: resultados deliberativos (com criação de comissões ou realização de audiências públicas); individualizados (com rebaixamentos, demissões ou outras punições individuais) e substanciais (quando há mudança em normas, legislação ou regulamentação).

Nem sempre, no entanto, a divulgação pela imprensa de irregularidades provoca reações e mudanças efetivas. Para Waisbord, isso está ligado ao fato de alterações profundas dependerem da ação de outras instituições. “Seria injusto julgar a *performance* da imprensa somente com base em sua contribuição para reformas substanciais”, afirma o pesquisador argentino. “A implementação de mudanças substanciais depende de desenvolvimento político e de instituições fortes. Concluir que a ausência de reformas é um sinal de que o jornalismo investigativo é politicamente improdutivo seria reducionismo”<sup>9</sup>.

### **Accountability como política de prevenção**

De forma paulatina, o jornalismo foi se colocando como uma peça-chave de fiscalização e monitora-

mento das atitudes dos governos. Assim, a imprensa se consolidou, ao longo dos anos, como ator fundamental no sistema da *accountability* das democracias ocidentais. A função da *accountability* é preventiva. Não se trata de afirmar que pessoas a serviço do Estado irão roubar dinheiro ou investir em políticas públicas que não deveriam ser implementadas. No entanto, como existe a possibilidade de isso ocorrer, cria-se um sistema complexo – e às vezes caro –, mas necessário, de controle.

O processo segue mais ou menos a lógica da vacinação. Não há nenhuma prova empírica de que, se o país parar hoje com as campanhas de vacinação contra paralisia infantil, a doença voltará, já que foi erradicada. Só que a possibilidade de a doença voltar faz com que se continue a gastar milhões de reais todos os anos com a vacinação das crianças. A lógica da *accountability* é a mesma. Para o cientista político Guilherme Canela, “a diferença é que, nesse caso, há a certeza de que se não houver um controle haverá problemas”.

Um dos diversos aspectos da *accountability* que precisa ser incluído na discussão do acesso a informações públicas é o da delegação de poder, conforme alertamos na Introdução desta publicação. Como as sociedades não conseguem que os detentores últimos do poder – ou seja, a população – façam o que tem de ser feito em termos de decisões e de serviços públicos, há a delegação de tais funções a representantes concursados, eleitos e outros. É algo como uma divi-

<sup>9</sup> WAISBORD, 2000, p.242, tradução dos autores.

são de trabalho. Em princípio, isso pode ser bom, pois se delega o poder para pessoas que tenham mais *expertise* e tempo para executar as ações necessárias. Cabe a comparação com a situação de uma pessoa que, com um problema no coração, delega a um médico especializado em doenças cardíacas o poder de fazer uma intervenção cirúrgica e tratá-la.

No entanto, quando essa delegação é feita, aparece o problema da assimetria de informação, mencionado fartamente neste documento. No caso do médico, ele saberá muito mais sobre o problema do coração que o paciente – o qual, por sua vez terá de acreditar que o especialista fará tudo de forma correta, o que nem sempre é verdade. Nesse processo, o doente é o principal, e o médico é o agente. Caso o especialista minta para o paciente sobre um exame, pouca coisa o doente poderá fazer. Caberia voltar-se para um sistema que inclui a realização de exames paralelos ao trabalho do médico, a busca por uma segunda opinião, apelos ao Conselho Federal de Medicina e ao Ministério Público. Isso não chega a diminuir a assimetria de informações, mas pode dirimir o problema.

De forma similar, quanto maior o volume de informações apuradas e disponibilizadas pela imprensa acerca dos atores públicos para os quais cidadãos e cidadãs delegam poder, maiores serão as probabilidades de que esses atores não se desviem das expectativas iniciais do eleitorado ao lhes transferirem a tarefa de “cuidar” dos negócios do Estado.

## A exigência de transparência

Uma outra forma de dirimir as assimetrias existentes é a exigência de que aquele ator para o qual se delegou determinado poder não esconda ou omita informações. O que esta publicação busca salientar é que o trabalho de controladores sociais – realizado, como vimos, por diversos atores mencionados ao longo dos capítulos anteriores e pela imprensa – será tão mais eficiente quanto mais amplamente estiverem disponibilizadas as informações públicas.

Ou seja, não é possível atuar consistentemente no sistema de freios-e-contrapesos sem garantia de acesso à informação. Podem existir atos heróicos, como quando há vazamento de um dado por uma fonte oficial ou quando um investigador, jornalista ou não, consegue algum registro que tenha sido abandonado ou esquecido. No entanto, se a fiscalização dos Poderes constituídos depender a todo momento desses artifícios, teremos um quadro no qual a maioria dos desvios de rota não será captada. Essa percepção ajuda a entender por que as garantias institucionais são de várias ordens. A Agência Nacional do Petróleo (ANP), conforme mencionamos, precisa gravar todas as decisões de seus conselhos, e o Banco Central é obrigado a divulgar as atas de suas reuniões. Não se trata apenas de divulgar para onde vão os recursos públicos, mas é preciso saber as motivações desses gastos.

A exigência de transparência e de acesso amplo às informações públicas são, portanto, condições essenciais para o bom desempenho das três funções do jornalismo que foram sublinhadas ao longo do capítulo. Nesse sentido não é possível agendar prioridades se o acesso aos dados que demonstram as necessidades mais prementes do país, do estado ou da cidade é dificultado. Assim, não é possível informar de maneira contextualizada se também são sonogados pelas autoridades competentes os subsídios fundamentais para ofertar ao leitor, telespectador, ouvinte ou internauta os contornos ou o pano de fundo da notícia.

Por fim, temos o controle social, a *accountability*, quando a imprensa funciona como *watchdog*. Ao se analisar o mais famoso exemplo de jornalismo investigativo do século XX, o *Watergate*, percebe-se que os dois jornalistas do diário *The Washington Post*, Bob Woodward e Carl Bernstein, fizeram um trabalho investigativo fundamental com as fontes de que dispunham, mas as informações públicas disponibilizadas pelas agências do governo norte-americano que trabalhavam no caso mostraram-se centrais para que o quebra-cabeças fosse resolvido. Entender a história completa do *Watergate* é saber que aquilo só foi possível porque havia e há, nos Estados Unidos, um processo eficiente de fornecimento de informações públicas.

## Números da atuação da imprensa

Para o cientista político Guilherme Canela, especializado em análises de conteúdo da imprensa, algumas falhas no jornalismo brasileiro prejudicam que as funções mencionadas anteriormente sejam exercidas plenamente. Esses problemas estão em parte ligados à falta de informações públicas.

O que mais chama a atenção nas análises de coberturas jornalísticas realizadas pela ANDI, sugere o cientista político, é o baixíssimo percentual de opiniões divergentes – característica presente em somente 10% das matérias avaliadas pela Agência relativas a diferentes focos temáticos. Ou seja, faltam contexto e mesmo vozes que se contraponham às políticas apresentadas pelas autoridades de turno. O papel de *watchdog* da imprensa também só é notado em 8,57% dos casos, e mesmo a cobertura sobre políticas públicas é muito diversa, a depender do tema em questão – a educação, por exemplo é tratada a partir da perspectiva das políticas públicas, mas não a violência. Neste caso, o papel de agendamento de prioridades é altamente prejudicado, pois se agenda a violência como um conjunto de crimes individualizados, mas não como uma consequência de políticas públicas insuficientes ou equivocadas na área da segurança pública (*ver as tabelas 1, 2 e 3*).

Todos esses percentuais podem melhorar muito com a ampliação do acesso à informação,

não há dúvida, ressalta Canela. Por outro lado, ele faz questão de sublinhar que a cobertura não depende disso para começar a ser aprimorada imediatamente desde as próprias redações. As discussões postas na última etapa do seminário,

apresentadas na seqüência, trazem a perspectiva de jornalistas empenhados em exercer as funções prioritárias do jornalismo e em alterar o quadro, nem sempre positivo, salientado pelas pesquisas da ANDI.

**Tabela 1**  
**Temas da agenda social cobertos segundo a perspectiva das políticas públicas**

Posição	Pesquisa (*)	Período	Textos enquadrados como políticas públicas
1	Educação	2004	66,0%
2	Transgênicos	2004	63,9%
3	Educação Infantil	2000	58,0%
4	Direitos Humanos	2004	54,1%
5	Desenvolvimento Humano e Social	2001/2002	52,2%
6	Saúde da Criança	2002	47,0%
7	Trabalho Infantil	2002	40,2%
8	Conselhos	2003	36,0%
9	Políticas Públicas de Comunicação	2003/2005	32,7%
10	Saúde do Adolescente	2001	30,0%
11	Tabaco e Álcool	2001	28,9%
12	Deficiência	2002	26,3%
13	Drogas	2002/2003	26,2%
14	Mudanças Climáticas	2007	24,2%
15	Tecnologias Sociais	2004	21,0%
16	Exploração & Abuso Sexual	2000/2001	9,9%
17	Violência	2000/2001	4,8%
	Média	—	36,55%

\* Fonte: Análises de mídia conduzidas pela ANDI desde 2000.

**Tabela 2**  
**Coberturas de temas da agenda social que cobram ou responsabilizam os governos**

Posição	Pesquisa (*)	Matérias que cobram ou responsabilizaram o governo pelo problema
1	Desenvolvimento Humano e Social	27,6%
2	Direitos Humanos	15,3%
3	Saúde do Adolescente	13,0%
4	Deficiência	10,1%
5	Saúde da Criança	9,4%
6	Drogas	9,0%
7	Trabalho Infantil	8,8%
8	Exploração & Abuso Sexual	8,0%
9	Políticas Públicas de Comunicação	6,0%
10	Conselhos	5,9%
11	Educação	4,0%
12	Responsabilidade Social Empresarial	4,0%
13	Tecnologias Sociais	3,7%
14	Mudanças Climáticas	2,9%
15	Violência	2,3%
16	Tabaco e Álcool	1,4%
17	Educação Infantil	**
18	Transgênicos	**
	Média	8,1%

\* **Fonte:** Análises de mídia conduzidas pela ANDI desde 2000.

**Tabela 3**  
**Coberturas de temas da agenda social que apresentaram opiniões e informações divergentes**

Pesquisa (*)	Citação de opiniões e informações divergentes
Transgênicos	36,5%
Políticas Públicas de Comunicação	15,7%
Conselhos	11,3%
Desenvolvimento Humano e Social	11,2%
Direitos Humanos	11,0%
Educação	10,3%
Mudanças Climáticas	9,5%
Drogas	8,4%
Saúde da Criança	7%
Tabaco e Álcool	6,7%
Trabalho Infantil	6,6%
Saúde do Adolescente	5,2%
Responsabilidade Social Empresarial	4,5%
Deficiência	4,2%
Tecnologias Sociais	3,1%
Educação Infantil	**
Exploração & Abuso Sexual	**
Violência	**
Média	10,08%

\* **Fonte:** Análises de mídia conduzidas pela ANDI desde 2000.

\*\* Informação não pesquisada

## CONTRIBUIÇÕES DO SEMINÁRIO

### ○ ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E A COBERTURA JORNALÍSTICA

*“Quanto maior o acesso à informação pública, menor o risco de o jornalista se tornar dependente daquilo que é conhecido como ‘fontismo’ nas redações”. A afirmação é de Gustavo Krieger, repórter do jornal Correio Braziliense, de Brasília, que participou das discussões sobre o papel de watchdog da imprensa. Segundo ele, “no dia-a-dia da apuração jornalística, inclusive da apuração de casos de corrupção ou de mau uso de verbas públicas, descobrimos que normalmente não são interesses heróicos que servem de pano de fundo das denúncias, mas sim interesses políticos, interesses paroquiais, interesses ideológicos e muitas vezes guerras de quadrilhas”.*

Na avaliação de Krieger, um exemplo é o caso que ficou conhecido como o escândalo do mensalão, quando foi descoberto que um grupo de parlamentares recebera dinheiro de um esquema que envolvia integrantes do governo e dirigentes de partido. “Esse escândalo, que acabou se transformando numa grave crise para o governo Lula, num dos mais dramáticos casos de combate à corrupção, foi detonado por uma fita de vídeo, gravada clandestinamente, de um funcionário dos Correios se identificando como representante do PTB e recebendo

propina para acertar negócios dentro da empresa”, lembrou o jornalista. Ele recordou que a fita foi gravada a mando de um empresário que tinha interesses nos Correios e mais tarde foi preso por comandar um esquema de corrupção que sucedeu o do mensalão.

“Em boa parte das vezes, por trás de uma denúncia está o interesse”, frisou o repórter. “Na medida em que não temos acesso às informações, nos tornamos muito vulneráveis a esse tipo de interesse da fonte, seja ele mais ou menos nobre. Essa fonte pode ser um procurador da República interessado em esclarecer o que está acontecendo numa investigação, pode ser uma ONG que esteja interessada num foco de determinada política, mas será sempre o interesse dela que decidirá se fornecerá ou não uma informação”.

Krieger também mencionou o portal Contas Abertas que, para ele, faz um trabalho muito importante ao tornar pública parte das informações do Siafi sobre a destinação de recursos do Orçamento da União, auxiliando diversos jornalistas na apuração de reportagens. “O Contas Abertas não só permite acesso a esses dados como traz várias ferramentas de organização de acordo com a apuração e a investigação”, afirmou. “Só que o Contas Abertas é uma entidade vinculada a um deputado federal, que tem sua carreira política baseada na investigação de contas públicas”. Por isso, quando uma matéria é produzida a partir das bases de dados do Contas Abertas, o jor-

nalista acaba “pagando um pedágio político” e creditando a informação ao deputado, afirmou o repórter do *Correio*. Ainda que o processo possa ser considerado correto e salutar, já que se trata da linha de atuação política do deputado, o jornalista segue “a reboque” de uma fonte, salientou Gustavo Krieger.

Esse quadro não se repetiria, caso o jornalista tivesse acesso direto a informações públicas. “Na medida em que a informação está disponibilizada, você se torna sujeito da sua apuração, e isso faz uma diferença enorme”, disse o repórter. “O jornalista busca determinado dado sabendo o que quer, e acaba praticando o bom e velho jornalismo, que é saber se algo é verdadeiro ou não”.

### Alguns bons exemplos

Krieger apresentou exemplos do que considera boas coberturas jornalísticas a partir do acesso a informações públicas, como uma série de reportagens sobre as contas da campanha eleitoral de 2006, quando foram eleitos o presidente da República, senadores, governadores e deputados. Para ele, em função do escândalo do mensalão e também do endurecimento da legislação, houve naquela eleição um temor entre as empresas de apelarem para o chamado caixa dois, as doações ilegais e não registradas para campanhas políticas. Por isso, muitas corporações que antes faziam doações “por fora” a candidatos passaram a operar essa ajuda de forma oficial, com registro na Justiça Eleitoral.

“Na hora em que se conseguiu receber essas informações do Tribunal Superior Eleitoral, foi possível traçar um mapa do financiamento político no Brasil, como nunca havíamos conseguido fazer antes”, afirmou Krieger. Ele lembrou que diversos jornais de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo desenvolveram ótimas reportagens com base nessa prestação de contas à Justiça Eleitoral. Como exemplo, citou uma matéria do *Correio Braziliense* mostrando que as campanhas dos dois principais candidatos à Presidência da República – Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, e Geraldo Alckmin, do PSDB – chegaram ao final do primeiro turno das eleições com um rombo enorme. Outra matéria mencionada por Krieger demonstrava que, na campanha vitoriosa de Lula, só R\$ 3,5 milhões de um total de R\$ 104 milhões foram doados por pessoas físicas. E somente três dessas pessoas físicas – empresários que preferiram doar em seus nomes e não no de suas empresas – foram responsáveis por um auxílio total de R\$ 3 milhões. O que mostra que, fora R\$ 500 mil saídos dos bolsos de militantes e outros simpatizantes, toda a campanha eleitoral do presidente foi custeada por empresas.

“A partir daí traça-se um mapa para saber que tipo de empresa doa para essas campanhas e descobre-se que são basicamente aquelas que fazem negócios com o governo ou mantêm interesses em áreas que estejam sendo regulamentadas”, afirmou Krieger. Esses dados permitiram a criação de um banco de informações que, mais tarde, foi usado para verificar se determinada decisão tomada pelo

## DEPOIMENTO

Gustavo Krieger

## INFORMAÇÃO PÚBLICA CONTRA A EXPLORAÇÃO SEXUAL

Um bom exemplo para ilustrar a discussão sobre a importância do acesso a informações públicas é a reportagem “A inocência perdida”, da jornalista Erika Klingl, que foi publicada pelo *Correio Braziliense* em 2006, na forma de um caderno especial sobre exploração de crianças e adolescentes. Essa matéria foi uma das ganhadoras do 3º Concurso Tim Lopes de Jornalismo Investigativo, promovido pela ANDI, e do Prêmio de Excelência Jornalística 2006, na área de direitos humanos, dado pela Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP).

A reportagem partiu de uma idéia de pauta e do acesso a informações públicas. A idéia de pauta foi buscar saber se existe relação direta entre o mau desempenho escolar e a exploração sexual e a violência contra crianças e adolescentes. Provavelmente existe, mas como se provar isso? Erika cruzou dados oficiais. Primeiro, se valeu da matriz de exploração sexual de crianças e adolescentes: os 927 municípios brasileiros onde há registros desses

casos. Depois, cruzou esses dados com os do Ministério da Educação sobre desempenho e evasão escolar. Assim, descobriu que em 85% dessas cidades os índices de abandono e distorção idade/série são maiores do que a média de seus estados.

Ou seja, havia uma relação de causa e efeito, e a partir desse levantamento a jornalista foi a campo fazer a reportagem. Com os dados na mão, ela descobriu nessas cidades que havia professores despreparados para lidar tanto com a questão da exploração sexual quanto para lidar com os outros problemas que envolviam os estudantes. Trata-se de um trabalho jornalístico que não seria possível sem a disponibilização de informações públicas e sem que a repórter tivesse enxergado nelas uma possibilidade de pauta.

**Gustavo Krieger**

é repórter do jornal *Correio Braziliense*.

governo beneficiou ou não algum dos principais doadores de campanha do presidente. O processo foi repetido em relação aos doadores de campanha de deputados e senadores eleitos, e foi possível constatar que as grandes empreiteiras doaram R\$ 100 milhões no processo eleitoral de 2006. Isso permite monitorar o trabalho dos parlamentares que mais receberam dinheiro dessas empresas.

Outras reportagens citadas por Krieger foram as que cruzaram a lista dos financiadores de campanhas de políticos eleitos com a relação das emendas apresentadas por deputados e senadores ao Orçamento da União e com a participação desses parlamentares em comissões temáticas do Congresso Nacional. Os levantamentos mostraram coincidências, como o fato de políticos apresentarem emendas para construção de estradas depois de serem ajudados por empresas especializadas nesse tipo de obra. Revelaram ainda parlamentares participando de comissões que tratam de assuntos de grande interesse de seus financiadores de campanha. No caso da Comissão de Minas e Energia da Câmara, por exemplo, foram encontrados 12 integrantes com campanhas financiadas por empresas do ramo. “Na medida que tem essas informações, o jornalista começa a traçar mapas, produzindo informações próprias”, afirmou Krieger. “A idéia de poder sentar-se à frente do computador e começar ali a ser sujeito da própria apuração, sem depender do favor de ninguém, é particularmente sedutora”.

## O projeto Mapa de Acesso

A jornalista Katherine Funke, repórter do jornal *A Tarde*, de Salvador, relatou os resultados obtidos no projeto Mapa do Acesso, estudo que vem sendo desenvolvido pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). A intenção é medir o grau de acesso a informações públicas no Brasil, em diferentes estados, para verificar a aceitação do artigo 5º da Constituição Federal que prevê o direito de acesso a essas informações.

Para a realização do projeto, foram convidados e cadastrados jornalistas das diversas unidades da Federação, que participaram do estudo como voluntários. Foram ainda escolhidos os órgãos públicos que seriam alvos dos pedidos de informações seguindo-se uma metodologia-padrão para as solicitações. Os dados a serem pedidos foram selecionados por meio de discussão na Abraji, com a participação de mais de 400 jornalistas. O estudo optou por cinco órgãos dos três Poderes, todos na esfera estadual. Essa esfera foi escolhida porque a federal concentraria a análise em Brasília, e a municipal dispersaria o resultado e dificultaria o monitoramento. No Poder Executivo, os órgãos escolhidos foram o gabinete do governador, a Secretaria de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública. No Judiciário, foi o Tribunal de Justiça, e no Legislativo, as Assembléias Legislativas de cada estado. No total, 11 informações distintas foram pedidas a esses órgãos.

Aos gabinetes dos governadores foi solicitado o valor das diárias pagas a todos os integrantes do Poder Executivo estadual. Às secretarias de Segurança Pública foram requeridos dados como o efetivo de policiais civis e militares distribuído por área geográfica. “Nossa intenção era fazer a comparação entre os locais, observando se existe mais efetivo nos bairros nobres e capitais do que em bairros de periferia e cidades menores”, explicou a repórter do jornal *A Tarde*.

Às secretarias de Justiça foram pedidas informações como o número de vagas existentes em unidades prisionais do estado e o número total de presos. A demanda aos tribunais de Justiça envolveu o valor de diárias pagas aos magistrados em viagens. Para as Assembléias Legislativas, foi pedido também o valor de diárias pagas e os gastos com viagens em cada gabinete e na presidência. Os requerimentos foram inicialmente feitos por telefone, e-mail e fax. Na segunda fase, as solicitações foram realizadas por meio de carta protocolada ou registrada, fazendo referência ao fato de a Constituição Federal assegurar o acesso a informações públicas. Na terceira etapa, foram enviados ofícios em nome da Abraji fazendo os pedidos.

Ao final de todas as fases, apenas 3,6% dos 125 órgãos de 24 unidades da Federação contatados forneceram os dados solicitados de forma integral, e 22% deles apresentaram respostas parciais. Katherine Funke contou ter sido encontra-

da “transparência total” no gabinete do governador do Amazonas e na Secretaria de Justiça de Roraima. A Secretaria de Justiça e a Polícia Militar de Tocantins e a Secretaria de Justiça de Pernambuco forneceram também informações completas, mas só depois do envio da carta registrada. “É interessante ver que isso ocorreu em localidades que são taxadas ainda de pouco transparentes; situadas fora de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal”, comentou a jornalista. A região Norte teve a melhor média de retorno, e os estados do Paraná e Rio Grande do Sul, na região Sul, não forneceram uma única resposta. Na primeira fase, apenas 1,25% dos consultados deu informações completas, e 13,6% apresentaram dados incompletos. Depois do envio da carta, na segunda fase, 2% dos órgãos ofereceram informações completas, e 8,4%, incompletas<sup>10</sup>.

“Além de solicitar os dados, é importante insistir”, explicou a repórter. Por isso, 84,8% dos voluntários mantiveram os contatos nas primeiras fases, conseguindo um retorno de 52% das Secretarias de Justiça e 40% das Secretarias de Segurança Pública. Essas duas instâncias foram consideradas as mais acessíveis entre os órgãos pesquisados. Para Katherine, isso mostra que, com exceção dos gabinetes de governadores, o

<sup>10</sup> Os dados não somam 100% porque citam apenas uma parte do universo pesquisado, ou seja, a categoria dos que forneceram informação (de modo completo ou incompleto).

Poder Executivo é o mais transparente. Alguns tribunais de Justiça, que não forneceram os dados, questionaram a garantia constitucional de acesso a informações. Em Pernambuco, o tribunal citou como justificativa para o não-fornecimento um decreto do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que não está mais em vigor. “Mais da metade dos órgãos consultados não ofereceu nenhuma explicação para o não-fornecimento de dados, só desculpas esfarrapadas”, contou a jornalista. A intenção da Abrají é prosseguir com o estudo, fazendo solicitações de informações a outros órgãos públicos para mensurar o avanço ou não no acesso a esses dados.

### A qualidade das informações fornecidas

Tanto Gustavo Krieger quanto Katherine Funke afirmaram serem necessários cuidados no trato de informações divulgadas por órgãos públicos. “A primeira recomendação é desconfiar sempre”, disse o jornalista do *Correio Braziliense*. “Essa é uma característica do bom repórter, sobretudo quando se lida com órgão público”. Ele explicou que o risco de fornecimento de uma informação errada diminui quando se trata de acesso a dados sistematizados, que não foram somente produzidos para serem entregues ao jornalista. “Se os dados de viagem de um governo estão sendo alimentados num determinado sistema, e a cada vez que alguém faz uso de uma diária esse dado

vai parar naquele sistema, a informação fica cada vez mais confiável”, ressaltou Krieger.

Por isso, disse, é muito difícil se achar um erro no Siafi, pois não se trata de um sistema de informação para jornalistas, mas de um sistema para o governo controlar contas e contratos. “Qualquer erro nele será um erro na contabilidade oficial”, aponta Krieger, ressaltando que isso reforça a importância do acesso rotinizado a informações públicas.

Katherine Funke lembrou que alguns bancos de dados oficiais, como o Datasus, da área da saúde, apresentam o problema da subnotificação. Alimentado por municípios e estados com dados sobre mortalidade e morbidade, o Datasus reflete muitas vezes a falta de registro na base das informações. “A atualização é aos poucos, conforme as informações se consolidam, e por isso um jornalista precisa checar se o dado recebido é mais ou menos atual”, salientou a repórter do *A Tarde*.

No caso de doenças como a Aids, explicou, é bom o repórter fazer uma comparação dos dados obtidos com o histórico dos registros da enfermidade, para verificar se as informações seguem uma tendência, se são coerentes. É também possível checar dados com especialistas e gestores públicos. “Nem sempre todos os dados oficiais são confiáveis, mas temos esses mecanismos de comparação”, salientou Katherine. “Sozinha a informação não representa nada, ela precisa ser contextualizada e deve ser avaliada de maneira crítica”. ■

## DEPOIMENTO

Katherine Funke

**INFORMAÇÃO PÚBLICA CONTRA A IMPUNIDADE**

Uma reportagem que publicamos em um caderno especial sobre exploração sexual infantil, que foi um dos vencedores do 3º Concurso Tim Lopes de Jornalismo Investigativo, partiu justamente da busca por informações que estavam disponíveis, mas nunca haviam sido sistematizadas. A idéia era saber quantas pessoas denunciadas por exploração sexual infanto-juvenil em Salvador tinham sido condenadas, nos últimos 10 anos. Como era de esperar, ninguém possuía esse dado para nos passar.

Fomos primeiro à Polícia Civil e levantamos alguns dados sobre o número de inquéritos abertos relacionados a esse crime. A partir desses inquéritos, descobrimos se a denúncia foi oferecida ao Ministério Público. Aí nos dirigimos ao Ministério

Público para saber se a denúncia havia sido acatada e apresentada ao Judiciário. No Judiciário, verificamos se houve alguma condenação. O resultado foi lastimável: em 10 anos, tivemos apenas três ou quatro condenações.

Isso mostra que há informações disponíveis, ainda que não sistematizadas, e que os jornalistas não podem se limitar a lamentar as dificuldades para encontrar uma pessoa que fale sobre determinado assunto e responda à determinada pergunta. É importante que o profissional de imprensa saiba da suas funções e busque este tipo de informação.

**Katherine Funke**é repórter do jornal *A Tarde*.

## BIBLIOGRAFIA

AKERLOF, George. The market for 'lemons': Qualitative uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, n. 84, p.488-500, 1970.

ARENDT, Hannah. Communicative Power In: LUKES, Steven. **Power**. New York: New York University Press, 1986, p. 59-74.

ARNOLD, Douglas. **Congress, the press and political accountability**. New York; Princeton; Oxford: Russell Sage Foundation; Princeton University Press, 2004.

BACON, Francis. **Da proficiência e o avanço do conhecimento divino e humano**. São Paulo: Madras, 2006.

BANISAR, David. **Freedom of information around the world 2006**. Privacy International, 2006. Disponível em: [www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5B347%5D=x-347-543400](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5B347%5D=x-347-543400). Acesso em: 07 jul. 2008.

BESLEY, Timothy; BURGESS, Robin; PRAT, Andrea. Mass Media and Political Accountability. In: WORLD BANK

INSTITUTE. **The right to tell: the role of mass media in economic development**. Washington, D.C: The World Bank, 2002, p.45-60.

BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma história social da mídia: de Gutemberg à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

CANELA, Guilherme. **Como se regulam os reguladores?** Um olhar sobre o processo decisório legislativo de constituição de três agências reguladoras brasileiras. São Paulo. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CORONEL, Sheila. **The media as watchdog**. The Role of the News Media in the Governance Reform Agenda. CommGAP; Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy at HKS, 2008. Disponível em: [ksghome.harvard.edu/~pnorris/Conference/Conference%20papers/Coronel%20Watchdog.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Conference/Conference%20papers/Coronel%20Watchdog.pdf). Acesso em: 07 jul. 2008.

Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso

a la Información, 2008. Disponível em: [www.cartercenter.org/documents/Declaracion%20de%20Atlanta%20y%20Plan%20de%20Accion.pdf](http://www.cartercenter.org/documents/Declaracion%20de%20Atlanta%20y%20Plan%20de%20Accion.pdf). Acesso em: 07 jul. 2008.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Governance, Development and Democratic Politics**. Reino Unido: DFID, 2007.

HABERMAS, Jürgen. Hannah Arendt's communications concept of power. In: LUKES, Steven. **Power**. New York: New York University Press, 1986, p. 75-93.

HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Brasília: Editora UnB, 1984.

KAFKA, Franz. **O processo**. Tradução de Modesto Carone. 2ª. Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, pp. 230-232.

KEOHANE, Robert O. **Political Accountability**. Conference on Delegation to International Organizations; Park City, Utah, 2002. p.1-28.

LEFF, Donna; PROTESS, David; BROOKS, Stephen. Jornalismo de cruzada: mudar atitudes públicas e agendas

políticas. In: Traquina (org), **O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento**. Coimbra: Minerva, 2000, p. 77-95.

**MAZZILLI**, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

**McCOMBS, M. SHAW, D.** A função do agendamento dos media. . In: Traquina (org), **O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento**. Coimbra: Minerva, 2000, p. 47-61.

**MEDEIROS NETO**, Geraldo, et.al. **Searching for Iodine Deficiency Disorders in Schoolchildren from Brasil: The Thyromobil Project**, 2001 (mimeo).

**MESQUITA NETO**, Paulo de. 'Estatísticas e política de segurança pública' **Folha de S. Paulo**. Primeiro Caderno, 18 jan. 2002.

**MORAES**, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

**NASCIMENTO**, Solano. 'Escândalo na saúde pública.' **Correio Braziliense**, 25 out. 1999.

\_\_\_\_\_. **Jornalismo sobre investigações: relações entre o Ministério Público e a imprensa**. III Jornadas Inter-nacionais de Jornalismo, Porto, mar. de 2008.

**PUTNAM**, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

**QUEIROZ**, Ana Gleice. **Correio Braziliense e o Ministério Público: a influência da imprensa e a resposta da Justiça no caso Manuel Durso**. Brasília: UniCEUB, 2000.

**SEN**, Amartya. Famines. **World Development**, Elsevier, v. 8(9), p. 613-621, 1980.

\_\_\_\_\_. **Food and Freedom**. Washington D. C.: Sir John Crawford Memorial Lecture, 1987.

**STARR**, Paul. **The creation of the media: political origins of modern communications**. New York: Basic Books, 2004.

**STIGLITZ**, Joseph. Transparency in Government. In: WORLD BANK INSTITUTE. **The right to tell: the role of mass media in economic development**. Washington, D.C: The World Bank, 2002, p.27-44.

**TELLES**, Raul Silva. **Direito à informação: marco legal**. Abdl; ISA, 2005. Disponível em: < [www.portaldomeioambiente.org.br/JMAtxt\\_importante/importante106.asp](http://www.portaldomeioambiente.org.br/JMAtxt_importante/importante106.asp)>. Acesso em: 07 jul. 2008.

**WAISBORD**, Silvio. **Watchdog journalism in South America**. New York: Columbia University Press, 2000.

**WEBER**, Luiz Alberto. **Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros: o poder do associativismo**. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

**WIESLANDER**, Bengt. **The Parliamentary Ombudsman in Sweden**. Södertälje: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation; Gidlunds Bokförlag, 2005.

Article 19: [www.article19.org](http://www.article19.org)

Câmara dos Deputados: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

Fórum de Direito de Acesso a Informações

Públicas: [www.informacao publica.org.br](http://www.informacao publica.org.br)

Procuradoria Geral da República:

[www2.pgr.mpf.gov.br](http://www2.pgr.mpf.gov.br)

Senado Federal: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Siafi: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)



---

Fundada em 1993, a ANDI articula uma proposta inovadora de mídia para o desenvolvimento, baseada na promoção e no fortalecimento de um diálogo qualificado e ético entre jornalistas, atores ligados à agenda social e a sociedade em geral, especialmente no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes. O modelo de Comunicação para o Desenvolvimento implementado pela ANDI se baseia em três grandes eixos de ação:

- **Monitoramento e Análise** – a Agência acompanha regularmente a produção editorial de 54 jornais de todo o País e quatro revistas de circulação nacional. A partir desse material, elabora análises quanti-qualitativas sobre a cobertura das principais temáticas relacionadas ao universo infanto-juvenil.
- **Mobilização** – os jornalistas e veículos de comunicação são estimulados a contribuir com o debate de políticas públicas dirigidas à população infanto-juvenil, através do oferecimento de sugestões de pau-

tas, guias de fontes de informação, clippings e boletins temáticos. A ANDI também estabelece diálogo permanente com um amplo leque de atores sociais, incentivando-os a manter uma relação profissional e pró-ativa com a imprensa.

- **Qualificação** – ao mesmo tempo em que mobiliza a mídia e as fontes de informação, a Agência utiliza diversas ferramentas que contribuem para qualificar a atuação desses públicos. Entre esses recursos estão oficinas e seminários temáticos, a série de livros Mídia e Mobilização Social e o InFormação – Programa de Cooperação para a Qualificação de Estudantes de Jornalismo.

As metodologias desenvolvidas pela ANDI constituem hoje uma tecnologia social que vem sendo replicada tanto em diferentes estados brasileiros (Rede ANDI Brasil, presente em 11 estados) quanto internacionalmente (Rede ANDI América Latina, presente em 13 países).

---



A ARTIGO 19 é uma organização não governamental de direitos humanos que possui o mandato específico de trabalhar na promoção e defesa da liberdade de expressão e do acesso à informação. Fundada no ano de 1987 em Londres, seu trabalho é dividido em cinco programas regionais – África, América Latina, Ásia e Europa – e um programa jurídico. Atualmente a ARTIGO 19 tem sua sede em Londres, no Reino Unido, e escritórios regionais em Bangladesh, Brasil, México, Nepal, Quênia e Senegal. Além disso, a ARTIGO 19 desenvolve trabalhos através de parcerias com 52 organizações nacionais em mais de 30 países na Europa, África, Ásia, América Latina e Oriente Médio.

As estratégias de atuação da ARTIGO 19 incluem advocacy e campanhas; monitoramento e pesquisa; e atividades de formação. No âmbito jurídico, a ARTIGO 19 produz padrões legais que visam servir de parâmetro para o fortalecimento do marco normativo e das práticas em temas como regulamentação da mídia, radiodifusão pública, liberdade de expres-

são e de informação. Além disso, a ARTIGO 19 realiza análises jurídicas de normas nacionais, desenvolve modelos de legislação destinados a auxiliar o trabalho de organizações da sociedade civil e governos no desenvolvimento de normas adequadas de proteção e propõe ações de litígio junto a cortes domésticas ou órgãos do sistema internacional.

No Brasil, a ARTIGO 19 realiza atividades na área de acesso à informação desde 2005 e desde fevereiro de 2007 possui um escritório na cidade de São Paulo. Atualmente as atividades da ARTIGO 19 no Brasil dividem-se nos núcleos de acesso à informação e de liberdade de expressão.

O nome da ARTIGO 19 vem da Declaração Universal de Direitos Humanos que em seu artigo 19 determina que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”

---

---

SDS, Ed. Boulevard Center, Bloco A sala 101

CEP: 70.391-900, Brasília - DF, Brasil

Telefone: +55 (61) 2102.6508

FAX: 61-2102.6550

E-mail: [www.andi.org.br](http://www.andi.org.br)



# ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O direito à informação, expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Federal brasileira, se configura como o direito de todo indivíduo acessar informações públicas em poder do Estado. Essa proposição tem como base a própria noção de democracia, vinculada à capacidade de os cidadãos participarem de forma efetiva dos processos de decisão que afetam diretamente sua vida.

No Brasil, a garantia do direito à informação é dificultada pela ausência de uma lei que regulamente obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações por parte das instituições públicas.

Com base nessas constatações, a presente publicação apresenta:

- Os principais elementos do debate sobre o acesso à informação no cenário brasileiro.
- Uma breve visão do caminho trilhado por outras nações, no sentido de regular o acesso à informação.
- Uma discussão sobre acesso à informação do ponto de vista de jornalistas, atores da sociedade civil e representantes governamentais reunidos no seminário *Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis*.
- Uma série de artigos exclusivos assinados por especialistas na temática.

REALIZAÇÃO:



APOIO:

UK Department  
for International  
Development -  
DFID