

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Cristiano Aguiar Lopes

Consultor Legislativo da Área XIV

Comunicação Social, Informática, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

MAIO/2006



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 – Introdução | 3 |
| 2 – A missão governamental | 3 |
| 3 – Informação pública | 4 |
| 4 – Panorama legal | 6 |
| 5 – Tecnologia e informação pública | 10 |
| 6 – Conclusão | 11 |
| 7 – Referências bibliográficas | 11 |

© 2006 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Cristiano Aguiar Lopes

1 – INTRODUÇÃO

Uma questão crucial em toda democracia tem sido a relação entre governo e cidadão – ou, mais precisamente, o múltiplo conjunto de relações que se dão entre esses atores. Apesar da questão ser tratada usualmente no singular, com a palavra “relação”, o conceito de “múltiplas relações” é bem mais apropriado, uma vez que traduz não apenas a diversidade de tipos de interações que podem existir entre governo e sociedade, como também deixa claro que essas interações são consideravelmente complexas, ocorrem nas mais diversas instâncias e possuem um nível considerável de conflitos ou, ao menos, de possibilidades de conflitos.

Até mesmo a utilização dos termos “governo” e “cidadão” esconde uma simplificação extrema, visto que muitas vezes é problemático definir exatamente o que é “governo” e o que é “cidadão”. Para aquele primeiro termo, basta dizer que há diversos níveis – municipal, estadual ou nacional – o que já bastaria para tornar sua definição menos acurada. E para este último, é preciso lembrar que os cidadãos interagem com o governo das mais diversas formas – individualmente, como membros de organizações, por meio de órgãos representativos, etc.

Assim, antes de adentrar no tema “acesso à informação”, é preciso deixar claro o que entendemos por “governo”, “cidadão” e “relação”. Por governo, entenderemos neste texto o Federal, atuando no nível nacional. Por cidadão, qualquer indivíduo ou organização que atue como um ente que demanda informações ou ações governamentais. E por relação, qualquer interação entre governo e cidadão nas mais diversas áreas, desde a formulação de políticas até a prestação e consumo de serviços públicos, passando, obrigatoriamente, pela crucial atividade de disponibilização de informações acerca do funcionamento da máquina estatal.

2 – A MISSÃO GOVERNAMENTAL

Um governo, seja qual for sua vertente política ou ideológica, deve ter, em um ambiente democrático, o interesse público como motivador primordial. Sempre que transgride essa regra, o governo fica a mercê de interesses privados, do casuísmo e, em última

instância, termina por se afastar de seu maior fator de legitimação: o próprio interesse público. Mas, como já foi dito e redito em toda a teoria política ao longo dos séculos, governar é fazer escolhas. Governar e avaliar, analisar, debater e optar entre inúmeras possibilidades de atuação, que trazem efeitos distintos para a população, gerando benefícios para alguns e malefícios para outros. Portanto, determinar exatamente o que é o interesse público não é simples – nem mesmo a definição de que este e a vontade da maioria seriam sinônimos pode ser sempre considerada fato.

Mas em uma realidade tão caótica, na qual os conflitos de interesse atingem seu extremo e no qual é quase impossível determinar o que é e o que não é melhor para o interesse público, como fazer escolhas? Como é possível determinar qual a atitude mais sensata e qual trará mais ganhos para o conjunto de cidadãos. Enfim, como estabelecer que o bem público, de fato, é o principal guia da atuação governamental?

Feliz seria aquele que tivesse resposta para todas essas questões. Provavelmente se tornaria um estadista da maior estirpe, e seu nome entraria para a História. Tratam-se, de fato, de questionamentos cruciais em um ambiente democrático, no qual há um intenso combate em busca da hegemonia do Estado. Mas não é preciso ser esse estadista para dar ao menos uma resposta, uma característica da qual não se pode prescindir quando um governante tem o bem público como principal objetivo. Não existe possibilidade de se garantir a democracia e a prevalência do interesse público sem se promover completa transparência da informação pública. É improvável que alguém tenha uma receita infalível para se promover a democracia, mas se há um método eficaz para erradicá-la e para se criar um Estado de exceção, esse método é inviabilizar qualquer tipo de acesso à informação pública.

3 – INFORMAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, quando a democracia estava ainda em desenvolvimento, acreditava-se que bastava ao governo divulgar informações sobre a formulação de políticas, por sua própria iniciativa. Assim, sempre que julgavam conveniente, os governantes disponibilizavam toda uma gama de dados que, por algum motivo, haviam sido considerados pela administração como de relevância pública. Há, portanto, uma falácia logo no ponto de partida – quem deve determinar o que é e o que não é um assunto de interesse público deveria ser o próprio público, e não aquele que detém a informação. Afinal, o que determina se uma informação é ou não é pública é a sua utilidade para o cidadão, e não o julgamento de algum ator burocrático a utilizar um carimbo verde em uma mão e um vermelho em outra.

Tal comportamento seletivo na divulgação de informações potencializa uma das características primordiais da gestão pública: a existência de uma natural e intensa assimetria de informação. A definição corrente deste conceito, estabelecida pela teoria da

regulação, é “a diferença acerca do conhecimento das forças de mercado entre o ente regulado e o órgão regulador”. Com as necessárias adequações, é possível dizer que o conceito de assimetria de informação também é adequando ao trato da informação pública. Para tanto, podemos defini-lo como “a diferença de conhecimento das ações governamentais entre os agentes do governo e a população”.

Nas sociedades em que essa assimetria de informação é mais intensa, podemos detectar diversos abusos no processo político, como por exemplo a disseminação de práticas clientelistas, de todo tipo de casuismo e da intensa utilização de bens públicos em benefício de poucos privilegiados. Podemos resumir que, quando há assimetria de informação, a tendência a ocorrer uma privatização dos bens públicos, que passam a ser usados em benefícios somente de uma casta detentora do poder, é intensa. Isso ocorre porque, quando não pode ter acesso à informação pública, a sociedade se vê impotente, e pouco pode fazer para exercer seu papel democrático de fiscalizadora das atividades governamentais.

Infelizmente, esse tipo de cultura ainda é bastante viva na prática política brasileira. Pesquisa recente realizada pela empresa de auditoria Price Waterhouse Coopers entre empresários mostra que, para 81% deles, a falta de transparência no setor público é o principal desafio para o desenvolvimento do País. E para 96%, a corrupção – algo intrinsecamente relacionado à falta de transparência – é o maior obstáculo para o crescimento. De fato, a falta de regras claras, as incertezas regulatórias e a baixa transparência geram uma visão de ineficiência do Estado, o que termina por afugentar investidores e por inibir a capacidade empreendedora do Brasil.

Mas ao menos no campo teórico, há grande estímulo para que se promova uma maior transparência do setor público – ainda que a prática, como demonstra a pesquisa realizada pela Price Waterhouse Coopers, teime em desprezar a teoria. Modernamente, entende-se por informação pública não apenas o acesso ao conhecimento, mas também a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisão e na formulação de políticas públicas. De acordo com o manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas, os cidadãos devem ser considerados parceiros que “assumem um papel na formulação de políticas” (MPOG, 2002, p. 22). Portanto, no lugar de uma relação meramente unidirecional, na qual o governo provê o cidadão com as informações que julga pertinentes, a teoria política contemporânea entende que o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas deve ser uma relação bidirecional, baseada no princípio das parcerias. Tal tipo de prática, aliada a melhora na transparência governamental, tende a reduzir de maneira considerável os abusos cometidos por autoridades governamentais, contribuindo para um nível mais elevado de ganho social na implementação de políticas públicas.

4 – PANORAMA LEGAL

Na mesma medida em que tende a crescer a participação do cidadão na formulação e aplicação de políticas públicas nas democracias contemporâneas, também deve crescer o grau de informação que ele tem acerca do funcionamento do Estado. No que concerne ao nosso contexto jurídico, o acesso à informação pública, negado nos tempos da ditadura, voltou a crescer em importância após a promulgação da Constituição de 1988, que restabeleceu o regime democrático. Ainda que alguns textos legais que herdamos da ditadura continuem gerando certa insegurança quanto à liberdade de expressão e quanto ao acesso à informação pública, o fato é que a nossa Carta Magna estabelece proteções indiscutíveis a esses dois pilares da democracia. A mais importante de suas proteções é a que consta de seu inciso XXXIII do Art. 5º, que estabelece:

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

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

.....”

Portanto, desde a Constituição de 1988, a regra é que toda informação, se for de interesse público ou mesmo de mero interesse particular do requerente, deve ser disponibilizada a qualquer cidadão. Assim, se antigamente a regra era “liberar apenas a informação classificada como pública”, hoje o que existe, em termos constitucionais, é exatamente o contrário: “só não se pode liberar as informações sensíveis imprescindíveis à segurança da própria sociedade”. Portanto, todo e qualquer sigilo de informação pública só pode existir se, por algum motivo, trazer proteção ou benefício ao cidadão.

Sabidamente, o legislador tinha e tem em mente que informação, conhecimento e cidadania são uma tríade que formam os sustentáculos da democracia. Retire um desses pilares e o que teremos é o desmoronamento da democracia e o conseqüente desrespeito ao interesse público que é peculiar a tais regimes. Contudo, falta ainda regulamentação que dê maior aplicabilidade ao que está escrito na Constituição. O diretor da Cátedra de Jornalismo da Universidade do Texas, Rosental Calmon Alves, realizou um trabalho de legislação comparada entre o Brasil e diversos outros países e concluiu, por exemplo, que não existe no Brasil sequer um conceito legalmente estatuído de informação pública. De fato, no País a garantia de acesso à

informação pública está expressa de forma bastante genérica na constituição, porém inexiste um diploma legal como o *Freedom of Information Act* (Lei de Liberdade de Informação) americano que estabeleça exatamente o que é essa informação pública.

Para o professor Calmon, é preciso inverter a ordem política e jurídica herdada e desenvolvida pelo Brasil. Aqui, ao longo do tempo, foram sendo criadas proteções às autoridades, inclusive em relação à imprensa e aos cidadãos. Desse modo, aqueles que ocupavam cargos públicos relevantes passaram a ser protegidos por um manto que lhes garantia privilégios e proteção às informações por eles detidas. Assim, suas ações foram se tornando freqüentemente secretas – por conseguinte, os documentos oficiais também foram contaminados com esse injustificado segredo. Já na ordem jurídica e política anglo-saxônica, bem mais adequada às democracias modernas, o indivíduo e a sociedade ocupam um papel preponderante e central no trato da informação pública. Assim, as autoridades e figuras públicas em geral têm menos privilégios e proteções do que os cidadãos comuns em relação à imprensa. Devem, portanto, ser muito mais transparentes e submetidos a um controle das informações que detêm muito maior do que a média da população. E transparência é exatamente a palavra de ordem das democracias modernas. É necessário haver cada vez menos segredos e cada vez mais acesso a processos de decisão e documentos governamentais.

Outro exemplo, este mais próximo do Brasil em termos econômicos e de desenvolvimento de suas instituições, é o México. Lá, após grande pressão popular, que contou com o apoio de jornalistas e de praticamente todos os principais jornais mexicanos, foi aprovada em 2000 a chamada “Lei Oaxaca”, que regulamenta a informação pública e determina diversas regras para o aumento da transparência das ações estatais.

A figura 1 traz um resumo sobre as leis de acesso à informação no mundo. Os países destacados em verde contam com leis amplas de acesso à informação – são pouco mais de 40 em todo o mundo. Os países em amarelo, entre os quais se inclui o Brasil, já têm iniciativas para a elaboração de uma lei de acesso à informação pública e previsões genéricas já estabelecidas, mas que ainda não são suficientes para a garantia da plena transparência (aproximadamente 30 países estão nessa categoria). Finalmente, os países em branco não têm qualquer previsão ou iniciativa legal para a promoção do acesso à informação pública.

National Freedom of Information Laws 2005



*Not all national laws have been implemented or are effective. See www.privacyinternational.org/foi for analysis and updates of the laws and practices.

Figura 1: Leis de liberdade de informação 2005.

Fonte – <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-laws.jpg>

Tendo em vista a onda democrática que nos últimos anos, principalmente a partir da década de 80, tem sido ampliado o conceito de acesso à informação pública ao redor do globo. A sociedade, por meio de seus órgãos representativos, tem dado grande ênfase à importância da informação e do conhecimento. Ambos são fundamentais para a participação do indivíduo na administração do Estado e na legitimação de políticas públicas, inclusive no que concerne a iniciativas legais sobre a questão. Além da OCDE, já mencionada anteriormente, podemos citar no Brasil a Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS), entidade que tem como missão fortalecer organizações da sociedade civil por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação, com o intuito de estabelecer canais eficazes para a

transmissão e disseminação de informação pública. Há a clara percepção de que a noção de “confiança” mudou consideravelmente nos últimos tempos. Já não há como aceitar passivamente, sem questionamento, as políticas elaboradas e implementadas pelo Estado. É uma exigência do público saber mais, para assim poder analisar com maior acuidade a eficiência da ação estatal e a probidade da aplicação de recursos públicos nas atividades do Estado. Como dito no Relatório Global da Corrupção – América do Sul, editado pela organização Transparência Brasil, “precisamos de acesso à informação das coisas públicas se quisermos ter confiança em nossas instituições públicas e ter a certeza de que estão trabalhando como devem”. (TRANSPARENCIA BRASIL, 2003, p. 21).

Mostram não apenas a teoria, mas diversos estudos empíricos, que o acesso à informação pública é essencial para o empoderamento dos grupos sociais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Apenas uma sociedade na qual haja um efetivo direito de acesso à informação pública – representado pelo livre compartilhamento e troca de conhecimento público – é possível estabelecer um verdadeiro controle popular das ações governamentais, algo imprescindível para a construção de verdadeiras democracias. Ainda no início do século XIX, diversos cientistas políticos já afirmavam que somente um cidadão bem informado pode participar ativamente do cenário político de sua nação, exercendo um papel essencial de vigilância e correção da atividade estatal. Um exemplo é James Madison, um dos principais autores da Constituição americana, que em carta enviada em 4 de agosto de 1822 a W. T. Barry, declarou: “aquele que pretende governar a si próprio deve estar munido com o poder que o conhecimento dá. Um governo popular sem informação pública ou sem os meios para provê-la não é nada mais que o prólogo de uma farsa, de uma tragédia ou talvez os dois”.

Mais recentemente, o economista Joseph Stiglitz também ressaltou que toda vez que uma informação pública é mantida em segredo, é o próprio processo de participação democrática que se vê ameaçado. Para ele, quando o cidadão não está bem informado, existe um grande risco de que a população seja usada como “massa de manobra”, em um ambiente democrático apenas do ponto de vista formal. Na essência do pensamento de Stiglitz, está a constatação de que um ambiente efetivamente democrático só pode existir se houver paralelamente o livre acesso à informação pública – e cabe ao Estado prover essa informação, seja por meio de um marco legal robusto, seja por ações concretas que possam promover a mais ampla transparência no trato da coisa pública.

Nunca é demais lembrar o que diz o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “é direito universal de todos procurar, receber e compartilhar informações”. Esse preceito, de certa forma também presente em nossa Constituição Federal, deixa claro que o objetivo do Estado deve ser reduzir ao máximo a censura e promover a maior transparência governamental possível. É preciso estabelecer que a regra deve ser que todas as informações pertençam ao público, a não ser que existam razões de interesse público para não divulgá-las. E esse limite não são pretensas razões de Estado ou de uma suposta proteção à

intimidade dos governantes, mas sim o bem público. Uma informação só pode ser limitada, portanto, se a sua divulgação não trazer qualquer benefício para a sociedade ou, se em caso mais grave, puder até mesmo trazer-lhe malefícios.

5 – TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO PÚBLICA

Um novo fato vem gerando mudanças extremamente rápidas e intensas no modo como se gere a informação pública: a utilização intensiva das modernas Tecnologias da Informação e Comunicações (TICs). A chamada “Era Digital”, na qual se cria a “Sociedade em Rede”, trouxe profundas mudanças no modo como as pessoas se comportam, se comunicam e se relacionam. Do mesmo modo, a forma como governo e sociedade interagem também tem sofrido alterações significativas com a implementação das TICs

A ponta de lança dessas mudanças tem sido as iniciativas de Governo Eletrônico, ou simplesmente E-Gov. Não existe uma forma única de corporificação do E-Gov – vai desde um simples portal de compras governamentais, como o brasileiro ComprasNet (<http://www.comprasnet.gov.br>) até jogos como o francês *Cyberbudget*, lançado no fim de abril de 2006 pelo Ministro de Orçamento da França, no qual o usuário deve administrar um orçamento público de 300 bilhões de euros.

Apesar da dispersão de iniciativas e de uma certa incerteza quanto aos rumos que o E-Gov deverá tomar, a literatura produzida sobre o tema mostra que a incorporação de inovações tecnológicas pode ser um motor de mudanças para a modificação da cultura organizacional pública, servindo por si só como um forte incentivo para a promoção de maior transparência governamental. O fato é que a sociedade, caso tenha a possibilidade de utilizar as ferramentas de Governo Eletrônico para obter conhecimento e informação sobre a atuação do Poder Público, estará mais apta a exercer um forte controle sobre o aparelho burocrático, uma vez que entenderá melhor a informação e, por conseguinte, poderá interferir de maneira mais consciente na administração.

As TICs, portanto, podem ser aliadas fundamentais na luta contra a corrupção e na promoção do mais amplo acesso às informações públicas. A liberdade de informação, cerceada não apenas por motivos políticos, mas também técnicos, devido à incompetência do Estado em prover canais efetivos de transmissão de informação, pode encontrar nas TICs um importante catalisador para o seu desenvolvimento. De fato, tecnologias como a Internet têm um potencial enorme para simplificar e baratear o fluxo de informações entre o Governo e a sociedade, e sua utilização é primordial em qualquer projeto que tenha a promoção do acesso à informação pública como fim primordial.



6 – CONCLUSÃO

Patente fica que a informação pública, acessível, clara e transparente, é condição essencial para a construção de verdadeiras democracias. Também fica claro que a informação pública pertence, como seu próprio nome já diz, ao público, e a ele deve chegar de todas as maneiras, não sendo possível economizar esforços nessa tarefa. O sigilo perpetua o ambiente de corrupção e cria obstáculos ao desenvolvimento. São necessárias, portanto, ações que possam dizimá-lo, com o intuito de estabelecer a transparência como objetivo máximo no trato da informação pública.

7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDÉ, Alessandra (2004) “Mídia, pluralismo e atitude política”. Democracia Viva, nº 22.
- BANCO MUNDIAL (2002) The right to tell – the role of mass media in economic development. Washington, Banco Mundial.
- BATISTA, Carlos M. (2003) Considerações metodológicas para a formulação de políticas no setor público: uma avaliação dos instrumentos adotados. Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da UnB, mimeo.
- BBC BRASIL (2006) França lança game que planeja orçamento. 27 de abril de 2006. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2006/04/printable/060427_jogofrancaorc.
- BOBBIO, Norberto (1986) O futuro da Democracia. São Paulo, Paz e Terra.
- LOPES, Cristiano Aguiar (2004) Democracia, cidadania e participação social nas políticas públicas de comunicação no Brasil. Brasília. UnB, mimeo.
- MIGUEL, Luis Felipe (2002) “Os meios de comunicação e a prática política”. Revista Lua Nova, nº 55-56.
- OCDE (2002) O cidadão como parceiro: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas. Brasília, MPOG.
- PITTA, Aurea M. da Rocha (2003) Comunicação e Controle Social: subsídios para o debate e formulação de uma política de (tele)comunicações para a promoção da saúde e da cidadania. Comissão Permanente de Comunicação do Conselho Nacional de Saúde, mimeo.
- PRICE WATERHOUSE COOPERS (2006) Pesquisa sobre crimes econômicos – Brasil 2005. Price Waterhouse Coopers. Disponível em <http://www.pwcglobal.com/images/bz/PesquisaGEC05.pdf>.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo (2003) “O poder burocrático e o controle da informação”. Revista Lua Nova, nº 58.



TRANSPARÊNCIA BRASIL (2003) Relatório Global da Corrupção – América do Sul. São Paulo, Edição Transparência Brasil.

VOGEL, Luiz Henrique (2003) “Mídia e democracia: o pluralismo regulado como arranjo institucional”. CPDOC/FGV, Estudos Históricos, Mídia, n.31.