

A Implantação da Lei de Acesso à Informação Nos Estados Brasileiros¹

Hércules Silva MOREIRA²

Sandra CASSIANO³

Cristina SCHMIDT⁴

Universidade de Mogi das Cruzes (UMC), São Paulo

RESUMO

Um ano após a regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Brasil apenas 12 dos 26 estados federativos e o Distrito Federal iniciaram um processo de democratização dos atos públicos da administração por meio de sistemas de comunicação em suas páginas eletrônicas. Este artigo tem como objetivo discutir o avanço e a problemática na implantação da Lei de Acesso à Informação nos estados brasileiros fazendo com que a sociedade participe do governo por meio de um processo de democratização e, conseqüentemente, fiscalizando os órgãos públicos. Por meio de uma abordagem qualitativa, foi utilizada a pesquisa de levantamento na qual realizamos um estudo com base nos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

PALAVRAS-CHAVES: Transparência Pública; Democratização; Controle Social; Comunicação; Órgãos Públicos.

INTRODUÇÃO

Na era da informação a democracia ganha um ar de proximidade com o cidadão a partir do compartilhamento e publicidade dos atos públicos. Entretanto, com 25 anos desde a promulgação da Constituição Federal o Brasil caminha rumo à consolidação de dispositivos de transparência. Num Estado Democrático de Direito, o acesso à informação é a regra e o sigilo a exceção (MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO). Essa afirmação não é novidade no mundo. Isso já é preconizado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, entre outros tratados internacionais e o artigo 5º da Carta Magna brasileiro. No

¹ Trabalho apresentado no GP Comunicação para a Cidadania do XIV Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Professor do curso de Comunicação Social da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC - SP); Mestrando em Políticas Públicas na linha de pesquisa Políticas Culturais: Diversidade e Cidadania (UMC - SP); MBA em Comunicação e Marketing (UNICSUL - SP); Especialista em Comunicação Televisiva (UNIBAN - SP); Graduado em Jornalismo (UNICSUL - SP). E-mail: herculeszoom@gmail.com

³ Jornalista; Mestranda em Políticas Públicas na linha de pesquisa Políticas Culturais: Diversidade e Cidadania (UMC-SP); Pós-graduação em Gestão Estratégica da Comunicação (UBC-SP) e Jornalismo Especializado em Política, Cultura e Economia (FMU-SP); Graduada em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo (UMC-SP). E-mail: sandrapaulino2@hotmail.com

⁴ Orientadora do trabalho. Doutora em Comunicação e Semiótica (PUC - SP); Mestre em Comunicação e jornalista pela Metodista-SP; Pesquisadora e professora no Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes; Pesquisadora da Cátedra Unesco/Metodista; Professora e coordenadora na Faculdade Bertogã - Fabe. E-mail: cris_schmidt@uol.com.br

entanto, foi preciso amadurecimento das políticas públicas para que o assunto saísse da teoria e começasse a ganhar status de obrigatoriedade.

Foi com a regulamentação da Lei de Acesso à Informação que esse direito passou a ser efetivamente garantido como regra geral. Entretanto, sua aplicação nas esferas estadual e municipal ainda é preciso que haja a edição de legislação própria que atenda às especificidades de cada localidade, conforme prevê o artigo 45 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO). Nesse contexto, iremos abordar os conflitos federativos, a evolução da democracia brasileira e participação da sociedade.

BRASIL DA DITATURA À ERA DOS DIREITOS

A história de um Brasil democrático começa a se desenhar com a constituição de 1934 com os primeiros passos rumo ao estabelecimento de um modelo federal com base em repartição de competências e que envolve os municípios. Situação esta desencadeada por um Estado desenvolvimentista e que ampliou suas funções perante a sociedade. Porém, há de se registrar que a história brasileira remonta a um país-colônia e ao período chamado de República Velha, caracterizado fortemente pela centralização do poder na União. Em 1945, ainda na era Vargas, o país vive o pós-Segunda Guerra Mundial e segue a tendência adotada pela Europa e América do Norte de redemocratização com a promulgação da Constituição de 1946. Neste período, o país volta os olhos para uma reestruturação de seu modelo em relação aos entes federados.

A conceituação do federalismo esbarra em modelos diversos adotados pelo globo e que possuem características singulares intrínsecas às suas origens, culturas, territorialidade e sistema político. Rocha (2001), pesquisador e doutor no campo das políticas públicas e sociais se propôs a apresentar essa problemática em uma correlação dos sistemas adotados por diversos países, desde as colônias americanas até como foi utilizado na Europa e América Latina. Concluiu que, em suma, o sistema busca manter o centro de poder com autonomia das partes. No caso do sistema brasileiro, paralelamente ao surgimento do federalismo, também nasce um sistema pluripartidário em que os partidos aninhados no poder fiscalizador restringem o “centro”, considerado aqui o poder da União.

É na década de 80 que se desencadeia um movimento que engloba número expressivo de países com o processo de descentralização, cada um seguindo estratégias diferenciadas com destaque para os modelos de transferência de atribuições com vistas a desburocratizar a máquina pública, como destaca a Marta Teresa da Silva Arretche, autora de *Mitos da*

Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? (1996) e outros livros com enfoque acerca da distribuição do poder no Brasil e políticas municipais. Sobre o movimento global que formataria um novo cenário de governo ela destaca: “Passou a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia” (ARRETCHE, 1996, pg. 1).

Nesse cenário, o Brasil recém-saído de uma ditadura militar inicia seu processo de redemocratização. Contudo, para a autora, o processo brasileiro se desenrola permeado “pela disputa de poder por parte de elites políticas no âmbito local”. Outro aspecto de expressão é ampliação na transferência de recursos aos municípios o que resulta em um fortalecimento administrativo. A autora discorre sobre os conflitos de interesse e o contexto a que a Constituição de 88 foi elaborada:

Em suma, a forma de expansão do Estado que implicou o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual – paradoxalmente implementada no período de maior centralização financeira e política da história brasileira, em um contexto de crise das capacidades do governo federal e de fortalecimento do poder político das elites regionais, explica boa parte da dinâmica do conflito federativo” (ARRETCHE, 1996, p. 3).

Para além desta perspectiva, outra estudiosa dos campos de planejamento urbano e regional, política urbana e economia, Ângela Moulin Simões Penalva Santos (2008), traz à tona o contexto da globalização e os reflexos que atingiram reformas estruturais em agências como o Banco Mundial, que passou a impulsionar o capitalismo livre. Para isso, o órgão elencou como principais estratégias a privatização do setor produtivo e descentralização de suas estruturas de governo.

Barracho e Souza (2010) entram na discussão do federalismo considerando os aspectos regionais que passaram a estar em primeiro plano assim como o papel que o Estado passa a ter, não mais como centralizador, mas “numa parceria formada por um misto de autonomia e interdependência assumida entre os entes” (p. 506). No que tange as atribuições, a Constituição de 88 é um marco na repartição de competências deixando à União os problemas centrais e de interesse nacional, e aos entes locais suas próprias atribuições.

Erguido sob três princípios: (i) supremacia da Constituição; (ii) repartição de competências entre os entes federados de forma coordenada e (iii) a capacidade dos Tribunais interpretarem a Constituição, esse modelo estatal teve que se adequar às realidades distintas de diversos países, dada a necessidade de coexistir com os territórios regionais, que não são entes

federativos e sim instâncias administrativas” (BARRACHO E SOUZA, 2010, pg. 508).

Além disso, as correntes que entrelaçavam as cidades num ato de submissão passam a se dissolver já que o novo modelo federal amplia a autonomia dos municípios e os considera como ente federado. O artigo 29 da constituição define sua estrutura formada por Lei Orgânica Municipal, eleições próprias para prefeito e vice-prefeito e Câmara de Vereadores.

A complexidade e conflitos políticos que enveredam as linhas da Carta Magna brasileira suscitam anomalias. Os limites dessa atuação são considerados em outras alíneas, já que, por exemplo, a legislação municipal não pode afrontar a estadual e federal, estabelecendo assim um traço de hierarquia mesmo diante de sua suposta independência administrativa e judiciária.

Essa problemática é abordada por Barracho e Souza (2010) que explicam como mediar essa situação por meio da “adoção do Princípio da Predominância dos Interesses como norteador da repartição de competências (também designado de repartição vertical de competências)” (p. 514).

O cenário pós-Constituição de 88, a adoção de uma política neoliberal marcada pela implantação do Plano Real no início da década de 1990 dá nova forma ao modelo brasileiro e ainda detém a centralização da política econômica, mas que estabelece novo relacionamento entre os níveis de governo e o ordenamento jurídico, como afirmam Barracho e Souza (2010). Reflexo disso é o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 que propõe o mínimo de controle fiscal aos Estados e Municípios. Ao adotar a descentralização do poder como modelo estatal os entes federados passam a arcar com o ônus e o bônus. De acordo com Santos (2010), dois dos argumentos são a transparência e proximidade dos governos locais com a sociedade.

Entretanto, a descentralização de poder não resultou em um imediato controle externo das contas públicas, como teoricamente é apresentado, e que é o maior propulsor da Lei de Acesso no mundo. Um deles é o complicado sistema fiscal brasileiro. Ele prevê cinco tipos de transferência de impostos intergovernamentais da União para os Estados, outros quatro que se aplicam da União para os municípios e três dos Estados para os municípios, sem contar a dezena de impostos com vinculação direta. Essa problemática é apresentada em um artigo da Fundação de Economia e Estatística por Lagemman e Marques (2011) que

chegam a conclusão de haver cinco fatores preponderantes na política fiscal brasileira e que justificam a necessidade de instituir mecanismos de fiscalização dos gastos públicos.

1) o nível da carga tributária é elevado para um país com renda média como o Brasil; 2) a carga tributária é muito dependente de impostos indiretos; 3) considerando-se o elevado nível de desigualdade de renda e riqueza e o alto grau de regressividade de carga tributária, falta equidade no sistema tributário em vigor; 4) dada a presença de impostos cumulativos, os produtos produzidos em solo brasileiro perdem poder de competitividade tanto no mercado doméstico como no mercado externo; e 5) a complexidade da legislação tributária e altos custos para cumpri-la integralmente. (LANGEMMAN E MARQUES pg. 24)

Santos (2008) também reconhece a importância da autonomia financeira para além da política no que tange a governança municipal. Embora atualmente haja relativa independência isso só foi possível como o movimento municipalista na década de 80. Na época, as demandas por reforma agrária, saúde e educação e diretrizes da política urbana forçaram a descentralização do poder.

PROBLEMAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Na tentativa de entender o sistema jurídico brasileiro temos de retomar a concepção de Estado e novamente citar o modelo adotado: federalismo. Para Rocha, o caso brasileiro envolve a questão partidária com a presença de dezenas de agremiações políticas que travam uma luta com os governos em busca de descentralização de poder. “Um consenso fácil pode ser obtido sobre o seu significado mais abstrato, que concebe o federalismo como uma aliança que busca compatibilizar a existência de um centro de poder com a autonomia das partes” (ROCHA 2011, pg. 335)

Para normatizar essa relação de Estado, União e municípios, a Constituição de 88 determinou sua divisão de competências por força de lei. Essa medida é considerada por Montesquieu (2000). “Nada dá maior força às leis do que a extrema subordinação dos cidadãos aos magistrados” (p. 61). Seguindo essa linha ele ainda faz outras ressalvas que podem perfeitamente serem aplicadas a atualidade. “A autoridade paterna é ainda muito útil para preservar os costumes. Já dissemos que, numa república, não existe força tão repressiva quanto nos outros governos. Logo, é preciso que as leis tentem suprir essa falha: fazemo-no como a autoridade paterna” (p.61)

Por outro lado, essa figura paternal precisa responder aos anseios da sociedade e, mais ainda, com a transparência que a função exige. “Se não distribuírem os recursos para o povo, deve-se mostrar que eles estão sendo bem administrados: mostrá-los significa, de algum modo, fazer com que o povo goze deles” (MONTESQUIEU, p. 63).

Esse sentimento que remonta a um pedido de satisfação da população frente a seus governantes vem acompanhado pelo progresso científico e as possibilidades que as ferramentas tecnológicas proporcionam. No artigo “*Federalism and Global Governance*”, John Scales Avery (2012) trata dos obstáculos para uma união global, diante das diferentes características e necessidades dos povos. Uma das conclusões do autor refere-se ao poder dos meios de comunicação para permitir essa união.

The progress of science has created this need, but science has also given us the means to enlarge the political unit: our miraculous modern communications media, if properly used, have the power to weld all of human kind into a single supportive and cooperative society. (p. 43).

No Brasil, a discussão em torno da transparência pública surge no fim da ditadura militar durante a reestruturação de um governo democrático. No entanto, o debate mais específico surge no Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU) e é votada pelo Congresso em 2011, sendo promulgada no mesmo ano sob a lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Sob as asas dessa nova legislação estão os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, abrangendo ainda os órgãos integrantes da administração direta e autarquias nas esferas federal, estadual e municipal. Cabe à eles tornar pública os atos de sua administração, garantir publicidade e acesso à lei por meio de setor próprio para atendimento ao cidadão com retorno de todas as demandas. Ela traz como essência que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção.

Essa discussão talvez não fosse necessária se, simplesmente, fosse cumprido o Artigo 5º da Constituição Federal que no inciso XXXIII garante o direito de todo brasileiro receber informações dos órgãos públicos dentro do interesse partícula, geral ou coletivo. Se formos mais além, a legislação sobre o acesso à informação é preconizada por diversos órgãos internacionais que apoiam a democratização dos dados como direito inalienável da população. Formalizada depois da Segunda Guerra Mundial e com a adesão de 50 países surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945. Ela é fruto da Liga das Nações que teve com marco o tratado de Versales em 1919, na Holanda.

Um dos mais respeitados documentos elaborados por ela é Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de Dezembro de 1948 e estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. Em meio aos direitos a liberdade, o artigo 19 também cita a oferta de acesso

público à informação quando defende a livre expressão e de não haver interferência pelas suas opiniões. Esse mesmo artigo ainda prega a difusão de ideias e informação.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) representa de maneira autônoma a Organização dos Estados Americanos (OEA) cujo mandato surge conjuntamente com a Convenção Americana dos Direitos Humanos. No artigo 4º sobre os princípios da Liberdade de Expressão ela é clara em seu posicionamento ao colocar a oferta de dados como obrigação do Estado. Para a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos⁵ o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

Outros organismos internacionais também se envolveram na questão como foi o caso das Organizações das Nações Unidas em uma ação contra a corrupção também tentou um acordo global em busca de lisura nos atos públicos. No capítulo que trata da prevenção, a participação social é destacada como principal aspecto que pode influir nos governos. Entre os itens apontados estão iniciativas dos Estados direcionadas à transparência pública ampliando acesso às contas públicas e estimular a participação social. Estas medidas estão explicitadas nos artigos 9 e 10. Neste último, a ONU responsabiliza os governos em oferecer acesso público de sua gestão.

DEMOCRATIZAR PARA SOCIALIZAR

Quando falamos em democratização da informação logo entendemos a importância que um fato pode ter quando divulgado em algum meio de comunicação que possui um alcance maior de audiência. Nesse processo de democratização, a regionalização⁶ pode ser melhor abordada por meio da comunicação comunitária em uma determinada localidade.

Ao falarmos em democratização, não podemos deixar de mencionar o que diz o Artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a

⁵ Disponível em www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Liberdade.de.Expressao.htm

⁶ Transferência de competências do poder central às regiões de um país. Disponível em <http://www.dicio.com.br/regionalizacao/>

inviolabilidade do direito a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade, nos termos seguintes:

- IX: é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;
- X: são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
- XIV: é assegurado a todos o acesso a informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

Segundo Peruzzo (2004) os maiores expoentes no processo de democratização da comunicação são os estudiosos da área, ativistas, movimentos e organizações da sociedade civil. Para a autora, os movimentos populares no Brasil contribuem para a discussão mais profunda sobre o tema, porém é necessário que haja a participação da sociedade.

Um meio de comunicação não serve somente para difundir conteúdos, mobilizar e conscientizar. A participação ativa do cidadão na feitura da comunicação, ou seja, na criação, sistematização e difusão de conteúdos e nos demais mecanismos inerentes ao processo comunicativo também é educativo porque possibilita que a pessoa sinta sujeito, e, como tal, se desenvolva intelectualmente, aprenda a compreender melhor o mundo e seja capaz de interferir no seu entorno e na sociedade como um todo, visando assegurar o respeito aos direitos humanos. (PERUZZO, 2009, p. 42)

Antonio Pasquali e Romel Jurado (2002, pp. 2-3), ressaltando que todos os seres humanos adquirem, ao nascer, o direito inalienável de comunicar-se e que a incapacidade ou impossibilidade de comunicar-se impede a formação de qualquer modelo de vida comunitária, propõem que o direito à comunicação englobe o exercício pleno e integral dos seguintes direitos ou liberdades:

a) Direito à liberdade de opinião: consiste no poder inalienável das pessoas de formular e emitir juízos próprios sobre qualquer assunto público ou privado;

b) Direito à liberdade de expressão: as pessoas podem utilizar qualquer meio, canal, forma ou estilo para exteriorizar suas ideias e sua criatividade sobre qualquer assunto ou pessoa, seja público ou privado, sem que se possam exercer legitimamente formas de controle ou censura prévias;

c) Direito à liberdade de difusão: é o direito de realizar atividades de comunicação em igualdade de condições jurídicas e de constituir empresas ou entidades de comunicação;

d) Direito à liberdade de informação: é o poder não restringível de todas as pessoas, assim como das empresas de comunicação para acessar, produzir, circular e receber todo tipo de informação, com exceção: em caso da informação estar protegida por determinação jurídica ou representar abertamente a violação à intimidade da pessoa;

e) Direito ao acesso e uso dos meios de comunicação e das tecnologias da informação e comunicação: consiste no poder de acessar e usar livremente os meios e tecnologias de informação e comunicação na produção e circulação de conteúdos próprios, bem como na recepção de conteúdos.

Por meio da democratização, a sociedade pode se tornar participante no processo de comunicação a partir do momento em que as pessoas entendem que seu papel vai além de ser um mero eleitor, podendo se tornar um ativista político mais engajado nas discussões que envolvem a sociedade e o Estado.

METODOLOGIA

Para a elaboração deste trabalho foram utilizados dois tipos de pesquisas: bibliográfica e documental. A primeira se refere a um tipo de pesquisa que surge partir de um material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos e periódicos e sites da internet. Já a segunda, possui como fontes principais os documentos, sejam eles impressos, mas também de jornais, sites da internet, gravações etc.

Além de alguns autores já mencionados em citações e nas referências bibliográficas deste artigo, o site da Controladoria Geral da União (CGU) também foi amplamente consultado e serviu como uma das principais fontes documentais para a elaboração deste trabalho.

DISCUSSÃO

No dia em que entrou em vigor, o Estado de São Paulo publicou decreto que regulamentou a lei. Levantamento feito pela Controladoria Geral da União a partir de dados dos sítios oficiais dos Estados e Municípios deu-se panorama da Lei de Acesso à Informação (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013). A pesquisa alcançou os 26 Estados, Distrito Federal e 253 municípios com população superior a cem mil habitantes, as quais seriam obrigadas a disponibilizar as informações em suas páginas eletrônicas. O resultado deste panorama, feito em janeiro de 2013, verificou-se que esta legislação é regulamentada em 12 Estados (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de

Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo). Nas capitais, o número é ainda menor: 10. São elas: Rio Branco, Manaus, Brasília, Vitória, Belo Horizonte, Campo Grande, Belém, Rio de Janeiro, Florianópolis e São Paulo. Isso representa 46% dos Estados e 37% das capitais.



*Última atualização: Abril de 2013 - Previsão de atualização quadrimestral

**O levantamento considera apenas normativos locais em plena vigência, que tenham por objetivo expresso a regulamentação da Lei de Acesso à Informação, de acordo com o art. 45 da Lei 12.527/11. Não espelham, por exemplo, projetos de Lei que estejam em tramitação das respectivas assembleias estaduais ou câmaras municipais.

Fonte: CGU – Mapa da Transparência. Acessado em 11/5/2013. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoodaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/index.asp>

A lei é fruto de discussão que envolveu a Controladoria Geral da União (CGU) – órgão do governo federal de fiscalização externa – e da própria Unesco. A elaboração da minuta da lei deu-se a partir de conferências que, entre 2003 e 2011, totalizaram 87 eventos abordando as mais diversas áreas (PORTFÓLIO **Controladoria-Geral da União** *Combate à Corrupção e Promoção da Transparência Pública no Brasil*). (NOVEMBRO DE 2011). Uma cartilha elaborada por estes dois organismos e que tem como público-alvo os agentes públicos já antecipa as possíveis dificuldades de se colocar em prática o acesso. As considerações do ministro-chefe da Controladoria, Jorge Hage, que assina o prefácio desta publicação são claras:

O desafio, agora, é assegurar a implementação desta Lei. Devemos enfrentar desafios de natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos - estes, devidamente capacitados - para garantir a observância do que dispõe a Lei. Além disso, teremos que vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos. Nesse sentido, a atuação dos agentes públicos, comprometidos com a transparência e o acesso à informação, mostra-se essencial e determinante para o sucesso e eficácia da Lei”. (Acesso à informação pública: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011⁷)

Embora essa sensibilização pareça ser iniciada do zero, ou seja, somente a partir da promulgação da lei, a CGU em seu portfólio (Novembro de 2012) atesta que houve a 1ª Consocial. Ainda segundo a cartilha da CGU, houve a etapa nacional da 1ª Conferência Nacional de Transparência e Controle Social (Consocial) resultou na definição de 80 diretrizes de atuação para assegurar políticas públicas de promoção de participação social no planejamento e controle dos recursos públicos, nos âmbitos municipal, estadual, distrital e nacional. Foram 1,2 mil delegados eleitos ao longo das etapas preparatórias, sendo 1.023 conferências municipais/regionais, 26 estaduais, 1 distrital, 302 livres e 1 virtual. Mas, ao voltarmos os olhos para a legislação brasileira, ressalta-se que apesar de todas as obrigações impostas na Lei de Acesso, há uma brecha que deixa cair por terra qualquer perspectiva de sua implementação. O artigo 45 determina: “Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III”. (BRASIL, Constituição de 1988).

Toda a sensibilização em torno da Lei de Acesso se faz necessária já que sua efetiva implantação depende de iniciativa dos órgãos públicos abrangidos por ela. Relatório final da CGU elaborado por Fabiano Angélico, aponta problemas de caráter tecnológico essencial para que haja a publicidade tão preconizada pela lei no âmbito federal, precursor da oferta de dados. Segundo histórico levantado pelo autor, assim que regulamentada a Lei de Acesso, o governo federal criou a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda), um conjunto de padrões e mecanismos para viabilizar a disponibilidade e compartilhamento de dados. Ele tem o objetivo de auxiliar o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) um órgão previsto a ser criado para efetivar o acesso aos dados. Mesmo considerando os órgãos

⁷ “Acesso à Informação Pública: Uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 é uma publicação direcionada aos agentes públicos, que tem como objetivo incentivar e esclarecer aos servidores e demais integrantes dos órgãos públicos sobre as origens e finalidade da Lei de Acesso tentando por fim à ‘cultura do sigilo’ e inserir a importância da publicidade dos atos públicos.

federais, Angélico verificou deficiências quanto a formatação dos documentos processados pelo governo e de difícil visualização e entendimento por parte dos cidadãos.

A mesma CGU que defende a transparência pública também se equivoca ao tratar da lei. Em documento oficial do órgão intitulado “**Controladoria-Geral da União** *Combate à Corrupção e Promoção da Transparência Pública no Brasil*” (NOVEMBRO DE 2011), informa que: “Com a Lei em vigor, qualquer pessoa passou a ter direito de acesso a documentos e informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos, em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e níveis de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal)” (p. 36). Como vimos, a simples promulgação e implantação de uma lei não quer dizer que, de fato, ela torna-se realidade.

Na tentativa de se chegar a alguma conclusão acerca da problemática que envolve a implantação da lei é necessário discutir como a política pública referenciamos em Frey (2000) que faz uma revisão conceitual do tema. Além de destacar a falta de aprofundamento científico do tema, ele traz relação com o nível de democracia alcançado pelo Estado.

No que diz respeito à ‘policy analysis’ nos países em desenvolvimento, é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual (deficitário) foi elaborado nos países industrializados e, portanto, é ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas do Ocidente. Defendo a tese de que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de ‘polity’ e ‘politics’, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento. (FREY 2000, p. 215 e 216⁸)

Considerando o olhar de Frey que envolve a maturidade do Estado, podemos traçar paralelo com outra medida adotada pelo governo brasileiro. Desde a Carta Magna de 1988 foram instituídos diversos mecanismos de controle fiscal. Leis, decretos e portarias delinearão e encurtaram, de certa maneira, a distância entre o poder público, órgãos fiscalizadores e sociedade. Uma das mais significativas é a Lei Complementar⁹ 101/00 a Lei de

⁸ O autor considera ‘policy analysis’ como a profunda avaliação da prática e teoria, considerando seu princípio, meios e fins, além de abordar a eficácia e resultados obtidos com tais ações. Já a ‘polity’ trata da dimensão mais institucional do processo de implantação das políticas. “Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política”

⁹ É uma lei que instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal – planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal – determinando que fosse dada ampla divulgação à sociedade dessas informações. Estão sujeitos à LRF os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais de todas as esferas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Lei Complementar 131/09 determina que até maio de 2013 todos os entes da federação, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cumpram todos os itens.

Responsabilidade Fiscal, em vigor desde maio de 2000. (MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS, 2013). Ela estabelecer normas que orientam as finanças públicas. No entanto, foi preciso editar uma Lei Complementar, a 131/09, com o acréscimo do estabelecimento de portais de transparência com transmissão de dados em tempo real sobre os gastos do governo. Além disso, prevê prazos e punições para quem descumprir seus itens, sob pena de serem barrados os repasses da União.



Figura 1 - Histórico de normativos que ampliaram o acesso à informação no Brasil

Fonte: MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

CONCLUSÃO

A partir das discussões travadas neste artigo conclui-se que, embora o governo brasileiro tenha avançado na implementação de políticas públicas e legislação em torno de mecanismos de transparência pública, a cultura do acesso à informação ainda é obstáculo. Temos como exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal que necessitou adotar outros dispositivos, inclusive de penalização, para que fosse atingido em sua plenitude. No caso da Lei de Acesso à Informação, mesmo com os dispositivos federal e de abrangência nacional, é “opcional” aos gestores regulamentá-la nos âmbitos estadual e municipal, deixando à vontade dos gestores públicos sua aplicação. Um ano após sua regulamentação, apenas 46% dos Estados trataram de instituir a lei, mesmo índice identificado nas capitais. Há de se ressaltar que as discussões sobre estes dispositivos são feitas desde 2003, sendo que de

Abaixo, veja figura com a evolução das leis de transparência no Brasil.

2009 a 2011 o projeto tramitou no Congresso Nacional. Portanto, sem o estabelecimento de prazos e penalidades para os entes federados que não a regulamentarem o Brasil não conseguirá oferecer ferramentas de transparência na gestão pública e dar mais um passo na democracia e participação popular.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

AVERY, John Scales. **Federalism and Global Governance.** Cdmus Vol.1, Issue 5 – Oct. 2012

BARRACHO, Hertha Urquiza e SOUZA, Jacyara Farias. **Regionalismo e Federalismo: as novas feições do estado brasileiro pós constituição de 1988.** Encontro Nacional do Conpedi. Fortaleza. CE. 2010. Pp. 504-518.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Editora Campus. Rio de Janeiro. 1992.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 10/1/2013.

LANAO, Jairo. E. In: Coleção Chapultepec. **A Liberdade de Imprensa e a Lei.** Sociedade Interamericana de Imprensa. 1999.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Princípios da Liberdade de Expressão, disponível em www.cidh.oas.org.br

COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s_Convencao.Liberdade.de.Expressao.htm. Acessado em 10/7/2013

MAPA DA TRANSPARÊNCIA. Controladoria Geral da União. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/index.asp>. Acessado em 10/3/2013

LAGEMAN, Eugenio, OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de, MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos. **Federalismo Fiscal Brasileiro: problemas, dilemas e competência tributária.** Secretaria do Planejamento e Participação Cidadã. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Agosto 2011, Porto Alegre.

MONTESQUIEU, (Charles Louis de Secondat, Barón de la Brède et). **O espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PASQUALI, Antonio e JURADO, Jomel. Propuesta de formulación del Derecho a la Comunicación. Disponível em:

http://www.movimientos.org/es/foro_comunicacion/show_text.php3%3Fkey%3D1019

Acesso em 5 junho 2013.

PERUZZO, Cicilia. **Direito à Comunicação Comunitária, Participação Popular e Cidadania**. In. Maria José da Costa Oliveira (Org.). Comunicação Pública. Capinas: Alíena, 2004, v.1, p. 49-79.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981, 26ª edição.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra Corrupção. Disponível em <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acessado em 10/4/2013

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf. Acessado em 10/4/2013

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Federalismo: dilemas de uma definição conceitual**. Civitas. Vol. 11, nº2. Porto Alegre 2011. P. 323-338

SANTOS, Ângela Moulin S.. Penalva. **Município descentralização e território**. Rio de Janeiro. Forense. 2008.

ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: UMA INTRODUÇÃO À LEI 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011”. Acessado em 10/4/2013. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/CartilhaAcessoInformacao.pdf>

ANGÉLICO, Fabiano. **Catálogo de Dados**. Controladoria Geral da União, MPOG e Unesco. Relatório Final.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COMBATE À CORRUPÇÃO E PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL. Acessado em 10/4/2013. Disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Portifolio/arquivos/portifolio_CGU.pdf

MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS. 1ª EDIÇÃO, BRASÍLIA, 2013. Acessado em 20/7/2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf