

Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil

State and bureaucracy: Limits to the application of the Right to Information Law in Brazil

Danilo Rothberg¹
Carlo José Napolitano¹
Letícia Passos Resende²

RESUMO

Saudada como consequência de um complexo processo de evolução do arcabouço jurídico-institucional brasileiro, a Lei Federal 12.527, denominada Lei de Acesso a Informações, sancionada em 18 de novembro de 2011 e regulamentada no âmbito do Poder Executivo federal pelo Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, atende o pressuposto do direito à informação fixado pela Constituição Federal de 1988. Valores e práticas historicamente construídos podem significar obstáculos e resistências importantes à sua aplicação. Características do próprio texto legal, que vêm à tona quando comparado aos seus congêneres internacionais, também sinalizam possíveis complicadores. Este artigo indica limites que a Lei de Acesso a Informações pode enfrentar à sua consolidação, originários principalmente do campo da cultura político-institucional, que se tornam mais nítidos com o exame de características brasileiras em comparação com outros países que possuem dispositivos semelhantes.

Palavras-chave: cultura política, direito à informação, democracia.

ABSTRACT

Welcomed as a result of a complex process of evolution of the Brazilian legal and institutional framework, the Federal Law 12.527, known as the Right to Information Law, enacted on November 18, 2011 and regulated in the federal Executive Branch by Decree 7724 of May 16, 2012, meets the assumption of the right to information secured by the Constitution of 1988. However, historically constructed values and practices may bring major obstacles and resistance to its implementation. Features of the legal text itself, observed when one compares it with its international counterparts, also signal potential complicating factors. This article points to limits that the Right to Information Law may face, in terms of its consolidation, particularly those coming from Brazil's political and institutional culture, which become clearer by comparing some of its characteristics with those of other countries that have similar laws.

Key words: political culture, right to information, democracy.

¹ Universidade Estadual Paulista. Av. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01, 17033-360, Bauru, SP, Brasil. E-mails: danroth@uol.com.br, carlonapolitano@faac.unesp.br

² Editora Aranda. Alameda Olga, 315, 01318-002, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: lpresend@outlook.com

Introdução

Saudada como consequência de um complexo processo de evolução do arcabouço jurídico-institucional brasileiro, a Lei Federal 12.527, denominada Lei de Acesso a Informações, sancionada em 18 de novembro de 2011 e regulamentada no âmbito do Poder Executivo federal pelo Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, atende o pressuposto do direito à informação fixado pela Constituição Federal de 1988.

Amplas expectativas de diversos setores sociais e categorias profissionais, em especial daquelas envolvidas com gestão e produção de mídias públicas e comerciais, foram depositadas em torno das contribuições deste inédito dispositivo legal para o avanço da democracia brasileira.

Mas os efeitos da legislação não ocorrem em um vácuo simbólico. Valores e práticas historicamente construídos podem significar obstáculos e resistências importantes à sua aplicação. Características do próprio texto legal, que vêm à tona quando comparado aos seus congêneres internacionais, também sinalizam possíveis complicadores.

Este artigo indica limites que a Lei de Acesso a Informações, embora solidamente ancorada na Constituição Federal, pode enfrentar à sua consolidação, originários principalmente do campo da cultura político-institucional. O raciocínio aqui proposto se desenvolve em três seções. A primeira retoma argumentos sociológicos que têm comparecido nas explicações usuais sobre a natureza da cultura política brasileira. A segunda seção indica as bases constitucionais do direito à informação no Brasil. A terceira seção situa a Lei 12.527 diante do cenário dos textos equivalentes em países estudados pela Unesco. As considerações finais sintetizam as contribuições do artigo ao esclarecimento dos limites de aplicação da Lei 12.527 trazidos por possíveis insuficiências do próprio dispositivo legal no contexto de características culturais do país.

Estado e democracia

A cultura política de segredo sobre os meandros da administração pública se construiu no Brasil em função de arranjos particulares de poder que se tornaram conhecidos, segundo a literatura científica sobre o tema,

como patrimonialismo e clientelismo, fatores que, teoricamente, podem ter seu alcance restringido pela atuação de uma burocracia profissional guiada por princípios de racionalidade legal-administrativa.

No âmbito da organização social, a racionalidade exige a relação objetiva e transparente entre ações e finalidades, atadas por nexos causais que devem assumir significados indisputáveis, ainda que circunstancialmente, e ser percebidos universalmente como objeto consensualmente imposto de maneira impessoal e sistemática (Weber, 2009). A “racionalidade tem a ver com sua institucionalização social: a ação racional referente a fins seria produzida apenas pelo controle das ações mediante as ideias”, segundo Sell (2012, p. 157).

Uma vez inscrita na forma da lei, a afirmação da racionalidade envolve a interiorização de normas sociais, a instituição do monopólio da violência pela autoridade soberana e a normalização do progresso econômico através do estabelecimento de garantias legais de propriedade e relações contratuais no percurso de fundação do Estado moderno, indicam Bobbio *et al.* (1997).

No conjunto, as regras inscritas no terreno da racionalidade administrativa se sustentam graças aos valores a elas atribuídos por uma sociedade que aposta na razão como forma de discernir conflitos mediáveis, através da escolha de critérios que relacionam, de forma unívoca, meios e fins. Economia, direito e ciência são os campos nos quais a racionalidade possibilita a superação de particularismos individuais pela adoção de condutas regradas e universalmente aceitas. O aspecto cultural da padronização de comportamentos é essencial nesta concepção de teoria social. A racionalidade envolve tanto um aspecto prático, ligado a ações materiais, quanto um substrato cultural, que alimenta a ação e fundamenta a reflexão sobre a legitimidade das conexões autorizadas socialmente entre causas e finalidades.

Deste âmbito teórico decorre o suposto de que a gestão pública requer a existência de uma burocracia qualificada para operacionalizar a regulação racional de procedimentos administrativos através da crença em valores que justificam e explicam sua manutenção. A racionalidade administrativa deve guiar a burocracia estatal, e esta deve se diferenciar da política para assegurar a melhor correspondência entre meios e fins.

Em sua leitura de Weber (2009), Martins (1997) salienta que a instalação da burocracia nos quadros da administração pública pode dar margem ao insulamento dos burocratas em relação à política. Embora o insulamento possa se tornar, em alguma medida, necessário

para resguardar a autonomia diante de arranjos instáveis de poder, também traz o risco do surgimento de autocracias. A burocracia “figura como uma forma moderna de dicotomização entre política e administração, quer pelo isolamento da administração em relação às premissas valorativas da ação pública, quer pelo seu reverso, a usurpação, pela administração, das funções políticas” (Martins, 1997, p. 47). Intensos conflitos surgem exatamente da forma não funcional da comunhão entre as esferas da administração e da política. Uma das distorções mais frequentes da relação entre as partes se dá quando a administração busca garantir, através da política, a preservação daquilo que considera direitos, mas que, na visão de quem a política democrática não pode ignorar, isto é, os eleitores, não passa de privilégios.

Nesse sentido, para gerar eficiência, a harmonização entre democracia e profissionalização da gestão pública depende, muitas vezes, da exposição seletiva e do encobrimento de determinados termos da relação, na busca pela representação dos interesses dos diversos setores sociais. “Política e administração [...] integram-se ou dicotomizam-se de diferentes formas à medida que competem ou cooperam tanto na identificação e agregação de interesses da sociedade civil, quanto na formulação e implementação das políticas públicas”, segundo Martins (1997, p. 47). Um dos riscos decorrentes dos conflitos entre política e administração é a instalação de uma autocracia burocrática, que tende a ser seletivamente permeável aos agentes sociais e preferir a construção de acordos circunstanciais com os representantes políticos, nos quais estes sejam forçados a manter prerrogativas (ou privilégios, dependendo do ponto de vista) dos burocratas.

Isto significa que peças de informação devem, eventualmente, permanecer ao abrigo do escrutínio público, especialmente aquelas que revelem vantagens para políticos ou administradores difíceis de justificar aos olhos do público em geral ou indiquem a aplicação de critérios administrativos inadequados, impróprios ou, em última instância, corrompidos. Se, historicamente, no Brasil, “a gramática do insulamento burocrático tornou praticamente possível não apenas a construção burocrática, mas a própria construção nacional e o desenvolvimento decorrente”, segundo Martins (1997, p. 53), a trajetória do Estado brasileiro sugere a existência de uma “difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia”.

Segundo esta visão, os políticos podem preferir a instauração de relações de clientelismo, fenômeno bra-

sileiro entendido como “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”, segundo Carvalho (1997). O fenômeno ocorre quando “deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo”.

Já “na relação patrimonial, o Estado vai além da simples distribuição de empregos públicos em troca de apoio. Ele se vê forçado a delegar boa parte da administração local, se não toda ela, aos donos de terra”, indica Carvalho (1997). Caberia, assim, à burocracia instituir critérios técnicos de gestão pública para limitar a influência do clientelismo e do patrimonialismo. A história da política do Brasil Império e da formação da República foi, em grande parte, a história dos expedientes burocráticos criados para “reduzir, até a eliminação, os resíduos patrimoniais da administração em favor da burocracia do Estado”, segundo Carvalho (1997).

Bresser-Pereira (2007) pondera a respeito destes termos da oposição entre política e administração, que em sua perspectiva não faria jus ao cenário contemporâneo de acentuada responsabilização dos mandatários por suas escolhas no poder. “A distinção entre os burocratas ou ‘técnicos’, que seriam competentes e se identificariam com a racionalidade e a eficiência, e os ‘políticos’, que seriam clientelistas e despreparados, é uma ideologia tecnoburocrática”, segundo Bresser-Pereira (2007, p. 10), que no Brasil teria sido usada no início do desenvolvimento capitalista pela burocracia em busca de afirmação pública. Atualmente, “o processo de profissionalização não ocorre apenas com os burocratas públicos não eleitos, ocorre também com os eleitos [...], que têm, no conhecimento, seu ativo mais importante e, na eficiência ou na racionalidade, sua justificação maior” (Bresser-Pereira, 2007, p. 10).

Se a profissionalização dos eleitos tem de fato ocorrido no Brasil, como sustenta Bresser-Pereira (2007), uma das dimensões da política formal que pode indicar esse fato se relaciona aos esperados efeitos da Lei 12.527, denominada Lei de Acesso a Informações, sancionada em 18 de novembro de 2011 e regulamentada no âmbito do Poder Executivo federal pelo Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

A Lei 12.527 decorre da evolução do arcabouço jurídico-institucional brasileiro, nos passos de um percurso de aperfeiçoamento da democracia que deita suas raízes na Antiguidade, segundo Batista (2012).

Ao sujeitar a burocracia à obrigação de divulgar informações sobre eventuais privilégios conquistados através de relações espúrias com mandatários e possíveis escolhas equivocadas de ambas as esferas de poder na formulação e execução de políticas públicas, a nova legislação tem o potencial de contribuir para reverter o efeito do patrimonialismo e do clientelismo na cultura política brasileira, ainda que estes fatores possam significar resistências à aplicação da lei. Em seu favor, a Lei 12.527 pode contar com sólido respaldo constitucional. Este é o assunto da próxima seção.

Regulação constitucional do direito à informação

Em diversos dispositivos, o texto constitucional brasileiro faz referência à informação. No artigo 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, vários incisos tratam do tema.

O inciso IV dispõe que é livre a manifestação do pensamento, vedando apenas o anonimato na difusão de informações. No inciso XIV, está contida a regra que assegura “a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Trata-se de um direito coletivo, mas também com nítido caráter de garantia profissional dos jornalistas, muito embora não seja restrito a estes profissionais. O inciso XXXIII traz a previsão de 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Ainda no artigo 5º, inciso LXXII, há a previsão do habeas-data, instrumento jurídico processual “para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público e para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

No artigo 37, § 3º, II, há a previsão do acesso aos usuários aos registros administrativos e informações sobre os atos de governo, observada restrição imposta pelo inciso X do artigo 5º, segundo o qual “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”. No artigo 139, III, há a previsão constitucional de que o direito à informação somente pode sofrer restrição quando houver declaração de Estado de sítio, ou seja, em um período de excepcionalidade extrema. O artigo 216, § 2º dispõe que à administração pública compete a gestão dos documentos governamentais, bem como as providências que se fizerem necessárias para franquear a sua consulta a quem interessar, sendo que essas informações podem ser consideradas como patrimônio cultural brasileiro. Já o artigo 220, no capítulo da Comunicação Social, disciplina que a “manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

Se a Constituição brasileira deu especial atenção ao acesso à informação, cabe lembrar que a teoria clássica do direito constitucional brasileiro (Silva, 2010) diferencia a existência de dois direitos distintos nesta área: o direito à informação, de caráter coletivo, objeto da Lei 12.527, e a liberdade de informação, de caráter individual, não necessariamente contemplada pela lei, embora prevista no artigo 5º da Constituição.

A liberdade de informação compreende, segundo Silva (2010, p. 245), “a liberdade de informar e a liberdade de ser informado”. A liberdade de informar consiste na “liberdade de manifestação do pensamento pela palavra, por escrito ou por qualquer outro meio de difusão”, enquanto a liberdade de ser informado reveste-se na prerrogativa de receber informações para o exercício das liberdades públicas. Silva (2010, p. 246) conclui que “a liberdade de informação compreende a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou ideias, por qualquer meio”. Trata-se, portanto, de um direito que garante o “livre fluxo de informações na sociedade” (Stroppa, 2010, p. 72).

Por sua vez, o direito à informação é essencialmente um direito coletivo, um direito da coletividade à informação. Para Silva (2010, p. 260), essa distinção está consignada na Constituição brasileira, artigos 5º e 220. A previsão constitucional foi, inclusive, almejada desde o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. No parecer de Cristina Tavares, relatora da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, verifica-se que era ponto central da Constituinte tratar a informação como um “um recurso social vital” (SEEP, 2008a, p. 152). Do acesso à informação, de seu processamento e distribuição eficiente “depende toda e qualquer decisão de grupos ou instituições sociais nas sociedades modernas” (SEEP, 2008a, p. 153):

Quanto mais amplos, diversificados, plurais forem os meios e as tecnologias, maior será a quantidade, logo o valor, da informação socialmente produzida e recebida. Maiores serão as alternativas para as decisões sociais. Logo, maiores e melhores serão as oportunidades para que uma sociedade pratique verdadeiramente a democracia (SEEP, 2008a, p. 153).

Essa sugestão também está contida no relatório do constituinte Artur da Távola, relator da comissão temática que tratava da comunicação social. Quando apresentou à comissão seu parecer sobre o direito à informação, propôs a seguinte redação: “A informação é um bem social e um direito fundamental da pessoa humana. Todo cidadão tem direito, sem restrições de qualquer natureza, à liberdade de receber e transmitir informações, ideias e opiniões, por quaisquer meios e veículos de comunicação” (SEEP, 2008b, p. 177).

Apesar do regramento jurídico da informação, esta configura também um bem com implicações para o crescimento econômico, em especial, neste período de terceira revolução industrial (Faria, 1993, 1996; Grau, 2003), conhecido por sociedade da informação. Para parcela significativa da teoria jurídica acerca do direito à informação, há a compreensão ou pelo menos o reconhecimento de que a informação, no atual estágio do capitalismo mundial, pode ser considerada mercadoria transacionável no mercado global.

Segundo Grau (2003, p. 114), na sociedade contemporânea a “informação assume a feição de mercadoria econômica – e política – de modo bem peculiar. O fato de as informações estarem acessíveis, ao imediato alcance de todos, não significa que tenham elas deixado de consubstanciar um instrumento de poder”. Vivemos nitidamente “em um momento de transformação do modo de produção capitalista, transformação que decorre, fundamentalmente, da revolução da informática” (Grau, 1991, p. 52).

Para Gonçalves (2003, p. 7), no “centro desta transformação está a afirmação da informação como principal fonte de riqueza ou recurso estratégico na ‘sociedade pós-industrial’ ou ‘sociedade da informação’”. Por isso, a informação é um bem que o direito quer e deve regular: “cabe aos Estados, nas sociedades contemporâneas, uma função de ordenação e regulação das relações sociais e de composição de interesses individuais e sociais” através da definição de regras para a produção e circulação das informações (Gonçalves, 2003, p. 24).

O embate teórico acerca da natureza jurídica da informação possibilita reconhecer a existência de duas

correntes sobre a matéria: realista, que trata a informação como mercadoria, e idealista, que a considera um bem público, instrumento para a prática da democracia, garantidor do acesso à cultura e à educação, segundo estudo da Unesco — Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura que empreende análise abrangente de leis de acesso à informação em vários países (Mendel, 2009).

Comparações entre a Lei 12.527 e casos internacionais são apresentadas na próxima seção.

Direito à informação no Brasil e no mundo

O estudo da Unesco (Mendel, 2009) sustenta que as leis de acesso a informações públicas buscam garantir o exercício de direitos humanos fundamentais, sem os quais os cidadãos estarão impedidos de influenciar a tomada de decisão sobre questões que os afetam diretamente. “Para que as eleições cumpram sua devida função (descrita na lei internacional como a garantia de que ‘a vontade do povo seja a base da autoridade do governo’), o eleitorado precisa ter acesso a informação” (Mendel, 2009, p. 4).

Consequência do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, celebrada em 1948, as leis específicas que asseguram o direito à informação sobre gestão pública estão presentes em mais de 70 países, número que deve chegar a 100 nos próximos anos; um drástico aumento, considerando que em 1990 havia apenas 13 países com dispositivos dessa natureza (Mendel, 2009). Sua crescente adoção se deve em parte ao fortalecimento, nas democracias, do conceito de governança, entendida como exercício de governo transparente, que pode ser responsabilizado de forma objetiva mediante a prestação de informações abrangentes e acuradas que permitem, ao público em geral, avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas que formula e executa.

A instituição da proteção legal do direito democrático à informação não é absoluta e tem exigido a criação de soluções adequadas para impor critérios em torno de questões inevitáveis, como: qual deve ser a amplitude da obrigação de divulgar e como assegurar o cumprimento deste dever? Como diminuir custos diante da limitação de recursos em países onde a cultura do sigilo ainda é

dominante? Como recorrer diante da recusa de um pedido de informação? Como divulgar aos cidadãos que eles têm esse direito?

Abrangendo as leis de 14 países (Azerbaijão, Bulgária, Índia, Jamaica, Japão, Quirguistão, México, Peru, África do Sul, Suécia, Tailândia, Uganda, Reino Unido e EUA), escolhidos para representarem as diversas regiões com trajetórias comuns nos cinco continentes, a Unesco (Mendel, 2009) identifica nove princípios para a matéria: (i) divulgação máxima; (ii) obrigação de publicar; (iii) promoção de governo aberto; (iv) limites para as exceções; (v) procedimentos que facilitem o acesso; (vi) custos acessíveis; (vii) reuniões abertas; (viii) precedência da divulgação; e (ix) proteção aos denunciantes.

O primeiro princípio sustenta que o acesso à informação deve ser o mais abrangente possível, incluindo o maior número de servidores públicos, órgãos e cidadãos que possam reivindicá-lo. O segundo afirma a obrigação de publicar de maneira proativa as questões de interesse público e não somente mediante solicitação específica.

Garantir a prática dos dois princípios já é caminho para a promoção de um governo aberto, o terceiro deles, segundo o qual é preciso combater a cultura do sigilo, com frequência arraigada na burocratização do serviço público em todo o mundo.

O quarto princípio determina que as exceções ao exercício do direito à informação podem evitar abusos e danos à administração pública ou pessoas físicas. Mas devem ser limitadas: “uma recusa de divulgação de informações não pode basear-se no objetivo de proteção dos governos contra constrangimentos ou exposição de atos ilícitos” (Mendel, 2009, p. 36). O estudo sugere três questões para avaliar quando o sigilo é cabível: “as informações precisam ser relativas a um objetivo legítimo registrado na lei; a divulgação precisa ameaçar causar danos substanciais a esse objetivo; e o dano ao objetivo precisa ser maior do que o interesse público de ter as informações” (Mendel, 2009, p. 37).

O quinto princípio exige que as informações estejam disponíveis de maneira acessível. “Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa” (Mendel, 2009, p. 38). Ferramentas da tecnologia da informação devem ser criadas para essa finalidade e devem ser empregadas sempre que possível, mas sem acarretar altos custos (sexto princípio).

O sétimo princípio especifica que não importa se a informação chega ao alcance do público por meio de registros permanentes ou oralmente em uma reunião.

Desta forma, todos devem ter a liberdade de participar, se assim o desejarem, de quaisquer reuniões de órgãos públicos ou daqueles cujas atividades têm influência direta na sociedade.

O oitavo princípio afirma que a divulgação tem precedência sobre circunstâncias posteriores nas quais a obrigatoriedade de sigilo venha a ser pleiteada: “a lei de direito à informação sobrepõe-se à lei de sigilo conflitante” (Mendel, 2009, p. 41).

Por fim, está a importância da proteção dos servidores que fizerem denúncias por sua própria vontade sobre atos ilícitos. As leis de acesso à informação são instrumento de combate à corrupção e devem salvaguardar os que revelam, “de boa fé, informações sobre atos ilícitos, ou aquele que divulgar uma séria ameaça à saúde, segurança ou meio ambiente, salvo quando a imposição de sanções servir a um interesse legítimo e se fizer necessária em uma sociedade democrática” (Mendel, 2009, p. 42).

A Lei 12.527 atende, em especial, o quarto princípio com seu capítulo IV, “das restrições ao acesso à informação”, que discorre sobre a classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo, e o primeiro e oitavo princípios com seu capítulo V, “das responsabilidades”, sobre as possíveis sanções àqueles que ferirem o princípio da máxima divulgação e da precedência da divulgação.

Não se verifica na Lei 12.527, no entanto, a presença de determinações sobre reuniões abertas e proteção aos denunciantes, muito embora exista na Constituição Federal a previsão de reuniões abertas no artigo 93, inciso IX (“todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação”) e inciso X (“as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros”). Em função de uma lacuna na Lei de Acesso a Informações brasileira, estes dois aspectos permanecem desregulados, apesar de serem essenciais para aproximar o público do pretendido governo aberto, ao indicarem a necessidade da descontinuidade da cultura do sigilo e para que os próprios servidores se sintam estimulados e protegidos em denúncias.

As reuniões abertas não são regra nos 14 países presentes no estudo da Unesco. Apenas o Quirguistão prevê reuniões abertas em sua lei específica sobre o direito

à informação. Nos Estados Unidos, o tema é objeto de leis específicas, de aplicação mais complexa.

E, entre os 14 países estudados pela Unesco, apenas a lei específica de Uganda oferece proteção aos denunciadores. Reino Unido, África do Sul e Estados Unidos possuem a proteção em outros dispositivos legais, o que ainda atende recomendação da Unesco. “A proteção de denunciantes constitui importante válvula de segurança que pode assegurar a divulgação de informações essenciais de interesse público” (Mendel, 2009, p. 160).

Ainda em relação ao princípio da máxima divulgação, o Brasil se equipara às melhores práticas internacionais, que não fazem distinção entre informação e sua presença em documentos específicos, e não permitem questionamento do motivo do solicitante, que, no entanto, deve ser identificado. Na África do Sul, por exemplo, a sociedade somente pode exigir o acesso a documentos nominados.

Em seu artigo 8º, a Lei 12.527 prevê a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral em local de fácil acesso, onde devem constar: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes. Na comparação internacional possibilitada pelas informações disponíveis no estudo da Unesco, o Brasil se sai melhor: Japão, África do Sul e Suécia não possuem especificações tão aprofundadas.

Os prazos para entrega da informação ao solicitante variam entre 48 horas, como no Azerbaijão (estendíveis por mais 24 horas), e dez dias nos EUA. O Brasil estabeleceu, como regra geral, a divulgação imediata, embora a lei preveja um período de 20 dias, prorrogáveis por mais dez, para justificar ao interessado a possível demora na prestação da informação, bem como os motivos da recusa se for o caso, conforme artigo 11.

Peru, México e Jamaica restringem os custos apenas a taxas de reprodução de documentos. O artigo 12 da lei brasileira estipula o mesmo critério e ainda prevê isenção a “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família”. O termo é genérico, diferentemente da África do Sul, que especificou um patamar de renda abaixo da

qual não pode haver cobrança de taxas. Os EUA adotam política diferenciada, com “distinção entre solicitantes comerciais, que poderão ser cobrados pela pesquisa, reprodução e revisão dos documentos, instituições educacionais ou científicas, que somente poderão ser cobradas pela reprodução, e outros solicitantes, que poderão ser cobrados pela pesquisa e reprodução” (Mendel, 2009, p. 152).

A escolha pelo sigilo de certas informações é considerada tópico sensível na elaboração das leis de informação: “além dos interesses protegidos pelas exceções, está a árdua tarefa de assegurar o equilíbrio adequado entre a proteção dos interesses e a necessidade de abertura” (Mendel, 2009, p. 155). O interesse público prevalece no Reino Unido, Índia, África do Sul, Uganda, Azerbaijão e Japão.

México e Peru preveem que o sigilo deve ser quebrado quando houver possibilidade de violação de direitos humanos ou crimes contra a humanidade; a Suécia estende a abertura para a proteção ao consumidor, a saúde e a segurança social.

Segundo o artigo 21 da lei brasileira, “as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”. O acesso restrito se justifica, de acordo com o artigo 23, em caso de riscos a uma diversidade de fatores como soberania nacional, condução de negociações ou relações internacionais, segurança da população, estabilidade financeira, operações das Forças Armadas, projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, segurança de instituições ou autoridades nacionais ou estrangeiras.

O artigo 27 amplia o poder de classificação de documentos como secretos por 15 anos para titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista, além do Presidente da República, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior, que também podem determinar 25 anos de sigilo para documentos considerados ultrassecretos. A restrição fere o princípio da divulgação máxima.

A Lei 12.527 também prevê que solicitações não atendidas sejam contestadas através de recursos dirigidos à Controladoria Geral da União (CGU), órgão que se tornou responsável pela aplicação da lei. Na comparação internacional, neste caso, o Brasil ficou aquém das recomendações da Unesco, que afirmam a conveniência de haver um órgão comprometido unica-

mente com tal finalidade. Para Mendel (2009, p. 158), “claro está que algum tipo de supervisão independente é necessária, já que, do contrário, as decisões quanto à divulgação ou não de informações ficam à mercê, em última análise, da discricionariedade das autoridades públicas”. A supervisão independente aparece em nove dos países estudados; não existe na África do Sul, Suécia, Uganda, Peru e Bulgária.

No âmbito das sanções aos servidores que desobedecerem ao previsto na lei, no Brasil a punição varia de aplicação de multa a rescisão do vínculo com o poder público. Situação semelhante acontece no México.

Em entrevista à Agência Brasil (Peduzzi, 2012), Toby Mendel afirmou que o Brasil teria dificuldades para fazer valer as ações previstas na lei 12.527. Segundo ele, o maior desafio seria vencer a cultura do sigilo. O autor do estudo comparativo da Unesco sugeriu que, para haver maior transparência na indicação das restrições, seria recomendável que “a classificação das informações conforme o grau de sigilo seja feita por outra instância e não pelo órgão detentor dos dados” (Peduzzi, 2012). Além disso, ele lembra a responsabilidade que o governo, as empresas públicas e os meios de comunicação, entre outros órgãos sujeitos à lei, terão ao informar os cidadãos sobre seus direitos.

DaMatta (2011, p. 4) realizou uma pesquisa com 986 servidores públicos com o objetivo de “analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação” e como isso ajudaria ou atrapalharia a implantação da Lei 12.527.

Os entrevistados se disseram relativamente favoráveis à aplicação da lei. Metade deles concordaram com a ideia de que “todo cidadão tem o direito de acesso a qualquer informação pública (aquela que não é classificada como sigilosa) sem precisar justificar sua solicitação e a administração pública tem a obrigação de atendê-lo dentro de um prazo previamente estabelecido” (DaMatta, 2011, p. 8-10). Para 88,5% dos servidores, suas obrigações são com a sociedade, contra 4,1% que enxerga sua função a serviço do Estado. Para 38,3% dos entrevistados, o fim da cultura do sigilo tornaria a administração pública mais transparente, enquanto 20,6% enxergam nesse fator uma ferramenta de combate à corrupção.

Os entrevistados estão divididos sobre a preparação do serviço público para a implementação da lei: 47,6% discordam da afirmação de que o “governo federal está preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública”, mas 45,2% concordam que sua área

de atuação “não teria dificuldade para implementar uma política de amplo acesso à informação pública porque já possui uma cultura de divulgar informações” (DaMatta, 2011, p. 11).

Os servidores foram questionados sobre a unidade a ser obrigada ao fornecimento de informação pública em seu setor de atuação. Um terço deles afirmou não existir unidade capaz dessa missão (DaMatta, 2011, p. 14-15). E quase dois terços afirmaram que “raramente” ou “nunca” são realizados treinamentos para lidar com a demanda por informações de seus órgãos. Os desafios para a implementação da lei envolviam de falta de organização, planejamento e sistematização das informações a escassez de conexões adequadas entre sistemas e bancos de dados das diferentes áreas, passando por baixa confiabilidade das bases de dados existentes e “carência de recursos humanos destinados ao atendimento das solicitações de dados e informações e também de sua disponibilização proativa em face de maiores exigências de clareza, detalhamento e interatividade”; na avaliação dos servidores, havia o “perigo de a nova legislação cair em descrédito por falta de condições necessárias e suficientes à sua efetividade” (DaMatta, 2011, p. 15-16).

O Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamenta a Lei 12.527 no âmbito do Poder Executivo Federal e estipula os procedimentos dos trâmites do acesso à informação e a classificação de informações sob restrição de acesso, observando grau e prazo de sigilo. O decreto determina a criação dos serviços de informações ao cidadão, espaço físico e online que os órgãos públicos devem manter, promovendo um passo em direção à resolução dos problemas apontados por DaMatta (2011).

Considerações finais

Este artigo situou a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informações, no contexto de dois fatores. Em primeiro lugar, retomamos aspectos da histórica cultura brasileira de sigilo que serve à permanência de burocratas isolados da política e mandatários acostumados a governar com o apoio obtido através de relações clientelistas de poder; este quadro foi contrastado com uma breve apreciação do respaldo constitucional à lei e seu potencial para reverter limites trazidos por aquela cultura política ao aprofundamento democrático. Em segundo lugar, revisamos exemplos da

experiência internacional na aplicação de dispositivos legais semelhantes, trazida por estudo da Unesco sobre a matéria.

Identificamos aspectos da Lei 12.527 e do Decreto 7.724, que a regulamentou a partir de 16 de maio de 2012, os quais podem ser considerados controversos por serem excessivamente abertos a interpretações, que se revelam, à luz dos casos estudados pela Unesco (Mendel, 2009), complicadores na aplicação da legislação.

O primeiro deles se refere à possível negativa de acesso à informação. Os artigos 11, § 1º, II, da Lei 12.527, e 15, § 1º, V, do Decreto 7.724, versam sobre o acesso imediato à informação se ela estiver disponível. Entretanto, se houver impedimento à resposta rápida à solicitação, “o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias [...] indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso”. A interpretação desse ponto pode levar à conclusão de que qualquer órgão público pode negar acesso total ou parcial a uma informação solicitada, se apresentar justificativa. Isso violaria os princípios de máxima divulgação, da procedência do interesse público, de governo aberto e do limite à abrangência das exceções.

Também aparecem como obstáculos a variedade de situações, previstas no artigo 21 da Lei 12.527, nas quais o poder público pode impor exceções ao direito à informação, e o alto poder discricionário subjacente ao artigo 27, que determina as competências para a classificação do sigilo da informação.

Apesar da Lei de Acesso a Informações ser válida para todos os órgãos públicos dos três Poderes e nos três níveis de governo, o Decreto 7.724 regulamenta apenas a aplicação da lei no Poder Executivo Federal. Este é outro motivo que pode criar divergências na interpretação da lei. Os níveis estaduais e municipais de governo ainda deverão estabelecer que informações devem ser divulgadas sem necessidade de solicitação específica e quais são os procedimentos para recurso; que autoridade será responsável por julgar recursos e monitorar o cumprimento da lei; e quais são os procedimentos para a classificação e desclassificação de documentos sigilosos. Segundo levantamento da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, Estados e municípios demonstravam pouca preocupação com a instalação de procedimentos adequados para o cumprimento da lei 12.527 (ABRAJI, 2012).

A divulgação do salário dos servidores federais, prevista pelo Decreto 7.724, motivou incertezas em relação à manutenção do interesse público diante da exigência, posta por servidores afetados, de respeito à privacidade. Por fim, a ausência de um órgão independente, específico

para zelar pela aplicação da lei, também suscita dúvidas sobre a capacidade de o texto legal transformar a cultura de sigilo e clientelismo incrustada no serviço público brasileiro em seus três níveis de gestão.

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO (ABRAJI). 2012. Monitor da Opacidade. Exemplos da falta de transparência no Brasil. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/taxonomy/term/21>. Acesso em: 03/09/2012.
- BATISTA, C.L. 2012. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. *Intexto*, 26:204-222.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). 1997. *Dicionário de política*. Brasília, UnB, 1318 p.
- BRASIL. 2011. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso a Informações. Brasília, Casa Civil.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. 2007. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 28:9-30.
- CARVALHO, J.M. 1997. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, 40(2):229-250. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>
- DAMATTA, R. 2011. *Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo federal brasileiro*. Brasília, Controladoria-Geral da União, 30 p.
- FARIA, J.E. 1996. *Direito e globalização econômica – implicações e perspectivas*. São Paulo, Malheiros, 160 p.
- FARIA, J.E. 1993. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo, Malheiros, 167 p.
- GONÇALVES, M.E. 2003. *Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*. Coimbra, Almedina, 222 p.
- GRAU, E.R. 1991. *A ordem econômica na constituição de 1988*. São Paulo, RT, 336 p.
- GRAU, E.R. 2003. *Direito posto e pressuposto*. São Paulo, Malheiros, 306 p.
- MARTINS, H.F. 1997. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, 48(1):42-78.
- MENDEL, T. 2009. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília, Unesco, 163 p.
- PEDUZZI, P. 2012. *Brasil terá de promover mudança cultural para implantar lei de Acesso à Informação*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-03-20/brasil-tera-de-promover-mudanca-cultural-para-implantar-lei-de-acesso-informacao-diz-especialista>. Acesso em: 20/03/2012.

- SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (SEEP). 2008a. Secretaria de Anais. *Assembleia Nacional Constituinte – 20 anos: Atas da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Brasília, 234 p.
- SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (SEEP). 2008b. Secretaria de Anais. *Assembleia Nacional Constituinte – 20 anos: Atas da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Brasília, 280 p.
- SELL, C.E. 2012. Racionalidade e racionalização em Max Weber. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **27**(79):153-172. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092012000200010>
- SILVA, J.A. 2010. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo, Malheiros, 926 p.
- STROPPA, T. 2010. *As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da liberdade de informação jornalística*. Belo Horizonte, Fórum, 232 p.
- WEBER, M. 2009. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, UnB, 584 p.
- Submetido: 10/09/2012
Aceito: 26/11/2012