

Revista da

CGU

ANO IV - Nº 6
Setembro/2009
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Setembro/2009

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Diagramação e arte: E Pissaia Editoração Eletrônica Ltda.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

134 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

S umário

Nota do editor5

Artigos

Auditoria de detecção de fraude.....8
Adilmar Gregorini

Incidência dos efeitos da suspensão temporária
e da declaração de inidoneidade em licitações públicas.....21
Alex Pereira Menezes

Brasil e Estados Unidos: o Sistema de Controle Interno
do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada32
Mário Vinícius Claussen Spinelli

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e
possibilidades de fomento ao controle social41
Antonio Ed Souza Santana

O direito de acesso à informação como
fundamento da transparência59
Gisele de Melo Maeda Mendanha

Corrupção: teoria, evidências empíricas
e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil
- uma análise institucional71
Newton Paulo Bueno

Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado	85
<i>Romualdo Anselmo dos Santos</i>	

Legislação

Atos normativos	112
Legislação em destaque.....	114

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos	130
Julgados recentes de Tribunais	133

O direito de acesso à informação como fundamento da transparência

Gisele de Melo Maeda Mendanha, jornalista,
chefe da Assessoria de Comunicação Social da CGU

Resumo

O artigo busca estabelecer uma relação entre a transparência de governo e o direito de acesso a informações públicas, a partir de referências aos cenários americano e brasileiro. Nos Estados Unidos, a regulamentação do acesso à informação já está consolidada desde os anos de 1970. No entanto, apenas o marco regulatório não se mostrou suficiente para evitar problemas de conduta ética ou de corrupção no governo. Observou-se, ainda, num passado recente, o avanço no nível de secretismo no governo federal americano, o que dificulta o acesso às informações públicas por parte dos cidadãos. No Brasil, apesar de esse direito estar previsto na Constituição Federal, não há regulamentação por lei.

1. Introdução

Mudança. Essa é a palavra de ordem e provavelmente a que melhor expresse a atmosfera que se passou a respirar nos Estados Unidos da

América (EUA) após o processo eleitoral de 2008. Ainda sob a euforia vivida pela eleição histórica de Barack Obama para a presidência americana, surgiram imediatamente questões prementes para que o novo governo dos EUA pudesse mostrar aos seus que é possível mudar. Como que numa interpretação moderna do mote inicial da Constituição dos Estados Unidos – “*We, the people*” (“Nós, o povo”) –, a campanha de Obama soube traduzir bem o sentimento dos americanos, ao formular a idéia de que, numa interpretação livre, “sim, nós, o povo, podemos!”.

E o que desejam poder os americanos, levados massivamente às urnas sob o embalo do *slogan* que orientou a campanha de Obama (“*Yes, we can*”)? A resposta mais óbvia pode ser obtida a partir da própria campanha, que forneceu um segundo *slogan* aos milhares de descontentes com os rumos tomados pelo país nos últimos anos: “*Change, we can believe in*” (“Mudança, nós podemos acreditar”). A grande mensagem pretendida pelo marketing de

Obama poderia ser assim traduzida: Sim, nós – o povo americano – podemos acreditar na mudança que Obama trará aos EUA.

E que mudança seria essa? Qual a relação desse clamor com a transparência, inspiração inicial deste artigo? A resposta é simples: nos últimos oito anos, acusam críticos do governo de George W. Bush, os Estados Unidos chegaram a um índice insustentável de secretismo e falta de transparência. Nesse sentido é que se pretende alinhar algumas ideias evocadas pelo lema de campanha do agora presidente Barack Obama, trazendo-as para o campo da integridade pública e da participação do povo nas decisões governamentais.

A mudança esperada e desejada nesta área é, sem dúvida, a retomada de um padrão satisfatório de transparência e de abertura do governo à sociedade, sobretudo por meio da retomada plena dos pressupostos estabelecidos pelo *Freedom of Information Act* (FOIA), ou Lei de Liberdade de Informação, e por outras bases legais já consolidadas nos EUA, mas enfraquecidas durante os últimos oito anos.

Longe de pretender fazer uma análise minuciosa das implicações políticas e econômicas do mandato Bush e da vitória de Barack Obama, o que se pretende aqui é lançar algumas possibilidades de reflexão sobre a transparência na esfera governamental, tomando por base o princípio do direito ao acesso à informação, a partir de referências aos cenários americano e brasileiro.

2. Regulamentação x promoção da transparência

A experiência norte-americana mostra que, mesmo quando já alcançado um nível muito bom em termos de regulamentação, a incidência de problemas relacionados à corrupção no âmbito governamental ainda pode ser alta.

Segundo Donald F. Kettl, diretor do Instituto Fels de Governo, na Universidade da Pensilvânia, “os americanos, há muito tempo, combatem a corrupção usando dois métodos muito diferentes. O primeiro – com raízes mais profundas – é a regulamentação. Diante de um ato considerado insensato ou imoral pelos cidadãos ou pelos titulares de cargos eletivos, a tendência sempre foi elaborar uma norma contra essa prática. Isso levou à proliferação de regras, às vezes com todo um aparato regulatório que evoluiu para evitar a recorrência de um único problema”.

A experiência norte-americana mostra que, mesmo quando já alcançado um nível muito bom em termos de regulamentação, a incidência de problemas relacionados à corrupção no âmbito governamental ainda pode ser alta.

No entanto, esse rol de normas criadas para evitar os desvios éticos no trato da coisa pública não se mostrou suficiente. Com o caso Watergate, em 1972, que acabou por levar o presidente Richard Nixon à renúncia, começaram a ser discutidas saídas para o enfrentamento desse tipo de problema, sobretudo do abuso de poder político e de conflitos de interesses. O parlamento americano viveu tempos de profunda preocupação com o assunto, o que o levou a aprovar diversos programas que visavam à promoção da transparência e à abertura do governo à participação da sociedade. Já naquela época, tanto o governo quanto o parlamento começaram a ter clareza sobre uma verdade que só há menos tempo, nos países emergentes, incluindo o Brasil, passou a ser compreendida: não se combate a corrupção apenas com normas ou leis, por mais bem-concebidas que possam parecer. Não se garante que agentes públicos atuem com ética, sem usar de seus cargos para obter benefícios próprios ou que não recebam subornos, apenas porque uma lei assim o determina.

Fosse assim, não conviveríamos diuturnamente com casos de esquemas para burlar os processos de compras; as fraudes previdenciárias ou os tráficos de influências para obter determinado benefício. Tanto no Brasil quanto em qualquer lugar do mundo, é pacífico o entendimento de que o problema da corrupção nunca será extirpado, mas pode ser largamente reduzido com políticas de promoção da ética, da integridade e da transparência. Conforme

afirma F. Kettl: “como sugere o método americano da década de 70, é possível reduzir a corrupção abrindo as portas do governo, colocando-o em foco e dando poder aos investigadores para fiscalizá-lo de perto, com o intuito de eliminar gastos desnecessários, fraudes e abusos de poder”.

3. O governo sob a luz do sol

Louis Brandeis (1856-1941), juiz da Suprema Corte Americana entre o final do século XIX e o início do XX, tornou famosa a ciência popular que credita à luz do sol propriedades curativas e antissépticas. Segundo ele, “a luz do sol é o melhor desinfetante”. Não é à toa, portanto, que a expressão tenha sido utilizada para fazer referência a uma série de leis americanas que estabelecem regras sobre o acesso à informação ou a registros mantidos pelo governo: as *Sunshine Laws*, ou Leis da Luz do Sol.

Na tentativa de aplicar a estratégia de colocar o governo em foco, ampliando a transparência sobre os atos administrativos e sobre o comportamento dos atores políticos, o então presidente americano Lyndon Johnson transformou em lei, em 1966, o que antes era apenas um estatuto: o Freedom of Information Act (FolA). Jane E. Kirtley, diretora do *Silva Center for the Study of Media Ethics and Law* da Universidade de Minnesota, explica que o FolA “cria um direito presumido de acesso a documentos existentes (em papel ou em formato eletrônico) mantidos pelas agências federais, departamentos, comissões regulatórias e empre-

sas de controle estatal. Isso inclui os Departamentos de Estado, Defesa, Justiça e Energia, bem como o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), o Serviço Postal dos Estados Unidos e muitos outros”.

O grande diferencial dessa lei está no fato de utilizar o conceito de transparência em um sentido amplo, que tem consequências para todo o governo federal. Essencialmente, a lei estabelece o direito de propriedade do povo sobre os documentos produzidos pelo governo. E, sendo assim, o direito de acesso a eles. Qualquer pessoa pode solicitar informações aos órgãos de governo, mesmo aquelas que não têm cidadania americana ou não sejam residentes nos Estados Unidos.

F. Kettl explica que “a lei inverte o tradicional ônus da prova, passando da suposição de que os documentos eram confidenciais até que os cidadãos conseguissem estabelecer fundamentos para ter acesso a eles para a suposição de que os documentos são públicos até que o governo estabeleça uma base (como segurança nacional e privacidade pessoal) para mantê-los em sigilo”. O aspecto que talvez seja mais importante, ainda segundo F. Kettl, é que o “*FoIA* elaborou uma premissa em torno da qual foram feitas reformas posteriormente: que os cidadãos tinham o direito de conhecer seu governo e de saber o que estava sendo feito”.

Apesar de o *FoIA* estar restrito à esfera federal, todos os 50 estados americanos e o Distrito de Colúmbia têm suas próprias versões da lei.

Em 1974, outra lei foi aprovada para dar ainda mais garantias aos cidadãos. A Lei de Privacidade definiu o direito dos cidadãos de obter informações produzidas a respeito deles pelo governo. Com a nova lei, os cidadãos passaram a poder solicitar cópias desses registros e, caso entendam necessário, até contestar o teor das informações contidas neles. Além disso, a possibilidade de informações pessoais sobre determinados cidadãos serem divulgadas pelo governo passou a ser restrita.

Para F. Kettl, “juntas, o *FoIA* e a Lei de Privacidade não somente estabeleceram a base legal para a política de transparência do governo, mas também exigiram que as agências governamentais redigissem diretrizes claras sobre como essas leis poderiam ser implementadas, para que a própria política de transparência fosse também transparente”.

No arco que compreende as *Sunshine Laws* americanas, cabe ainda ressaltar o *Government in the Sunshine Act*, lei de 1976 que determina ao governo abrir à observação pública reuniões realizadas por certas agências governamentais.

Evidentemente, para todas as leis anteriormente citadas estão previstas certas exceções, nas quais são definidas as hipóteses em que o Estado pode negar o fornecimento de determinadas informações. No entanto, cabe ao governo comprovar que o assunto deve ser considerado sigiloso.

Esse conjunto de leis tem garantido à sociedade americana, já há vários anos, tomar conhecimento

das mais variadas ações e atividades do governo, o que amplia enormemente as possibilidades de mobilização e de controle social.

Portanto, a liberdade de acesso à informação deve ser compreendida em sentido amplo, como direito fundamental de toda pessoa e, mais especificamente, de todo cidadão. É esse acesso que permite aos indivíduos ou aos grupos sociais organizados proteger seus direitos. Segundo David Banisar, da organização *Privacy International*, a liberdade de acesso à informação “é um importante guardião contra abusos, desgoverno e corrupção. Ela pode também beneficiar os próprios governos – abertura e transparência no processo decisório podem aumentar a confiança dos cidadãos nas ações governamentais” (tradução da autora).

Felizmente, a importância da compreensão do tema nessa perspectiva ampliada começa a ser reconhecida na legislação internacional. Diversos tratados, acordos ou compromissos internacionais ou regionais têm obrigado ou, no mínimo, encorajado a adoção de leis com essa finalidade pelos governos. O crescimento desse tipo de instrumento tem sido mais forte exatamente no que se refere ao combate à corrupção, já que a maioria dos tratados com essa finalidade exige dos signatários a adoção de leis sobre a liberdade de informação, como é o caso da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Além disso, são numerosos os fóruns e iniciativas de organizações internacionais ou regionais que promovem discussões sobre o assunto e defendem a ampliação da transpa-

rência governamental por meio da definição de leis para garantir o acesso à informação pública.

4. O retrocesso de Bush

Apesar de o marco regulatório relacionado à transparência e ao direito de acesso à informação já ser satisfatoriamente bem-definido nos Estados Unidos, cresceu nos últimos anos o clamor por maior abertura do governo, por meio de uma política clara e incisiva de promoção da transparência e reversão do quadro de secretismo. Inevitavelmente, surge uma pergunta: por quê?

A resposta pode ser elaborada a partir de diferentes documentos produzidos por grupos organizados envolvidos na causa do “*right to know*” (“direito de saber”). Durante os oito anos em que passou no poder, período encerrado em 19 de janeiro de 2009, o presidente George W. Bush desenvolveu uma política geral de restrição do acesso à informação.

Pesquisa de opinião realizada no início do ano de 2008 pela *Scripps Howard News Service* e pela Universidade de Ohio mostrou um crescimento significativo no número de americanos adultos que consideram o governo federal como muito ou em parte secreto, saindo de 62% entre os entrevistados em 2006 para 74% em 2008. A pesquisa também evidenciou que, para cerca de 90% dos entrevistados, a decisão do voto dependeria de conhecer as posições dos candidatos à presidência e ao congresso em relação à abertura do governo.

A pesquisa foi realizada com 1.012 adultos, por telefone, entre os dias 10 e 28 de fevereiro de 2008, para a *Sunshine Week 2008* (Semana da Luz do Sol), uma iniciativa não-partidária nacional por um governo aberto, liderada pela *American Society of Newspaper Editors* (Sociedade Americana de Editores de Jornais), cujo objetivo é encorajar as discussões sobre a importância da abertura de governo e da liberdade de informação.

Se os resultados dessa pesquisa são comparados aos de anos anteriores, nota-se que o nível de percepção sobre o quanto o governo federal americano atua com secretismo cresceu significativamente.

Uma das perguntas pedia aos entrevistados que quantificassem o nível de abertura e transparência do governo federal. O quadro abaixo mostra, comparativamente, como as respostas evoluíram de 2006 a 2008.

Pergunta: quando falamos sobre o governo federal sediado em Washington, D.C., ele é: muito aberto, um pouco aberto, um pouco secreto ou muito secreto?

Respostas	2006	2007	2008
Muito aberto	5%	7%	4%
Um pouco aberto	28%	18%	16%
Um pouco secreto	40%	32%	30%
Muito secreto	22%	37%	44%
Não sabe/ outros	5%	6%	6%

FONTE: Pesquisa Sunshine Week 2008. Disponível em <<http://www.sunshineweek.org/sunshineweek/secretypoll08>>. Acesso em 02/11/2008.

A percepção revelada na pesquisa é reforçada pelo documento divulgado por um grupo de mais de 60 instituições americanas, coordenadas pela *OMB Watch*, em que se lê: “O crescimento do secretismo no governo teve profundos e negativos impactos nos Estados Unidos. Isso deixou o país menos seguro, abala o próprio governo e contribui para um nível baixo de confiança no Poder Executivo quase recorde. O crescimento do secretismo alcançou níveis insustentáveis. Nós estamos rapidamente passando de uma sociedade baseada no direito de saber da população para uma fundada na necessidade de saber, onde o governo determina a necessidade” (tradução da autora).

A *OMB Watch* é uma organização sem fins lucrativos, voltada ao monitoramento governamental e dedicada a promover a responsabilização dos agentes públicos e a participação dos cidadãos nas decisões políticas. No começo de 2007, ela deu início ao projeto “Direito de saber no século 21”, no qual trabalharam instituições e profissionais das mais variadas áreas e orientações políticas, durante 18 meses, para analisar a realidade americana e produzir um relatório com recomendações que, acreditam, devem ser colocadas em prática desde o primeiro dia de mandato do novo presidente.

O relatório foi divulgado em 12 de novembro de 2008 e abrange informações sobre os problemas relacionados à transparência no governo e as oportunidades para combatê-los; análise do grupo sobre a impor-

tância de se promover uma reforma na maneira como o governo americano funciona; além de recomendações específicas para os primeiros 100 dias de mandato e para que o novo presidente pudesse criar um ambiente de transparência.

Afirma o relatório: “nós entendemos que o crescimento do secretismo não é o resultado de uma única mudança política ou ação governamental; ao contrário, isso é resultado de uma combinação de políticas, atitudes e práticas que têm tornado o acesso público mais difícil. Não é suficiente que os políticos falem sobre extinguir o secretismo excessivo; agora é o tempo de agir de uma forma abrangente para mudar a cultura e as práticas governamentais” (tradução da autora).

Mas o que, afinal, alegam os críticos para acusar a gestão Bush de ter aprofundado as raízes de uma cultura de secretismo? Um dado real é a mudança de postura verificada no governo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A *OMB Watch* sustenta que a administração federal passou a utilizar, desde então, o terrorismo e as ameaças à segurança nacional como justificativas para, desnecessariamente, reter informações, manipular informações que são divulgadas, retirar informações anteriormente disponíveis em websites, limitar reuniões abertas, etc. Além disso, segundo a *OMB Watch*, o governo Bush criou um problema com o excesso de classificação de informações e com a reclassificação de documentos anteriormente tornados públicos.

Segundo dados do “*Secrecy Report Card 2008 – Indicators of Secrecy in the Federal Government*”, produzido pela organização *OpenTheGovernment.org*, em 2007 foram registrados quase 22 milhões de requisições de informações amparadas pelo FOIA, o que representa um crescimento de cerca de 2% em relação a 2006. Apesar disso, sustenta o relatório, a administração de George W. Bush continuou a restringir o acesso às informações sobre as políticas de governo e, mais grave, a suprimir as discussões sobre essas políticas e suas fontes. No mesmo ano, para cada US\$ 1 gasto na atividade de desclassificação de documentos (para torná-lo público), outros US\$ 195 foram utilizados para criar ou manter o sigilo de documentos. Por outro lado, afirma a *OpenTheGovernment*, menos páginas foram desclassificadas em 2007 se comparadas com 2006.

Ao contrário do que se pode imaginar, os jornalistas não são os que mais solicitam informações junto aos órgãos governamentais americanos. Esse dado desmonta facilmente o argumento pretendido pelos defensores do estado de sigilo das informações, de que a necessidade de definição de regras claras para garantir a transparência do Estado é gerada mais pela voracidade da imprensa que pela real demanda da sociedade.

Outra iniciativa semelhante também denuncia o crescimento do secretismo no governo, sugerindo, inclusive, que esse tipo de comportamento passou a ser obser-

vado também nos estados americanos, que de alguma forma se espelham no governo federal. A *Sunshine in Government Initiative* (SGI) é uma coalizão de nove organizações de mídia que acreditam em um governo aberto, da qual fazem parte a *American Society of Newspaper Editors*, *The Associated Press*, *Association of Alternative Newsweeklies*, *National Association of Broadcasters*, *National Newspaper Association*, *Newspaper Association of America*, *Radio-Television News Directors Association*, *Reporters Committee for Freedom of the Press*, and *Society of Professional Journalists*.

A exemplo do que fez a *OMB Watch*, a SGI também divulgou em novembro de 2008 um documento no qual expressa a preocupação com o crescimento do secretismo nos Estados Unidos, e lista quatro recomendações para que a gestão Obama possa fortalecer a abertura.

As várias iniciativas citadas, conduzidas por instituições ou grupos organizados representantes dos mais diferentes setores da sociedade americana, demonstram que a preocupação com o assunto não é isolada. Mais que fazer uma lista de casos de problemas identificados em função da postura política adotada, os estudos produzidos contextualizam o cenário político vivido atualmente nos Estados Unidos, mormente no âmbito do Executivo Federal, e fazem recomendações precisas sobre ações a serem adotadas pelo presidente Barack Obama.

As conclusões do relatório produzido pela *OMB Watch* sintetizam bem o panorama desenhado pelas demais instituições. Os problemas relacionados à restrição da transparência na administração pública foram divididos em três grandes categorias: os de natureza cultural, na qual o secretismo é opção preferida pelas agências federais; os de natureza política, que encorajam a retenção de informações e não se adaptam a um ambiente de abertura; e os de natureza operacional, que dizem respeito à falta de infraestrutura para atender as demandas de um governo aberto e transparente.

Como forma de enfrentar essa realidade, segundo o relatório, foram identificados vários princípios que devem guiar a visão política presidencial, entre os quais:

- Um público informado é essencial para a democracia e pode ajudar a criar um governo mais eficiente e responsável;
- O governo deve se comprometer com a transparência como um princípio, submetendo-se não meramente à letra da lei, mas ao espírito de transparência;
- A informação colocada à disposição do público deve ser definida o mais abertamente possível, incluindo múltiplos formatos, tais como comunicações eletrônicas, áudio, fotografias e vídeo;
- Exceções para a retenção devem ser tão poucas e específicas quanto possível – e o ônus da prova deve ser do governo quando essas exceções forem utilizadas;

- O acesso aos registros ou reuniões não deve requerer que as pessoas forneçam nome, endereço ou objetivo da pesquisa, exceto em situações muito específicas;
- A informação deve ser colocada à disposição tempestivamente e deve ser precisa, completa e autêntica;
- Tecnologias interativas podem melhorar o acesso e o uso da informação e, ao mesmo tempo, diminuir os custos no longo prazo (tradução da autora).

5. O direito à informação no Brasil

É certo que os Estados Unidos da América não são os pioneiros em matéria de regulamentação da liberdade de acesso à informação. No entanto, o FoIA americano é talvez o mais conhecido instrumento com esse propósito e o que tem servido como referência e inspiração para os diversos países que passaram a se preocupar com o tema mais recentemente.

No Brasil, o acesso à informação é um direito constitucional garantido pela Carta Magna de 1988. Assim está claramente expresso no Artigo 5, inciso 33: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)”.

Esse dispositivo, entretanto, carece de regulamentação por lei. Um cidadão que pretenda requerer a um órgão público certas informações que lhe interessam não terá orienta-

ções precisas sobre como fazê-lo e, mais grave, nem a garantia de que conseguirá obtê-las.

Além disso, não bastasse a falta de regulamentação do preceito constitucional, outros normativos do Executivo Federal restringem o acesso às informações governamentais ao prever diversos graus de sigilo e a possibilidade de renovação de prazos indefinidamente.

Segundo o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, “como não há disciplina legal sobre esse direito, o brasileiro tem de recorrer a leis que possam abrir caminho para o acesso a informações públicas. Encaixam-se nessa categoria a ação civil pública (cuja disciplina consta da Lei 7.347/85), a ação popular (Lei 4.717/65) e o mandado de segurança (Lei 1.533/51). São caminhos possíveis, embora demorados e quase inacessíveis para um cidadão comum”. Além disso, afirma o fórum, “a Lei 8.159/91 estabeleceu as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados. Assegurou a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos, mas não disse como se daria tal acesso. Muito menos estabeleceu prazos para que os agentes do Estado forneçam informações quando solicitados”.

Em 2007, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo fez uma pesquisa com 125 instituições estaduais nas três esferas de poder: Legislativo, Executivo e Judiciário. O levantamento teve a intenção de aferir o grau de transparência dessas instituições ao serem solicitadas a

fornecer informações, em princípio, públicas. Foram consultados governos estaduais, assembleias legislativas, tribunais de justiça, secretarias de justiça e secretarias de segurança pública. Os dados solicitados referiam-se a valores de diárias em viagens oficiais ou sobre a estrutura prisional, como número de vagas em cadeias e quantitativo de detentos por tipo de regime prisional.

Do total de instituições consultadas, apenas 4% responderam integralmente ao pedido; 21% responderam parcialmente; e 75% simplesmente não responderam. Nesse último grupo, 52% das instituições não forneceram nenhuma justificativa para a omissão no atendimento e outros 6% alegaram não poder fornecer as informações “por questões estratégicas”. Alguns passos importantes têm sido dados para mudar essa realidade.

Em 30 de setembro de 2003, durante o Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, em Brasília, foi criado um fórum para promover discussões sobre o assunto e desenvolver uma campanha a favor da regulamentação federal para a matéria. O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi lançado oficialmente em 25 de novembro de 2004, em Brasília, e é um dos principais responsáveis pelo movimento “pró-lei”, reunindo entidades como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), a Associação dos Juizes Federais

(Ajufe), a Associação Nacional dos Jornais (ANJ), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Esse quadro pode estar perto de uma mudança significativa. Em maio de 2009, o Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Acesso à Informação. A proposta teve início ainda em 2005, no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU), por iniciativa da Transparência Brasil “ então representada no Conselho por Claudio Abramo. Em 2006, o Projeto foi enviado pela CGU à Casa Civil, que ordenou o processo de discussão da proposta no seio do Executivo.

Ao participar da cerimônia de envio ao Congresso da proposta de Lei de Acesso à Informação, o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, afirmou que “o governo resgata hoje uma dívida de mais de 20 anos do País para com seu povo e, ao mesmo tempo, cumpre compromissos assumidos perante a comunidade internacional, já que o Brasil é signatário de convenções e tratados que prevêem o direito a esse acesso”.

Segundo ele, “o governo federal já avançou bastante em matéria de oferta espontânea de informação “ o Portal da Transparência e outros sítios abertos do governo já coloca-

ram o Brasil como o oitavo país mais transparente do mundo, num ranking de 85 países pesquisados pelo IBP, de Washington". No entanto, analisou o ministro, "faltava-nos ainda uma lei que regulasse o acesso a documentos especificamente buscados por um cidadão em particular, uma lei que definisse regras claras e procedimentos práticos para isso".

6. Conclusão

Transparência e abertura de governo são, sem dúvida, pilares essenciais à construção de qualquer sociedade democrática. Não há, entretanto, possibilidade real de se firmarem sem que seja garantido ao cidadão o acesso à informação pública e o amplo conhecimento de tudo o que o Estado faz ou produz no exercício de sua função. A informação é um elemento essencial para a condução de políticas públicas eficientes e para a garantia da satisfação dos cidadãos.

Quanto mais e melhores informações tem uma sociedade, mais atuante e eficaz pode ser sua participação no processo decisório dos governos. Por isso, o acesso à informação deve ser entendido como premissa básica de uma administração transparente. O que se percebe ao analisar o assunto é que o conceito de liberdade de informação tem evoluído com o passar do tempo, deixando de ser simplesmente a condenação moral do secretismo para ser um instrumento de maior eficiência administrativa e de desenvolvimento econômico e tecnológico (BLANTON, 2002).

Tanto no Brasil como nos Estados Unidos ainda há muito a ser feito para que o Estado garanta esse direito aos cidadãos e, fundamentalmente, desenvolva as condições operacionais para o exercício pleno desse direito. É possível depreender dessa constatação que não basta a definição legal ou normativa para que a transparência governamental aconteça, pois muitos problemas relacionados a ela têm como raiz elementos culturais.

O presidente Barack Obama demonstrou que acredita nesses mesmos princípios e que deseja mantê-los em sua administração, visto que já no seu primeiro dia de trabalho expediu a todos os dirigentes de órgãos e agências do Executivo Federal um memorando sobre transparência e abertura de governo, em que faz recomendações para que o governo federal americano se torne mais transparente, mais participativo e mais colaborativo. E afirma: "Minha administração está comprometida em criar um nível sem precedentes de abertura no Governo".

No Brasil, muito já tem sido feito em matéria de transparência e de franqueamento de informações de interesse público aos cidadãos, por meio de diferentes instrumentos, sobretudo na internet. No entanto, o tratamento dado ao tema ainda está muito vinculado apenas ao aspecto da definição de prazos e de categorias de sigilo. É preciso reconhecer nessa tarefa uma necessidade, sobretudo para responder às pressões frequentes pela abertura dos arquivos da ditadura, mas há muitas outras

questões importantes relacionadas ao assunto que não podem ficar relegadas a segundo plano.

Uma regulamentação satisfatória deve englobar também a definição de procedimentos claros para a obtenção das informações relacionadas às atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos, incluindo licitações e gastos realizados, e para o arquivamento de documentos; de uma logística para oferecer os documentos ao cidadão; das possibilidades de exce-

ção. Além disso, é necessário instituir uma autoridade governamental para o assunto, para mediar os conflitos entre os requisitantes de informações e as agências públicas e para zelar pelo equilíbrio entre o direito de acesso à informação e outros direitos estabelecidos.

O Projeto de Lei recentemente enviado ao Congresso pretende solucionar uma série dessas questões. É necessário agora que o Legislativo se empenhe para fazer valer, de fato, esse direito a todos os brasileiros.

Referências Bibliográficas

A Transparência Que Só Existe no Discurso. *Revista Época*. 21 mai. 2007, p. 18. Disponível em <<http://www.informacaopublica.org.br/files/poca-reportagem-21mai2007.pdf>>. Acesso em 02/11/2008.

BANISAR, David. *Freedom of Information Around the World 2006*. Disponível em <http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf>. Acesso em 01/12/2008.

Blanton, Thomas. The World's Right to Know. In *Foreign Policy*, n. 131. Jul. - Aug., 2002, pp. 50-58. Disponível em <<http://links.jstor.org/sici?sici=0015-728%28200207%2F08%290%3A131%3C50%3ATWRTK%3E2.0.CO%3B2-5>>. Acesso em 02/11/2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

Controladoria-Geral da União. Hage diz que lei resgata dívida de 20 anos. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia07109.asp>>. Acesso em 15/05/2009.

Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Informações Públicas. Direito de Acesso. Disponível em <<http://www.informacaopublica.org.br/?q=node/3>>. Acesso em 01/11/2008.

Guide to the Papers of Louis Dembitz Brandeis at the University of Louisville. Disponível em <<http://www.law.louisville.edu/library/collections/brandeis/>>. Acesso em 01/12/2008.

KETTL, Donald F. Corrupção em Foco: Leis Sunshine e Liberdade de Informação. *eJournal USA*.

Volume 11, Número 12. Disponível em <http://www.america.gov/media/pdf/ejs/1206_pg.pdf#popup>. Acesso em 02/12/2008.

KIRTLEY, Jane E. Freedom of Information Act: A Sua Chave para Abrir o Governo. Disponível em <<http://embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=858&submenu=saopaulo.php&itemmenu=166>>. Acesso em 29/11/2008.

Open Government Initiative. *Transparency and Open Government*. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/open/>>. Acesso em 15/05/2009.

OpenTheGovernment.org. *Secrecy Report Card 2008*. Disponível em <<http://www.openthegovernment.org/otg/SecrecyReportCard08.pdf>>. Acesso em 02/11/2008.

Right to Know Community. *Moving Toward a 21st Century Right-to-Know Agenda*. Nov. 2008. Disponível em <<http://www.ombwatch.org/21strtkrecs.pdf>>, p. 14. Acesso em 02/11/2008.

SANDER, Leticia. *Texto de acesso à informação mantém brecha para sigilo*. Folha de São Paulo, p. A6, 01 dez. 2008.

Sunshine in Government Initiative. *Media Coalition Recommendations for Action by the Obama Administration to Strengthen Transparency and Integrity in Government*. Disponível em <http://www.sunshineingovernment.org/transition/sgi_obama_rec.pdf>. Acesso em 02/11/2008.