

XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB 2012

GT 5: Política e Economia da Informação

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO COMPARATIVO COM OUTROS
PAÍSES**

Comunicação Oral

Maria Irene da Fonseca e Sá - UFRJ

Ana Maria Barcellos Malin – UFRJ

mariairene@facc.ufrj.br

Resumo

A publicação da Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12.527) significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública. Este trabalho tem por objetivo comparar a Lei de Acesso à Informação do Brasil com leis de outros países, a partir do levantamento, observação e análise de tais regulamentações. A metodologia consistiu de pesquisa e revisão bibliográfica no que diz respeito a leis de acesso à informação. As discussões referentes a Leis de Acesso à Informação são resultado do avanço da democracia, apesar do grau variável de sucesso, ocorrido em diversas regiões do mundo desde 1990. No entanto, não se podem esquecer os imensos avanços nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que mudaram por completo a relação das sociedades com a informação e do Estado com a sociedade, e do fenômeno da globalização. Pesquisas apontam que democracias mais novas e com adoção mais recente da lei de acesso vem respondendo melhor à demanda por informações. Mais que produzir resultados imediatos, a nova Lei de Acesso à Informação no Brasil é um marco para um regime de transparência pública e de democratização. Observa-se a necessidade de criação de um sistema de instituições, processos e práticas jurídicas, políticas, tecnológicas e operacionais, ou seja, desenvolvimento de capacidade e de competência para identificar, classificar e tratar enorme volume de informações (papel e bases de dados), usar TIC's e definir processos de prestação de serviços à sociedade cuja demanda deverá ser crescente.

Abstract

The publication of the Law on Access to Information (Law No. 12,527) represents an important step for democratic consolidation in Brazil and also for the success of prevention of corruption in the country. By making possible a greater popular participation and social control of government actions, society's access to public information allows an improvement occurs in public administration. This study aims to compare the Law on Access to Information in Brazil with laws of other countries, from the survey, observation and analysis of such regulations. The methodology consisted of research and literature review with regard to laws on access to information. The discussions are the result of the advancement of democracy, despite the varying degrees of success, occurred in different regions of the world

since 1990. However, we can not forget the huge advances in Information and Communication Technologies (ICTs), which completely changed the relationship of companies with the information and the state and society, and the phenomenon of globalization. Surveys show that most new democracies and the adoption of the latest access law has responded to demand for better information. More than produce immediate results, the new Law on Access to Information in Brazil is a milestone for a system of public transparency and democratization. There is a need to create a system of institutions, processes and practices legal, political, technological and operational, development of capacity and competence to identify, classify and treat huge amount of information (paper and databases) , using ICTs and define processes to provide services to the society whose demand should be increasing.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.527, Lei de Acesso a Informações (LAI), sancionada pela Presidente da República em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A publicação da Lei de Acesso a Informações significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal, no inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – o qual dispõe 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.

A Constituição também tratou do acesso à informação pública no Art. 5º, inciso XIV, Art. 37, § 3º, inciso II e no Art. 216, § 2º. São estes os dispositivos que a Lei de Acesso a Informações regulamenta, estabelecendo requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos que permitam e facilitem o seu acesso por qualquer pessoa.

Segundo a Coordenadoria-Geral da União (CGU):

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida,

guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público.

O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Por estes motivos, o acesso à informação pública tem sido, cada vez mais, reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Cerca de 90 países possuem leis que regulam este direito.

O acesso à informação como direito fundamental é reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Podem-se citar trechos de alguns tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (Declaração Universal dos Direitos Humanos – Artigo 19 - Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948).

Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...) (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção -- artigos 10 e 13, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003).

O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito (Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão - item 4, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000).

Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza [...] (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - artigo 19, 1992).

A LAI entrou em vigor no dia 17 de maio de 2012 e, segundo o jornal Correio Braziliense de 5 de junho de 2012, o governo federal recebeu 7.445 pedidos de dados via Lei de Acesso à Informação nos primeiros 20 dias desde que a lei entrou em vigor. Segundo números da Controladoria-Geral da União (CGU), houve muitos pedidos para órgãos econômicos. A autarquia recordista, concentrando 10% das solicitações, é a Superintendência de Seguros Privados (Susep), com 750 registros. Em seguida, está o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com 491 pedidos, o que corresponde a 7% do total. O terceiro colocado é o Banco Central, que recebeu 360 requerimentos. No entanto, os números apresentados pela CGU mostram que os pedidos são pulverizados por toda a administração federal. A maioria das solicitações, 61%, está espalhada por diferentes ministérios e autarquias.

Por outro lado, estados e municípios já estão preparando suas regulamentações, bem como o Legislativo e o Judiciário, pois como já foi dito, a LAI se aplica à administração pública federal, estadual e municipal, direta e indireta. Já existe um *web site* para encaminhar as demandas aos órgãos do Executivo federal - www.acessagoverno.gov.br. A LAI é uma iniciativa que reflete políticas de Estado e que em seu nascedouro já gerou polêmica. A primeira polêmica foi a decisão da presidente Dilma de publicar os salários do Executivo, irritando os servidores. A outra, que está embutida na própria regulamentação da LAI, é a alínea que permite às estatais que atuam em regime de concorrência prestarem informações de acordo com as normas da Comissão de Valores Nacional. Entre essas informações estão os salários dos executivos. Esse tratamento diferente para o mesmo tipo de informação – remuneração de servidores e funcionários públicos – nos leva a refletir: a transparência precisa ter limite ou é a partir dela que a sociedade deve discutir quais são os limites aceitáveis para uso do dinheiro público? Esta reflexão é importante para que a LAI funcione numa das áreas mais sensíveis no país: a relação entre o setor público e a sociedade civil.

Embora não se aplique diretamente às empresas privadas, a LAI terá influência nas ações empresariais, seja porque o Estado vai precisar mudar a maneira de se relacionar com as pessoas jurídicas, seja porque a sociedade vai cobrar maior transparência de governos e empresas.

As discussões referentes a Leis de Acesso à Informação são resultado do avanço da democracia, apesar do grau variável de sucesso, ocorrido em diversas regiões do mundo desde 1990. No entanto, não se podem esquecer os imensos avanços nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) que mudaram por completo a relação das sociedades com a informação e do Estado com a sociedade. Na década de 1990, observou-se a entrada da Internet no Brasil como é descrito por Castells, (2010):

Em fins da década de 1990, o poder de comunicação da Internet, juntamente com os novos progressos em telecomunicações e computação provocaram mais uma grande mudança tecnológica, dos microcomputadores e dos *mainframes* descentralizados e autônomos à computação universal por meio da interconexão de dispositivos de processamento de dados, existentes em diversos formatos. Nesse novo sistema tecnológico o poder de computação é distribuído numa rede montada ao redor de servidores da *web* que usam os mesmos protocolos da Internet, e equipados com capacidade de acesso a servidores em megacomputadores, em geral diferenciados entre servidores de bases de dados e servidores de aplicativos.

Mendel, em entrevista ao Estadão em 29 de março de 2012, corrobora, afirmando:

[...] eu identifiquei três fatores que têm estimulado a demanda pelo direito à informação em várias partes do mundo. Um deles é o crescimento da importância dos governos participativos. As pessoas não querem apenas votar nas eleições de tempos em tempos, querem participar das administrações, querem ter controle sobre as decisões que lhes dizem respeito. Há 15 ou 20 anos não havia esse tipo de demanda. É um fenômeno global. No Egito, essa foi uma das causas da revolução. A tecnologia é outro fator. Com a tecnologia as pessoas passam a entender melhor o valor das informações, principalmente daquelas que costumam ser retidas pelos governos. Por fim, há o fenômeno da globalização. As pessoas estão conectadas, independentemente de fronteiras, podem ver o que os cidadãos de outros países têm e exigem os mesmos direitos.

Estava assim configurado o cenário que resultou da combinação da democracia com os artefatos tecnológicos e o fenômeno da globalização. O ex-presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso diz no prefácio do livro *Sociedade em Rede* de Manuel Castells (1999) sobre o desafio do autor:

[...] o de encontrar os conceitos que permitam entender a maneira pela qual os diversos níveis de experiência humana, processos econômicos, tecnológicos, culturais e políticos interagem para conformar, em um determinado momento histórico, uma estrutura social específica.

Portanto, vive-se o momento histórico em que a LAI brasileira foi finalmente aprovada – 23 anos depois de estar prevista na Constituição Brasileira e como um dos últimos países da América do Sul a fazê-lo.

2 OBJETIVOS DO TRABALHO

Este trabalho tem por objetivo comparar a Lei de Acesso à Informação do Brasil com leis de outros países, a partir do levantamento, observação e análise de tais regulamentações.

3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

A LAI, no Brasil, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências (CGU).

Antes da aprovação da lei que regulamenta o direito de acesso a informações públicas, em 18 de novembro de 2011, várias outras leis foram elaboradas e aprovadas. Em sua maioria, versam sobre o sigilo de documentos públicos. Outras, embora não tenham o foco em garantir o acesso a informações públicas, determinam sua divulgação (CGU).

A Lei 8.159, de 08 de janeiro de 1991, 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. A rigor, a lei de arquivos serviu para fazer uma ressalva a respeito do acesso a documentos públicos. Ficou estabelecido que o direito de acesso seria pleno com exceção de papéis de caráter sigiloso, “cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado” ou exponha indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas. Na prática, portanto, essa lei apenas pavimentou o caminho para uma seqüência de decretos presidenciais estipularem as regras de sigilo de documentos públicos (CGU).

Já a Lei 9.051, de 18 de maio de 1995 tratou da expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimentos de situações, determinando que o prazo para a expedição desses documentos é de, no máximo, 15 dias nos órgãos da administração centralizada ou autárquica, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CGU).

O Decreto Presidencial 2.134, de 24 de janeiro de 1997, criava as "Comissões Permanentes de Acesso", mas foi revogado pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002 que regulamentou o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências (CGU).

A Lei Ordinária 9.507, de 12 de novembro de 1997, regulou o direito de acesso a informação constante de registro ou banco de dados de caráter público e o procedimento do *habeas data* (CGU).

O Decreto Presidencial 2.910, de 29 de dezembro de 1998, estabeleceu normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. Porém este decreto foi revogado pelo Decreto nº4.553 de 27 de dezembro de 2002 (CGU).

O Decreto Presidencial 2.942, de 18 de janeiro de 1999, já revogado, versava sobre arquivos públicos de caráter privado, regulamentava a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados (CGU).

O Decreto Presidencial 4.073, de 3 de janeiro de 2002, é sobre o CONARQ (Conselho Nacional de Arquivos) e o SINAR (Sistema Nacional de Arquivos) e determinou a criação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal. Regulamenta os artigos 7, 11 e 16 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências (CGU).

O Decreto Presidencial 4.553, de 27 de dezembro de 2002, revogou o Decreto 2.134, de 24 de janeiro de 1997, e criou o conceito de sigilo eterno, pois permite a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para a não-divulgação de determinados documentos. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências (CGU).

Assim, 23 anos depois de prevista na Constituição Brasileira, após oito anos de tramitação e entre os três últimos países da América Latina a promulgarem a LAI, o Brasil é o 90º país do mundo a ter uma lei de acesso à informação.

A LAI brasileira surge como movimento da sociedade civil e como estratégia de decisões e políticas de Estado no Brasil.

Boff (2009) afirma que:

Antes que existam instituições, sociedades, visões do mundo e religiões, existem movimentos. Eles dão origem a tudo o que existe de instituído e de consagrado no mundo. [...] Mas como surgem os movimentos? Surgem, seguindo a lógica da natureza, como resposta a situações longe do equilíbrio, caóticas e, por isso, em estado de instabilidade e de crise.

Portanto, para responder a situações de crise surgem os movimentos formados por seres e para resolver as inquietações dos movimentos, torna-se desejável a produção de políticas públicas pelo Estado.

No rastro do princípio que a Lei de Acesso à Informação consolida na sociedade – a transparência é a regra, o sigilo é exceção – as empresas, ONGs e entidades que lidam com dinheiro público terão adaptações a fazer. Vão precisar manter balanços e documentos em ordem e disponíveis para o cidadão. Mesmo para aquelas que não dependem do dinheiro público – e, portanto, não precisam prestar contas –, a transparência pode se tornar necessária quanto aos preços dos produtos e serviços em relação aos passivos sociais e ambientais da atividade.

Muitas empresas são competitivas porque os custos de seus impactos na degradação urbana, no desmatamento, na exploração excessiva do solo e dos recursos naturais ou na gestão dos resíduos sólidos não estão incluídos nos preços de seus produtos e serviços. São pagos coletivamente pela sociedade. Outras são competitivas porque, de um lado, são indiferentes às condições de trabalho na própria empresa e na cadeia produtiva. As empresas sérias, idôneas e que estão implantando políticas de sustentabilidade em seus negócios serão cada vez mais competitivas.

Boff (2009) conclama: “Importa, pois, democratizar a democracia” e ainda, enfatiza: “Quanto mais as pessoas participam em todos os níveis imagináveis, mais igualitárias se fazem, sem perder sua singularidade. A participação supõe a partilha, a troca, a cooperação, o diálogo, o aprendizado recíproco, a busca de convergências.”

Nesse sentido, é interessante a discussão sobre acessibilidade. No *web site* da CGU encontra-se a definição para o termo:

A informação pública deve estar acessível a todos, inclusive aqueles portadores de deficiências (do ponto de vista legal, disposições e normas gerais podem ser encontrados no Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004).

Em termos de comunicação, nem sempre será possível garantir 100% de acesso, mas cabe ao administrador desenvolver esforços neste sentido. Na internet, isto pode ser feito, por exemplo, através de variados recursos, como a associação do texto a imagens, animações e gráficos.

4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MUNDO

Leis de acesso à informação já existem em 90 países, sendo que o primeiro a instituir a sua foi a Suécia e, no século XVIII em 1766. Na América Latina, o primeiro país a adotar lei semelhante foi a Colômbia, em 1988. A Colômbia é um dos dois países da América do Sul que, desde a independência, no século XIX, não conheceu períodos de regime militar ou de suspensão de eleições.

Inglaterra, Alemanha, França, Portugal e Bélgica são países que, por causa da lei de acesso à informação que possuem, estabeleceram que as empresas estatais necessitam publicar relatórios de sustentabilidade para informar a sociedade sobre a evolução de dados como os impactos socioambientais e as questões relacionadas a gênero e raça na empresa.

A implementação de Lei de acesso à informação se constitui num dos mais rápidos processos de disseminação global de uma política legal. Começando na década de 1960, com a promulgação das leis da Finlândia e dos Estados Unidos da América, teve seu apogeu na década de 2000, quando cinquenta países adotaram leis de acesso à informação. Atualmente, incluindo o Brasil, 90 países já adotaram leis de acesso à informação (International Right to Know Day, Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy).

Assim, pode-se ver refletida a urgência de que a totalidade dos cidadãos no mundo tenha o direito de saber o que seus governos fazem e o que eles sabem, ou seja, acesso à informação governamental. Em 1990, quando apenas 13 países possuíam LAI, o direito à informação era visto como medida de governança administrativa. Atualmente, o direito à informação é percebido como direito humano fundamental.

Os Estados Unidos da América (EUA) possuem 46 anos de aplicação da LAI e o país é considerado um padrão de referência.

Principais características do direito de acesso da LAI dos EUA:

- Criação 1966 – *Freedom of Information Act (FOIA)*
- 1974 - *Privacy Act*
- 1985 - Estabelece proposta e procedimentos de Gestão da Informação (IRM)
- 1996 - *Electronic Freedom of Information Act*
- 2007 - Incorpora Dados Abertos
- A abrangência da lei é relativamente limitada, concentrada no executivo federal. As 50 unidades da federação têm suas próprias leis de acesso.
- O modelo exige um diretor do FOIA em cada agência e é observada a ausência de um mecanismo de supervisão e de uma instância de apelação independente sobre a não aplicação da lei.
- O prazo de resposta é de 20 dias úteis, prorrogáveis por mais 10 dias e pode-se requerer ao postulante que reduza a abrangência do pedido ou aumente o prazo.
- Cada órgão define suas taxas e critério de isenção/redução segundo diretrizes centrais (uso comercial, não comercial, pessoal etc.) (MENDEL, 2009).

A LAI do México, considerada um modelo de excelência, possui as seguintes características:

- 2002 - Aprovação da Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública (1 ano de tramitação). Os 31 estados também adotaram leis.
- A abrangência inclui as três esferas de governo, mas guarda respeito aos poderes constitucionais. Está concentrada no poder executivo federal (Legislativo e Judiciário tratado em poucos artigos). Faz distinção de dois grupos de órgãos públicos (obrigações mais e menos detalhadas). Não inclui órgãos privados com recursos públicos.
- O modelo inclui um órgão de supervisão independente, o Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI) - responsável pelas regras de classificação e pelos recursos. Possui um *web site* para solicitações e respostas e relação de documentos públicos. Em cada órgão existe a Divisão de Comunicação Externa e o Comitê de Informação com sala de consulta aberta ao público e apoio (foi dado o prazo de um ano para implantação). A consulta pode ser anônima, mas a resposta é pública.
- O prazo de resposta é de 20 dias úteis, prorrogáveis por mais 10 dias. É cobrado o custo de matérias/ reprodução e envio da informação, mas não é incluído o custo do preparo/ processamento (MENDEL, 2009).

5 COMPARANDO AS LEIS

Os EUA vêm enfrentando muitas dificuldades no que diz respeito à sua LAI. No ranking internacional, ele consta, hoje, na 37ª entre os 89 países com LAI implementada. Segundo Malin, os seguintes problemas foram identificados:

- *Disclosure* informação não é uma missão dos órgãos, fica em segundo plano.
- Ausência de recursos adequados para processar a crescente demanda de pedidos de informação (crescimento de 71% entre 2002/2004).
- Prorrogações são algumas vezes usadas com propósito político.
- Alega-se necessidade de consultas à terceiros.
- Algumas vezes as agências simplesmente não conseguem encontrar as informações.
- Pedidos de informação requerendo 100 dias de processamento.
- Agências com filas de espera de um ano.

- No FBI há atrasos de décadas, mantidos pelos tribunais.
- Regras que podem ser contornadas.

Em contrapartida, o México apresenta facilidades, ocupando, no ranking internacional a 7ª Posição entre os 89 países com LAI implementada. Segundo Malin, a LAI do México se destaca por:

- Possuir garantia constitucional mais abrangente e detalhada do direito à informação, no mundo.
- Ter implantado um forte órgão de supervisão independente.
- Ter apresentado menor índice de recusas silenciosas e maior índice de respostas positivas.
- Fornecer apoio à gestão de documentos/ informação dos órgãos.
- Em 2010, as agências dos EUA responderam a 55% das demandas enquanto o México a 85%.

Quanto à primeira nação a desenvolver o marco legal, a Suécia, em 1766, pode-se afirmar que a antiquíssima lei de acesso à informação daquele país está vinculada à profunda cultura de transparência e controles cruzados das autoridades com funções públicas. A LAI é mais antiga do que a democracia, na Suécia. Por isso, já foi instalada na cultura da burocracia do país durante o processo de democratização entre 1905 e 1921.

Segundo Erik Jennische, jornalista sueco que trabalha no Brasil, a base da Lei de Acesso à Informação (LAI) está na constituição da Suécia, e está localizada no capítulo dos direitos fundamentais. O principal motivo para o governo liberar a informação é garantir a possibilidade dos cidadãos de se informarem e se expressarem livremente. Para Jennische, em decorrência disso, os suecos, em geral, tem muita confiança no governo. A LAI da Suécia garante também que os órgãos públicos não podem perguntar pela identidade de quem procura informação, o que significa que o direito de informar abrange também os estrangeiros. Além disso, as entidades não podem exigir pagamento, nem demorar no fornecimento de informações.

Erik Jennische, em entrevista ao Contas Abertas, chama atenção para os baixos índices de corrupção no país, que ocupou o quarto lugar no Índice de Transparência Internacional em 2011 (UNESCO, 2011) e ressalta a importância da LAI na cultura política da Suécia. Ele afirma: “Todos os dias os políticos se perguntam: “O que acontece se alguém procurar este documento?””. Ele diz que a LAI da Suécia passou por várias mudanças durante o século XIX, mas ressalta que ainda há o que modificar, citando a LAI do Brasil:

O desafio da LAI da Suécia é garantir o acesso a "documentos", sejam de papel ou eletrônicos, já que a liberdade da "informação" não é mais problema. Por isso, o que muitos jornalistas e organizações da sociedade civil demandam agora é a inclusão de termos como os do Art. 8 da legislação brasileira, que afirma ser dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

E ainda ressalta outra diferença na comparação com a LAI brasileira:

A LAI da Suécia também não exige que os órgãos públicos disponibilizem "em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União", como a Lei Complementar 131, de 2009, que também estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a fim de determinar a disponibilização.

A lei brasileira de acesso a informações públicas está entre as 30 melhores do mundo, em um ranking de 90 países feito pela organização não governamental Centre for Law and Democracy. A revelação foi feita por Toby Mendel, dirigente da organização e consultor da Unesco, braço da ONU voltado à educação, à ciência e à cultura.

Em entrevista ao Estado, Mendel considerou “boa” – mas não ótima – a lei que, a partir de maio, obrigará os governos e órgãos públicos brasileiros a abrir seus dados e atender a pedidos de informações dos cidadãos. Para ele, um dos problemas é a falta de um órgão independente a quem o público possa recorrer quando suas requisições não forem devidamente respondidas.

Mendel discorre sobre a LAI:

A organização em que trabalho criou uma ferramenta para avaliar a qualidade das leis de acesso a informações públicas nos países. Lançamos um ranking em setembro de 2011, com a avaliação de 89 leis, todas as existentes na época. Depois que o Brasil aprovou a sua lei, em novembro, nós a avaliamos e demos a nota 94, numa escala que vai de zero a 150. Com isso, ela se situa entre as 30 melhores do mundo. Não é uma lei ótima, mas é boa. Levamos em conta apenas o texto, não a implementação da legislação.

Segundo a lei, quando algum pedido de informações ao governo federal não é respondido, o público pode recorrer à Corregedoria-Geral da União, um órgão do próprio governo. Segundo Mendel e outros especialistas este é um dos problemas da LAI brasileira:

Sim, esse é um dos problemas da lei. Em primeiro lugar há uma instância interna de recursos, o que é bom. Trata-se de uma instância superior no mesmo órgão público em que a informação é solicitada. E, por fim, se pode recorrer a uma espécie de ombudsman, mas ainda dentro do próprio governo. Creio que o ideal é haver um órgão de fiscalização independente do governo, como os que existem em vários

países. Esse seria um modelo muito mais robusto. Mas temos de ver, com o passar do tempo, como esse órgão de recursos se comportará.

Ele ainda traça um paralelo entre as Leis de Acesso à Informação e a democracia:

Eu diria que, das cerca de 90 leis de acesso a informações em vigor no mundo, a vasta maioria é de países que são ao menos parcialmente democráticos. A África do Sul é uma democracia, com eleições livres. O Nepal, que também tem uma lei, é uma democracia muito mais frágil. Essa legislação faz parte do pacote do regime democrático, por assim dizer. Uma exceção é a China, que tem uma lei de acesso apesar de não ser uma democracia. Em casos assim, é muito difícil que a lei funcione. Na China, independentemente da lei, no final das contas são as autoridades do governo quem têm total controle sobre a liberação ou não de uma informação. Não há nada parecido com um órgão de fiscalização independente na China. Não é uma lei para países não democráticos. Por outro lado, não é preciso ter uma democracia de estilo suíço em vigor para adotar esse tipo de legislação. É uma boa lei para países em transição para a democracia.

E afirma que: “Governos que são abertos e valorizam a crítica são os mais fortes.” Ele ressalta exemplos de transformações em países que adotam leis de acesso à informação:

O exemplo mais forte é o da Índia. Não se trata apenas de mudança no equilíbrio das forças políticas. Essa lei não vai mudar a natureza fundamental da política, mas, se um partido se envolve em corrupção, e a legislação ajudar a expor esse fato, esse partido pode perder a próxima eleição. Isso aconteceu até no meu país, o Canadá. Na Índia, o que mudou de verdade foi o equilíbrio de poder entre os cidadãos e os burocratas. A lei de acesso a informações deu à população uma ferramenta poderosa de combate aos corruptos, aos desonestos, aos que enganam o público.

No entanto chama atenção para as diferenças:

É preciso fazer uma distinção entre os países que têm leis de acesso a informações há mais tempo, que estão acostumados à sua vigência, e os demais. Suécia, Estados Unidos e Canadá são bastante abertos. São países de democracia consolidada, onde o governo aberto funciona muito bem porque, no fundo, a maior parte das coisas funciona bem. Mas há outro grupo de países onde a abertura tem sido usada como ferramenta para resolver os problemas. São exemplos mais interessantes para o Brasil analisar, como México, Índia, Eslovênia, Bulgária – nações que abraçaram a causa da abertura mais recentemente, onde há maior entusiasmo e engajamento por parte da população. A Suécia pode até ser mais aberta, mas duvido que lá haja tantos pedidos de acesso por parte dos cidadãos como na Índia.

Portanto, percebe-se na LAI do Brasil, até por ser a mais recente no mundo, e já ter tirado proveito da experiência vivida em outros países, uma certa ousadia e uma janela de oportunidade para a prática da democracia. Pode-se falar de:

A) Abrangência, que envolve:

- União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Executivo, Legislativo, Cortes de Contas, Judiciário, Ministério Público.
- Autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- Entidades privadas que recebam recursos públicos diretamente do orçamento, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Em alguns países, a LAI é mais restrita. Algumas possuem lista nominal de órgãos cobertos, ou são limitadas ao Executivo Federal ou Empresas públicas, com leis em separado (Reino Unido, EUA, Japão, México, Suécia, Austrália);

B) Prazo dado para entrada em vigor- apenas seis meses;

C) O tamanho do setor público do Brasil – O *web site* do SIORG (Administração Pública Federal) tem mais de 53.000 órgãos cadastrados;

D) Proposta de transparência ativa, proativa e dados abertos (podem ser acessados por máquina e o usuário pode transformá-los).

A LAI brasileira nos dá a esperança de mais democracia e transparência com menos burocracia.

6 RESULTADOS

Contrariando o senso comum, pesquisas apontam que democracias mais novas e com adoção mais recente da lei de acesso vem respondendo melhor à demanda por informações (AP News Archiv, 2011). Assim, cita-se:

Guatemala, 72 horas

Turquia, 6 dias

México, imediato via web

Canadá, 200 dias

Austria, não respondeu

EUA, 6 meses

Pode-se deduzir que vários fatores devem contribuir para os resultados apresentados. No entanto, em entrevista à AP, a responsável sênior pelo FOIA do Departamento de Justiça dos EUA, Melanie Ann, justificou a posição dos EUA: “A legislação norte-americana está

velha, foi concebida para a época dos registros em papel. O México tem a vantagem de ter criado sua lei na era da internet".

Mendel, também tem seu parecer:

Creio que, nos países onde não há plena democracia, os cidadãos entendem melhor a importância da transparência do que em nações como a minha, o Canadá. Às vezes, nas democracias, as pessoas vêm as coisas como garantidas, por não ter de lutar por direitos. Em alguns dos países com os principais casos de sucesso desse tipo de legislação, as pessoas realmente abraçaram a idéia. O México, por exemplo, virou uma democracia de verdade muito recentemente, e por causa disso os cidadãos valorizam muito o acesso à informação pública. Na Europa do Leste, países aprovaram leis de acesso a informações 10 ou 15 anos atrás, quando estavam dando seus primeiros passos como democracias. Lá as pessoas sabem a importância da informação.

No entanto, Mendel também ressalta as dificuldades quanto ao desenvolvimento do país e dos cidadãos: "Talvez possamos analisar as dificuldades não com base no grau de democracia, mas do próprio desenvolvimento dos países. Onde há, por exemplo, altas taxas de analfabetismo, existe um desafio muito maior do ponto de vista do acesso à informação".

Mais que produzir resultados imediatos, a nova Lei de Acesso à Informação é um marco para um regime de transparência pública e de democratização. A opinião é do pesquisador da FGV Fabiano Angélico, consultor da Controladoria Geral da União (CGU) e do Banco Mundial para a implantação da nova lei. Para ele, a lei só vai funcionar se a sociedade "gerar demandas", cobrando informações de todas as esferas do poder público.

7 CONCLUSÕES

Os gestores públicos do Brasil vivem um momento de grande aflição: novas regras são estabelecidas e ainda não se sabe exatamente como vai ser a aplicação da LAI. Porém, pode ser também a oportunidade para obter vantagens. A Presidente Dilma, em 17/04/2012, sinalizava: "A Lei de Acesso à Informação é uma das mais avançadas em matéria de acesso às informações públicas e de transparência ativa e passiva, promovendo inclusive a adoção de padrões de dados abertos". Portanto, é hora de aproveitar a chance com ousadia.

Com a promulgação da LAI, o Brasil dá um salto, pois:

- Possuía um déficit histórico de ações no campo da informação e elevado grau de opacidade do Estado brasileiro como resultado da herança patrimonialista,

da fraqueza da sociedade civil, do autoritarismo, da pessoalidade nas relações políticas, etc.

- Apresenta um rumo inédito das iniciativas governamentais, representado pela promoção de seminários, congressos, palestras. Os governos vão ter que se auto-conhecer.

No entanto, deve-se ter cuidado com o derrotismo prévio. Em estudos sobre a aplicação da LAI em outros países verificou-se que:

- Os anos iniciais de implementação são críticos, para criar segurança por parte do público de que podem obter informações das autoridades.
- Mudanças no comportamento das autoridades governamentais só ocorrem sob pressão de entidades de supervisão administrativa ou cortes de julgamento.
- Não se deve subestimar a cultura política e administrativa.
- É necessário capacitar profissionais.
- Torna-se urgente investir em artefatos tecnológicos, dentro dos conceitos de usabilidade e acessibilidade.

Em entrevista à Agência O Globo, em 15 de maio de 2012, o pesquisador da FGV, Fabiano Angélico, consultor da Controladoria Geral da União (CGU) e do Banco Mundial para a implantação da nova lei, ressalta que:

A efetivação do regime de direito à informação demora anos para se consolidar. É trabalho para uma geração. É um marco do início de um processo de consolidação da democracia brasileira, mas, na prática, o cidadão não sentirá diferença de um dia para o outro.

Os sites [do governo federal] foram adaptados e uma outra parte da lei que determina os centros de atendimento já foi implementada, que são os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs).

Faltou divulgação. Essa lei só faz sentido se as pessoas se utilizam dela, o ponto mais importante é criar demanda. O conhecimento da população sobre isso é ínfimo. Em Curitiba, foi feita pesquisa que apontou que só 5% da população disseram conhecer a lei.

Portanto, observa-se a necessidade de criação de um sistema de instituições, processos e práticas jurídicas, políticas, tecnológicas e operacionais, ou seja, desenvolvimento de capacidade e de competência para identificar, classificar e tratar enorme volume de informações (papel e bases de dados), usar TIC's e definir processos de prestação de serviços à sociedade. Os processos de prestação de serviços de acesso à informação devem ser planejados sob a ótica de grande e crescente demanda.

Um entendimento comum é que o cidadão precisa ser orientado sobre os procedimentos para obter as informações, além de capacitar os próprios servidores internos para atuar diante da lei. Outro detalhe é quanto à arquitetura de informação dos *web sites* das instituições governamentais, para os quais devem ser definidas funcionalidades mínimas, como ferramentas de busca de processos e informações, atualização constante e formulário de requisição de informação, considerando a diversidade dos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AP News Archives. Disponível em: <<http://www.apnewsarchive.com/>>. Acesso em: 06 jun 2012.

BOFF, Leonardo. **O despertar da águia**: o diabólico e o simbólico na construção da realidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CARTACAPITAL. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-sexta-economia-do-mundo/> >. Acesso em: 06 jun. 2012.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** - A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Editora Paz e Terra, v.1, 2010.

Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/>>. Acesso em : 06 jun. 2012.

Contas Abertas. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticiasImpressao.aspx?Id=899>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

Estadão. Disponível em: < <http://blogs.estadao.com.br/publicos/toby-mendel-especialista-em-governo-aberto-avalia-lei-brasileira-de-acesso-a-dados/> >. Acesso em: 06 jun. 2012.

International Right to Know Day, Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy. Disponível em: <<http://www.access-info.org/en/rti-rating>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**, UNESCO, 2009.

MALIN, Ana. Experiência de outros países com lei de acesso à informação (LAI). Seminário IPLAN Rio, maio de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/download/694ipb001.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

O GLOBO. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/lei-de-acesso-um-marco-para-regimes-de-transparencia-4909108>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

SIORG. Disponível em: < <http://siorg.gov.br/index.htm> >. Acesso em 06 jun. 2012.