

A CONSTRUÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE SEUS PRINCÍPIOS*

Eneida Bastos Paes

Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub); Especialista em Vigilância Sanitária e Monitoramento de Mercado pela Universidade de Brasília (UnB); Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Atualmente é Coordenadora do Núcleo de Elaboração Normativa e Acordos da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União (CGU).

INTRODUÇÃO

O Estado moderno, como ensina Weber, é uma construção histórica que pode ser vista como a acumulação monopolista do poder pelos monarcas e a concentração desse poder dentro dos limites de um território definido (WEBER, 1994).

Como mostra Giddens (1985), essa concentração de poder somente é conseguida pelo acúmulo de informações (administrativas, geográficas, epidemiológicas etc.) pelo Estado. Não é por outra razão que o Estado moderno é caracterizado por um corpo de funcionários especializados, capaz de manipular essas informações de maneira a produzir os instrumentos de dominação legítima. Para o autor, as “sociedades modernas” foram “sociedades de informação” desde seu início.

A manipulação e a armazenagem da informação desempenham (e desempenham) um papel fundamental na constituição (e manutenção) desses Estados. Esse processo de acumulação de informações, por meio de um conjunto de práticas administrativas, foi denominado por Foucault (2007) “gouvernementalité” (que livremente traduzo como governabilidade).

Assim, embora o armazenamento e a manipulação da informação sejam parte importante da constituição daquilo que se entende por “Estados Modernos”, somente em período recente iniciou-se um movimento de regulamentação do acesso a essas informações.

O direito de acesso à informação é um tema relativamente novo nos cenários internacional e nacional e, portanto, ainda está em fase de con-

solidação. A doutrina do direito à informação nasceu como consequência de uma “reflexão crítica dentro do pensamento liberal e democrático sobre os problemas sociopolíticos decorrentes da aplicação da liberdade de informação no contexto social pós II Guerra Mundial” (JÁUREGUI, 2012, s.n., minha tradução).

Dada a importância do tema, nas últimas duas décadas, houve um crescente movimento de criação, revisão e atualização das leis de acesso à informação em países das Américas, da Europa, da África e da Ásia (ACKERMAN; SANDOVAL, 2007).

Segundo Ackerman e Sandoval (2007), há 20 anos, somente dez nações no mundo contavam com leis que garantiam aos cidadãos o direito de acesso à informação pública governamental. Desde então, até o ano de 2007, 52 nações a mais já aprovaram leis de acesso à informação. Hoje, são cerca de 90 os países com leis de acesso em vigor (MARTINS, 2011).

O direito de acesso às informações governamentais no Brasil, até recentemente, permanecia incompleto devido, entre outras coisas, a uma interpretação restritiva daquilo que prevê o art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal. Entre o dever de sigilo e o direito à informação, a burocracia permanecia acuada, pois não possuía parâmetros legais suficientes para fundamentar as respostas aos pedidos de informação.

Com a aprovação recente da Lei nº 12.527 (Lei de Acesso), em 18.11.11, o Brasil possui agora uma legislação infraconstitucional que

*Publicado originariamente na *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011.

regulamenta esse direito de forma mais completa. Porém, a nova legislação, se não for acompanhada por uma política pública, dificilmente será suficiente para a ampliação do acesso às informações governamentais no Brasil.

O presente artigo pretende mostrar, de forma sintética, a experiência do México e dos Estados Unidos da América na implementação de suas políticas de acesso. As legislações desses países influenciaram fortemente a construção da nova Lei de Acesso no Brasil. Assim, a experiência desses países fornece algumas pistas sobre as dificuldades que se farão presentes na implementação da nova legislação no Brasil.

AS LEIS DE ACESSO DO MÉXICO E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

No México, a lei de acesso é relativamente nova. A lei mexicana entrou em vigor em 2003 e traz em seu corpo conceitos e princípios que seguem as orientações dos organismos internacionais para a elaboração de leis de acesso à informação. Além disso, tem um texto claro e detalhado, de fácil compreensão para o cidadão.

O direito de acesso à informação foi consagrado na Constituição do México com a reforma de 1977, quando o art. 6º foi emendado para incluir em seu texto a ordem segundo a qual o direito de acesso à informação será garantido pelo Estado (GALEANA, 2007).

No ano de 2002, uma abrangente emenda ao art. 6º da Constituição mexicana, aprovada por unanimidade pelas duas Câmaras do Congresso e pela legislatura de 16 Estados, ampliou substancialmente a proteção constitucional ao direito de acesso à informação no país.

Contudo, mesmo antes da aprovação das referidas emendas constitucionais, o México já contava com uma Lei de Direito à Informação que figurava entre as mais progressistas do mundo. Como relata Mendel (2009), a garantia constitucional aprovada por essas recentes emendas ao texto da Constituição mexicana fez com que o país fique no cenário mundial, em matéria relacionada ao direito de acesso, somente atrás do sistema constitucional sueco.

Para organizar os pedidos de acesso à informação nos diversos órgãos do Estado, a lei

federal de transparência mexicana criou as chamadas “Unidades de Enlace”, em que é possível solicitar informação pessoalmente. As Unidades de Enlace funcionam nas dependências de cada entidade pública para atender às demandas de acesso à informação. Nessas unidades, ou por meio eletrônico, podem ser requeridas informações governamentais, mesmo que ainda não tenham sido publicadas (art. 40). Feito o pedido de acesso, e tendo sido negado, é possível recorrer da decisão administrativa (art. 49), e judicialmente, quando o recurso administrativo for denegado.

Mas a lei federal de transparência mexicana, por si só, e mesmo as emendas constitucionais aprovadas no México não garantem o efetivo exercício do direito que prescrevem. Como dito à época da entrada em vigor da lei federal de transparência mexicana: “O texto da Lei é bem escrito e bem concebido. O teste crítico vem agora na implementação” (RELLY, 2003, p. 38, minha tradução).

Em estudo sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no México, os pesquisadores do *Centro Internacional de Estudios de Transparencia* observaram que a disponibilidade e o entusiasmo para participar do estudo que estavam realizando entre os funcionários entrevistados foram muito menores que a disposição entre os chefes das “Unidades de Enlace” (*Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información – Ceta*, 2007).

Uma das conclusões apresentadas no estudo do Ceta foi a de que não existe uma cultura de transparência e acesso à informação claramente estabelecida entre os servidores e, ainda, que “a cultura dos funcionários é mais burocrática e hierárquica, sem demonstrar qualquer processo de grande alteração para a implementação da Lei” (*Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información – Ceta*, 2007, grifos no original, minha tradução).

Nos Estados Unidos da América, a legislação sobre o direito de acesso à informação está consolidada no Freedom of Information Act (Foia), que data de 1966. A lei abrange o Poder Executivo federal e estabelece as normas de caráter administrativo e procedimental. Trata-se de norma de caráter administrativo, com foco nos procedi-