



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Humanas - IH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

DAMÁSIO ALVES LINHARES NETO

**Lei de Acesso à Informação no Brasil: Possibilidades e Limites na Garantia do Direito à  
Autonomia do Cidadão como Necessidade Básica**

Brasília

Maio de 2015

DAMÁSIO ALVES LINHARES NETO

**Lei de Acesso à Informação no Brasil: Possibilidades e Limites na Garantia do Direito à Autonomia do Cidadão como Necessidade Básica**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior (PPGPS/SER/UnB)

Brasília

Maio de 2015

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L7561 Linhares Neto, Damásio Alves  
Lei de Acesso à Informação no Brasil:  
Possibilidades e Limites na Garantia do Direito à  
Autonomia do Cidadão como Necessidade Básica /  
Damásio Alves Linhares Neto; orientador Newton  
Narciso Gomes Junior. -- Brasília, 2015.  
207 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política  
Social) -- Universidade de Brasília, 2015.

1. Lei de Acesso à Informação. 2. Necessidades  
Humanas Básicas. 3. Autonomia Crítica. 4. Sociedade  
Civil. I. Gomes Junior, Newton Narciso, orient. II.  
Titulo.

DAMÁSIO ALVES LINHARES NETO

**Lei de Acesso à Informação no Brasil: Possibilidades e Limites na Garantia do Direito à Autonomia do Cidadão como Necessidade Básica**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior (PPGPS/SER/UnB)

Aprovada pela banca examinadora constituída dos professores:

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior – Orientador (UnB)

Prof. Dra. Potyara Amazoneida Pereira Pereira – UnB – Titular

Prof. Dr. Fernando Gaiger Silveira

Brasília, 19 de maio de 2015.

Aos meus pais, Francisco e Julieta (*in  
memoriam*), com amor e gratidão eternos.

## AGRADECIMENTOS

O escritor uruguaio Eduardo Galeano ensina que quanto mais nos aproximamos da utopia, mas ela se distancia de nós e por mais que caminhemos nunca a alcançaremos. Então para que serve a utopia? Para Caminhar.

É nessa perspectiva de sonho realizado, construído pela partilha solidária e crítica de conhecimentos e de experiências de vidas concretas que agradeço a todos que me ajudaram nessa caminhada, em especial:

À minha esposa Léa, pela colaboração e apoio irrestrito em todas as horas;

Às minhas filhas Marília e Leila, pela compreensão por minhas ausências paternas;

Ao Professor Newton Gomes, por abrir as portas da UnB para mim, acolhendo-me como aluno especial e, logo de início, ter me apresentado às necessidades humanas básicas, marco teórico fundamental desta pesquisa; pelo direcionamento consistente na fase de preparação para a seleção do mestrado; e pela generosidade de aceitar orientar esta pesquisa, utilizando sua inteligência, perspicácia e paciência em favor deste trabalho;

Às professoras Ângela Vieira, Ivanete Boschetti e Marlene Teixeira, pelo aprendizado e pelo debate denso e crítico de conteúdos relevantes para minha formação acadêmica, que perpassam esta dissertação;

À professora Potyara Pereira e ao Professor Fernando Gaiger, componentes da banca examinadora, pelas críticas e contribuições significativas apresentadas ao projeto;

A todos os colegas da turma, pela solidariedade e troca de experiências, motivadoras do constante aprendizado; e

À Domingas, pelo eficiente suporte às demandas administrativas apresentadas no decorrer do curso.

“Quanto maior for o nosso conhecimento, maior será a nossa capacidade de mudar o mundo. As mudanças não decorrem apenas do uso de armas, de fatores econômicos e disputas políticas, elas se realizam também por meio do constante avanço do conhecimento, porque a verdade tem uma capacidade revolucionária para transformar sociedade”.

(Teodor Shanin)

## RESUMO

Esta dissertação teve como finalidade avaliar as possibilidades e os limites de a Lei de Acesso à Informação constituir-se instrumento do cidadão para o exercício de sua autonomia crítica, partindo da hipótese de que a referida lei propicia o controle democrático das políticas públicas, pois as informações disponibilizadas pelo Estado servem de insumos para que o cidadão compreenda e participe criticamente de suas decisões. O foco do debate são as necessidades humanas básicas e suas duas vertentes fundamentais: saúde (física e mental) e autonomia (de agência e crítica). Destaco, também, o tema sociedade civil, dada a relevância da contribuição teórica de Gramsci na explicação dos resultados da pesquisa. Em caráter complementar, em diálogo permanente com a Lei de Acesso à Informação, discuto a participação política e a cidadania, o papel do Estado no modo de produção capitalista e o clientelismo no Brasil. Os resultados dos exames empíricos, que tiveram como exemplo ilustrativo as ações governamentais inerentes à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, evidenciaram que a Lei de Acesso à Informação, não serviu de instrumento para o exercício da autonomia crítica, pois o Estado preservou sua cota de segredo e não forneceu as informações necessárias que propiciariam as condições para agir na transformação da realidade. Em face de meu compromisso com a qualidade política da pesquisa apresento, ao final do trabalho, as sugestões que acredito tornarão a lei mais democrática e mais próxima do cidadão, afinal a lei de acesso à informação somente se tornará efetiva pelo protagonismo da sociedade civil.

**Palavras-Chave:** Lei de Acesso à Informação, Necessidades Humanas Básicas, Autonomia Crítica e sociedade civil.

## ABSTRACT

The overall objective of this dissertation is to evaluate the possibilities and limitations of the Access to Information Act to constitute itself as an instrument for citizenship and the exercise of critical autonomy. The analysis draws on the assumption that the Act provides for democratic control of public policies in the sense that the information provided by the State helps citizens to understand and critically participate in decision-making processes of the State. The discussion in this dissertation is focused around the basic human needs, and more specifically so two fundamental aspects of those needs, being: (physical and mental) health and autonomy (agency and criticism). Given the relevance of the theoretical contribution of Gramsci in the analysis of the research results, the dissertation also puts emphasis on civil society. Complementarily, and in relation to the Access to Information Act, I discuss issues of political participation and citizenship, the State's role in the capitalist production model of production, and the Brazilian clientelism. The empirical research results, which were focused around the governmental actions related to the hosting of the 2014 World Cup in Brazil, showed that the Access to Information Act did not serve as an instrument for the exercise of critical autonomy, as the State preserved a great share of secret information and thus did not provide the necessary information that would have provided citizens with the conditions to act in favour of a transformed reality. In the light of my commitment to the political significance of the present research, I conclude by providing recommendations as to what I believe will make the Act more democratic and more accessible to the citizen. After all, the effectiveness of the Access to Information Act depends on the protagonism of civil society.

**Key words:** Access to Information Act, Basic Human Needs, Critical Autonomy, and civil society.

## LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 - Quadro Demonstrativo dos Tratados Internacionais que Garantem o Direito de Acesso à informação	27
Figura 2 - Quadro Demonstrativo da Sequência de Adoção de Leis de Acesso à Informação no Mundo	29
Figura 3 - Metodologia de Avaliação utilizada no <i>RTI Rating</i>	32
Figura 4 - Principais Cadastros Nacionais Formados a Partir dos Registros Administrativos	39
Figura 5 - Exemplos de Informações Divergentes no Sítio da Transparência da Copa	128
Figura 6- Exemplos de Informações Incorretas sobre a Copa	129
Figura 7 - Exemplos de Informações Insuficientes no Sítio da Copa	129
Figura 8 - Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Consideradas Adequadas	136
Figura 9 - Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Consideradas Tergiversantes	137
Figura 10 - Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Consideradas Incompletas	142
Figura 11 - Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Divergentes de Fontes Oficiais	143
Figura 12 - Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Contrárias à Essência da Lei de Acesso à Informação	144
Figura 13 - Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais sem Possibilidade de Certificação	146
Figura 14- Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais em Desconformidade com a Norma	147
Figura 15 - Estados que Dificultam o Acesso à Informação Passiva	149
Figura 16 - Consolidação das Respostas dos Estados Consideradas Tergiversantes	152
Figura 17 - Consolidação das Respostas dos Estados Consideradas Incompletas	152
Figura 18 - Consolidação das Respostas dos Estados Divergentes de Fontes Oficiais	153
Figura 19 - Consolidação das Respostas dos Estados Contrárias à Essência da Lei	154
Figura 20 - Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Estados em Desconformidade com a Norma	154
Figura 21 - Consolidação das Respostas dos Municípios Consideradas Adequadas	157
Figura 22 - Consolidação das Respostas dos Municípios Divergentes de Fontes Oficiais	158
Figura 23 - Consolidação das Respostas dos Municípios em Desconformidade com a Norma	158

## LISTA DE TABELAS

	Páginas
Tabela 1 - Resultado Geral da <i>RTI Rating</i> por intervalo de pontuação	32
Tabela 2 - <i>Ranking</i> Global do Direito ao Acesso à informação – 10 primeiros países	33
Tabela 3 - <i>Ranking</i> Global do Direito ao Acesso à informação – 10 últimos países	36
Tabela 4 - Custos dos Empreendimentos da Copa	126
Tabela 5 - Percentual de Execução dos Investimentos em Mobilidade Urbana	127
Tabela 6 - Percentual de Execução dos Investimentos em Aeroportos	127

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ABONG – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais

ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo

AIE – *Access Info Europe*

AMB – Associação dos Magistrados do Brasil

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANJ – Associação Nacional de Jornais

ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRT – *Bus Rapid Transit*

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CE – Conselho da Europa

CGCOPA – Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014

CGPF – Cartão de Pagamentos do Governo Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

CLD – *Centre for Law and Democracy*

CMA - Comissão de Meio Ambiente, Direito do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA)

CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CONAMP – Associação Nacional do Ministério Público

CPADS - Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos

CRG – Corregedoria-Geral da União

CTPCC - Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DIPJ – Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica

DIRPF - Declaração de Imposto de Renda – Pessoa Física

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte

DTC - Diretoria de Transparência e Controle Social

EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo  
ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação  
EIU - *Intelligence Unit*  
e-SIC – Sistema Eletrônico de Serviço de Informações ao Cidadão  
FAB - Força Aérea Brasileira  
FIFA – Federação Internacional de Futebol  
GECOPA - Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014  
IDB - Indicadores e Dados Básicos para a Saúde  
INCRA– Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MNRU - Movimento Nacional da Reforma Urbana  
MPF – Ministério Público Federal  
MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OGP – *Open Government Partnership*  
OGU – Ouvidoria-Geral da União  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OP - Orçamento Participativo  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil sem Fins Lucrativos  
PAD - Procedimento Administrativo Disciplinar  
PIB - Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei  
PLC – Projeto de Lei da Câmara  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPP - Plano de Providências Permanente  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
PT – Partido dos Trabalhadores

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RFB – Receita Federal do Brasil

RTI – *Right to Information*

SECOT - Secretaria da Controladoria e Transparência

SESGE - Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos

SICONV – Sistema de Convênios

SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária do INCRA

SISU – Sistema de Seleção Unificada

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

TELEBRÁS – Telecomunicações Brasileiras S.A

TCU – Tribunal de Contas da União

UA – União Africana

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VLT – Veículo Leve sobre Trilho

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
<b>1. CARACTERÍSTICAS E CONTRADIÇÕES DO OBJETO DE PESQUISA: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....</b>	<b>25</b>
1.1.    A Informação como Direito Humano Fundamental.....	26
1.2.    Um Panorama das Leis de Acesso à Informação no Mundo.....	28
1.2.1.    O Brasil no <i>Ranking</i> Mundial de Acesso à informação .....	37
1.3.    A Modernidade da Administração Pública Brasileira.....	38
1.3.1.    Movimentos de Transparência que Antecederam à Lei de Acesso à Informação .....	41
1.4.    A Lei de Acesso à Informação no Brasil .....	44
1.4.1.    Formatação Governamental e Tramitação do Projeto no Congresso Nacional.....	44
1.4.2.    Participação da Sociedade Civil na Formulação e na Implementação da LAI.....	47
1.4.3.    Características e Contradições Relevantes da Lei de Acesso à Informação.....	50
1.5.    A Transparência da Copa.....	54
<b>2. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>59</b>
2.1.    As Necessidades Humanas Básicas .....	60
2.1.1.    As Diversas Significações de Necessidades Humanas Básicas.....	61
2.1.2.    Saúde Física e Autonomia: Requisitos Essenciais à Satisfação das Necessidades Humanas Básicas.....	66
2.1.3.    As Necessidades Intermediárias: <i>Satisfiers</i> .....	69
2.1.4.    Porque a Informação é uma Necessidade Intermediária?.....	72
2.1.5.    Os Danos Decorrentes da Insatisfação das Necessidades Humanas Básicas .....	74
2.1.6.    As Necessidades do Capital .....	76
2.2.    A Sociedade Civil: Categoria Determinante na Garantia do Efetivo Direito de Acesso à Informação.....	80
2.2.1.    A Construção Histórica do Conceito de Sociedade Civil .....	80
2.2.2.    O Debate Contemporâneo Sobre Sociedade Civil.....	85
2.2.3.    Gramsci e a Teoria Ampliada do Estado.....	91
2.2.4.    A Emergência e a Consolidação da Sociedade Civil no Brasil .....	94
2.3.    O Ideário da Participação Política e da Cidadania .....	99
2.3.1.    A Essencialidade da Participação Política.....	99
2.3.2.    A Ressignificação da Cidadania.....	104
2.4.    O Papel do Estado no Modo de Produção Capitalista.....	108
2.5.    A Histórica Cultura Clientelista Brasileira .....	116
2.5.1.    Os Múltiplos Conceitos de Clientelismo.....	119

2.5.2.	As Tipologias do Clientelismo e suas Metamorfoses.....	121
2.5.3.	As Mazelas do Clientelismo: Atraso Democrático e Desgraça Social.....	122
<b>3.</b>	<b>RESULTADOS DOS TESTES EMPÍRICOS .....</b>	<b>124</b>
3.1.	Avaliação da Transparência Ativa dos Atos de Gestão da Copa do Mundo.....	125
3.2.	Avaliação da Transparência Passiva dos Atos de Gestão da Copa do Mundo.....	131
3.2.1.	Da Avaliação da Transparência Passiva dos Órgãos Federais .....	135
3.2.2.	Da Avaliação da Transparência Passiva dos Governos Estaduais .....	149
3.2.3.	Da Avaliação da Transparência Passiva dos Governos Municipais.....	156
3.3.	Uma Fotografia da Transparência da Copa do Mundo de 2014 .....	159
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>162</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>174</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>186</b>
	ANEXO A - Resposta da CGU sobre Denúncias acerca da Copa do Mundo de 2014. ....	186
	ANEXO B - Resposta da CGU à Solicitação dos Conteúdos das Demandas. ....	187
	ANEXO C - Resposta ao Recurso em Primeira Instância Apresentado à CGU .....	188
	ANEXO D - Resposta ao Recurso em Segunda Instância Apresentado à CGU .....	189
	ANEXO E - Denúncia Apresentada ao MPRJ contra o Decreto nº 43.597/2012. ....	191
	ANEXO F - Resposta do Ministério do Esporte - Processos Administrativos Disciplinares. ....	192
	ANEXO G - Resposta do Ministério do Esporte - Recurso sobre PAD. ....	193
	ANEXO H - Resposta do Ministério do Esporte - Recomendações dos Órgãos de Controle. ....	194
	ANEXO I - Ministério do Esporte - Recurso em Primeira Instância sobre as Recomendações dos Órgãos de Controle.....	195
	ANEXO J - Resposta do DNIT .....	196
	ANEXO K - Respostas da Infraero .....	197
	ANEXO L - Respostas do Comando do Exército .....	201
	ANEXO M - Resposta da Anatel .....	203
	ANEXO N - Resposta do Ministério da Justiça.....	204
	ANEXO O - Resposta do Ministério das Cidades .....	205
	ANEXO P - Resposta do Ministério da Justiça sobre Recomendações do TCU. ....	206
	ANEXO Q - Resposta do Ministério das Comunicações sobre Recomendações do TCU. ....	207

## INTRODUÇÃO

“Conhecimento, para a cidadania significa a base instrumental da consciência crítica e criativa, para melhor intervir na realidade como sujeito capaz de conduzir seu destino, dentro das circunstâncias externas dadas.”

(Pedro Demo)

Os cidadãos brasileiros convivem com diversas dificuldades decorrentes, dentre outras circunstâncias, da indisponibilidade de informação que se encontra em poder do Estado, a exemplo da concessão de aposentadoria que se arrasta por anos, do processo judicial que tramita indefinidamente e das cobranças indevidas das concessionárias de serviços públicos. No dia a dia das pessoas mais humildes é trivial a negação de matrícula de aluno em escola pública próxima de casa, a recusa de atendimento nas emergências hospitalares, o atraso reiterado do transporte público e o acúmulo de lixo na rua em decorrência de atraso na coleta, sem que a autoridade responsável pela administração da atividade pública ofereça qualquer justificativa formal sobre o assunto. Nessa contextura, o cidadão é duplamente desconsiderado, pois além de não dispor dos serviços públicos essenciais, garantidos constitucionalmente, lhe é sonogado o direito que guarda em seu cerne a possibilidade de mudança desse quadro: o acesso à informação pública.

A motivação para realizar esta pesquisa nasce de meu agudo incômodo com tais situações e da necessidade de entender em que medida a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18/11/2011 - LAI), pode servir de instrumento para transformação dessa realidade. Tendo consciência de que minhas emoções e subjetividades, forjadas no decorrer da vida, interferiram no processo de pesquisa, pretendo que este trabalho seja útil para a academia, pois as pesquisas realizadas até o momento preocupam-se em investigar a contribuição da LAI para o incremento da prestação de contas e da responsabilização dos agentes públicos, enquanto esta vincula o acesso à informação pública à categoria da autonomia crítica, como necessidade básica dos indivíduos; para o Estado, uma vez que traz subsídios teóricos e empíricos para a reflexão sobre os rumos da política de transparência pública; e, principalmente, para a sociedade, pois a LAI tem o potencial de fortalecer a capacidade de o cidadão interferir no processo decisório estatal, contribuindo para o robustecimento de sua autonomia crítica.

Côncio de que é a motivação que influencia os usos que uma pessoa dá às suas capacidades, tenho a intenção de que este trabalho subsidie a formação de juízo de realidade sobre a LAI e contribua para o aprimoramento do controle democrático das políticas públicas, que aqui toma para si a definição elaborada por Pereira (2005, p. 9), segundo a qual é “a regulação, pelos cidadãos, do Estado e de instituições da sociedade, com vista à ampliação da democracia”, ou seja, o cidadão deve utilizar a LAI como mecanismo de participação efetiva das decisões estatais que lhes afetam, com vistas a evitar que os interesses privados e patrimonialistas direcionem as ações do Estado.

O fio condutor desta pesquisa é a autonomia crítica, que neste trabalho assume o entendimento de Doyal e Gough (1991, p. 225), para os quais essa categoria *requiere acceso al conocimiento de otras culturas, aunado a las habilidades críticas y las libertades políticas para evaluar su propia cultura y luchar para cambiarla si así lo eligen*. Em outras palavras, é a capacidade de o cidadão questionar e participar efetivamente das pautas e das regras sociais nas quais se encontra inserido, em completa oposição à mera ausência de constrangimentos sobre preferências individuais, como preconizam os liberais. É uma autonomia que se contrapõe ao egoísmo e que é usada em benefício da coletividade. Busco, em última análise, entender o papel da LAI na formação de cidadãos coletivos, preocupados com o alcance do interesse público e a fiscalização rotineira da aplicação dos recursos públicos, adotando como parâmetro os atos de gestão praticados pelos diversos órgãos envolvidos na realização da Copa do Mundo de 2014.

Contextualizando o debate sobre o acesso à informação pública no Brasil, vale registrar inicialmente que durante o período ditatorial toda informação era imprescindível à segurança nacional. Invertendo a lógica do “segredo de estado”, a Constituição Federal de 1988 inaugurou o ciclo da transparência dos negócios públicos no Brasil, incluindo em seu texto diversos comandos legais<sup>1</sup> que garantem a qualquer pessoa o acesso às informações de

---

<sup>1</sup>i) Art. 5º, Inciso XIV – é assegurado a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

ii) Art. 5º, Inciso XXXIII - 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;

iii) Art. 5º, Inciso XXXIV – é assegurado a todos, independente do pagamento de taxas, o direito de petição e de obtenção de certidão;

iv) Art. 5º, inciso LXXII - é garantido o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante constante de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público (*habeas data*);

v) Art. 5º, Inciso LXXVII – são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania;

vi) Art. 37, Inciso II, § 3º - a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo; e

interesse coletivo ou geral, ou de interesse particular dos indivíduos, exceto pela eventual ocorrência de riscos à sociedade ou ao Estado, decorrentes de sua liberação. Apesar da força dos mandamentos constitucionais, o que se presenciou desde a promulgação da Constituição de 1988 foi a edição de sucessivas normas governamentais<sup>2</sup> que tinham como objetivo manter as informações longe dos olhos do cidadão, ora ampliando o prazo de sigilo dos documentos oficiais, ora aumentando o controle sobre os níveis hierárquicos responsáveis pela classificação dos documentos. Tais regulamentos visavam perpetuar a cultura do segredo, típico de regimes totalitários, na qual a livre circulação de informações representa riscos para o Estado. Na visão de Grau (2006), nessa situação “o cidadão e a sociedade civil ficam, portanto, a depender da discricionariedade burocrática, situação perniciosa para a construção de uma administração pública transparente”.

O material institucional elaborado pela CGU para o curso “Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação”, enaltece as virtudes de uma lei específica garantidora do acesso à informação, dentre elas, a criação de mecanismos de *accountability* governamental; a elevação da qualidade da gestão pública; o aumento da transparência do Estado; a diminuição da corrupção; a garantia de direitos individuais e coletivos; e a promoção do desenvolvimento econômico, social e humano. Tais atributos concorrem para o aperfeiçoamento do regime democrático.

No contexto das políticas públicas, o acesso à informação é determinante para o alcance de um conjunto de direitos. Em outras palavras, é um direito que antecede outros. Também, tende a se constituir em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, pois cria formalmente mecanismos de *accountability* governamental, amplia a transparência do Estado e permite o fortalecimento da capacidade de o indivíduo participar do processo decisório das questões públicas, podendo, em alguns casos, contribuir para a diminuição da corrupção e modificar a realidade social em que vive.

---

vii) Art. 216, § 2º - cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

<sup>2</sup> j) Lei nº 11.111, de 5/5/2005 - regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal;

ii) Lei nº 8.159, de 8/1/2001 - dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos;

iii) Decreto nº 2.910, de 29/12/1998 - estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa;

iv) Decreto nº 4.553, de 27/12/2002 - 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;

v) Decreto nº 5.301, de 9/12/2004 - regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9/12/2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição; e

vi) Decreto nº 7.845, de 14/11/2012 - regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

A Lei de Acesso à Informação brasileira (LAI), inspirada nas experiências dos vizinhos latino-americanos México e Chile - por seguirem as orientações dos organismos internacionais e por terem um texto de fácil acesso para o cidadão - inverteu o marco legal até então vigente, uma vez que assegura ao cidadão o direito de acesso às informações produzidas ou guardadas pelas organizações públicas vinculadas a qualquer dos poderes constituídos nas três esferas de governo - exceto aquelas que representem riscos para a sociedade ou para o Estado. A lei também orienta os diversos entes estatais a fomentar a cultura do acesso.

A título exemplificativo, a LAI possibilita que o cidadão conheça o custo de construção de uma escola, hospital ou parque público, compare o desempenho entre os gestores públicos que administram questões semelhantes e questione os critérios de concessão de subsídios para empresas. Para além do controle dos gastos públicos, a LAI permite buscar informações que permitam o enfrentamento, pelos movimentos sociais, das questões sociais do Brasil tais como os crimes originários de preconceito contra raça, gênero ou opção sexual.

A leitura preliminar da LAI, entretanto, traz à tona algumas contradições que podem comprometer o controle democrático da política e pôr em risco o alcance do almejado fortalecimento da democracia, tais como: a exclusão da sociedade civil do controle democrático da LAI, tanto na fase recursal do indeferimento ou da negação da informação (art. 15 e 16), quanto na avaliação de documentos classificados como sigilosos (art. 17) e a preservação das regras específicas de sigilo, mesmo aquelas de hierarquia inferior, editadas antes da publicação da LAI (art. 22).

Registro, por oportuno, que essas avaliações preliminares não pretendem desqualificar a Lei de Acesso à Informação como instrumento de fortalecimento da cidadania, mas chamar a atenção para suas contradições – ou seus limites - que se estabelecem para a consecução do resultado pretendido, pois a exclusão desses elementos do debate sobre a LAI, por si só, revelam que o Estado pretende manter sua cota de confidencialidade, traindo o processo democrático e ferindo a essência da própria lei.

Nesse cenário de incoerência, originário de múltiplas causalidades, esta pesquisa tem como objetivo avaliar - tendo como mote investigativo as ações governamentais inerentes à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil - as possibilidades e os limites da Lei de Acesso à Informação constituir-se instrumento do cidadão para o exercício de sua autonomia crítica, buscando entender como a sociedade participa na efetivação da lei e os meios disponibilizados pelo Estado para que o cidadão exerça o controle democrático das políticas públicas, ou, em outras palavras, caracterizando o que Estado tem feito – e o que não tem

feito - para que a sociedade se aproprie da Lei e dela se utilize como instrumento de transformação da vida concreta das pessoas.

Em vista das contradições explicitadas, levanto a hipótese de que a Lei de Acesso à Informação possibilita o controle democrático das ações do Estado - uma vez que as informações disponibilizadas nos sítios governamentais (transparência ativa) indicam o rumo tomado pela burocracia estatal no gerenciamento e na execução das políticas públicas e servem de insumos para que o cidadão formule questionamentos e demande informações (transparência passiva) com vistas a compreender criticamente as decisões do Estado e, se for o caso, contestá-las, nos fóruns administrativos ou judiciais adequados - porquanto serve de alicerce para o alcance da autonomia crítica dos indivíduos. Contudo, a população não tem se valido recorrentemente da LAI para ampliar a autonomia crítica coletiva e acentuar a democracia, uma vez que, a despeito das inúmeras ocorrências de mau uso dos recursos públicos envolvendo a realização da copa do mundo<sup>3</sup>, os cidadãos brasileiros registraram apenas 28 denúncias no sítio da CGU<sup>4</sup>, demonstrando indiferença em relação aos gastos públicos da Copa do Mundo de 2014.

Dessa hipótese emerge uma pergunta essencial que norteará o desenvolvimento da pesquisa: quais mecanismos o Estado deveria oferecer ao cidadão para que esse se aproprie da Lei de Acesso à Informação e a utilize como instrumento para o exercício da autonomia crítica?

Há vários motivos para a escolha da Copa do Mundo de 2014 como exemplo ilustrativo do teste empírico, dentre eles: i) a realização do evento, a despeito da existência de um Portal da Transparência<sup>5</sup> exclusivo para acompanhamento de seus gastos, foi marcada por denúncias de irregularidades, noticiadas quase diariamente nos principais veículos de comunicação do país, deixando transparecer a lógica de que a festa deve preceder a boa gestão da coisa pública; e ii) em decorrência da forte possibilidade de terem ocorridos atos ilegais, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) foram instados a investigar eventual ocorrência de atos antieconômicos e de desvio de recursos públicos, sendo desconhecidos da sociedade as demandas que chegaram aos órgãos de controle, as irregularidades efetivamente ocorridas, o estágio das investigações e quais as

---

<sup>3</sup> Somente no Sítio Contas Abertas (<http://www.contasabertas.com.br/website/>) constam mais de 50 notícias sobre a precariedade do planejamento e da execução orçamentária, o elevadíssimo custo das obras, o atraso na execução dos projetos, a falta de transparência e a má aplicação de recursos públicos envolvendo a realização da Copa do Mundo de 2014.

<sup>4</sup> Resposta da CGU ao Registro de Pedido de Informação Protocolado no e-Sic sob o nº 00075.000043/2015-14, de 15/1/2015. (Anexo "A").

<sup>5</sup> Portal da Transparência – Copa 2014. Disponível em <http://transparencia.gov.br/copa2014/home.seam>.

providências adotadas pelo Estado com vistas ao ressarcimento ao erário de eventuais prejuízos, assim como de responsabilização dos agentes envolvidos; e iii) a Copa do Mundo envolveu a participação da União, estados, municípios e de empresas privadas, numa relação na qual o interesse público nem sempre foi demonstrado. Nesse contexto, a LAI se constitui no caminho mais curto com vistas a identificar as demandas tratadas pelos órgãos de controle externo e interno e seus resultados.

No que se refere à abordagem metodológica, tenho claro que a pesquisa constitui-se numa atitude e numa prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente e de que a realidade é multideterminada. Assim, a LAI será analisada por meio da aplicação do método de aproximação sucessiva da realidade – que nunca se esgota - e da eliminação de seus elementos supérfluos - explorando os que se encontram expostos e escondidos - com vistas a alcançar a essência do fenômeno da Lei.

O professor Pedro Demo (2009) defende que conhecimento carece deter qualidade formal e política, para que sua competência científica sirva à sociedade, conceituando a segunda como a adequação ética entre meios e fins, ideologias engajadas com os desafios emancipatórios populares, a competência democrática. Partindo desse entendimento, a presente pesquisa tem o sentido de subsidiar o debate e contribuir para a transformação da realidade inerente ao controle democrático das políticas públicas, em benefício do interesse coletivo. O resultado da pesquisa tem o propósito de agregar qualidade às interpretações vigentes e de questionar seus *status quo*, favorecendo o exercício da autonomia crítica do cidadão.

O alcance da qualidade política da pesquisa e a caracterização das situações em que o Estado possibilita ou limita o exercício da autonomia crítica do cidadão impôs a realização de testes empíricos, envolvendo a realização da Copa do Mundo de 2014, notadamente com a finalidade de avaliar a qualidade das informações prestadas pelo Estado - ou o prejuízo decorrente de sua não divulgação - frente à demanda de acesso do cidadão.

Na realização desta dissertação foram utilizados os procedimentos metodológicos a seguir detalhados:

i. Pesquisa Bibliográfica – realizei revisão da literatura, buscando as variadas e contraditórias manifestações a respeito das categorias que compõem o marco teórico, a qual alicerçou a elaboração de meu posicionamento crítico acerca dos temas ali discutidos;

ii. Levantamento Documental – elaborei pesquisa documental em duas frentes. Na primeira, tendo como principal instrumento de trabalho a Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo de 2014, na qual estão caracterizados os valores investidos e o papel dos

órgãos da União, dos estados e dos municípios na liberação de recursos e na execução das ações da Copa, identifiquei os principais normativos que regulamentaram a realização do evento, assim como os órgãos (federais, estaduais e municipais) que efetivamente desenvolveram ações relacionadas à Copa do Mundo. Concomitantemente, realizei consulta nos sítios dos órgãos de controle interno (Controladoria-Geral da União) e externo (Tribunal de Contas da União) com o fito de identificar os principais trabalhos realizados por esses órgãos relacionados ao evento esportivo e de colher os subsídios necessários à formulação das demandas aos órgãos executores da copa. Esse levantamento documental permitiu, também, definir que as demandas por informação seriam encaminhadas aos órgãos que efetivamente participaram da realização da Copa, excluindo, por conseguinte, aqueles cujos projetos foram cancelados ou não foram realizados por falta de disponibilidade orçamentária;

iii. Análise da Transparência Ativa – com o fito de caracterizar a correção, a completude e a utilidade da informação disponibilizada pelo Estado ao cidadão, realizei a análise das informações constantes no sítio “Copa 2104 – Transparência em 1º Lugar”, pois esse, elaborado e gerido pela CGU, segue o modelo da Matriz de Responsabilidade e seu módulo de consulta é de fácil manuseio e compreensão pelo usuário;

iv. Registro das Demandas por Informação – a partir do estabelecimento do critério dos órgãos que seriam consultados registrei no Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) as demandas por informações referentes aos órgãos federais e dos Estados e municípios que possuíam o código fonte do programa. Para os demais estados e municípios utilizei as ferramentas tecnológicas disponibilizadas por esses entes para registro de perguntas, notadamente os formulários encaminhados via *internet*. A princípio, considerando a necessidade de compreender a natureza das impropriedades e irregularidades ocorridas durante a Copa, formalmente identificadas e comunicadas pelos órgãos de controle, assim como as atitudes adotadas pelo Estado para corrigi-las, solicitei aos órgãos as seguintes informações padronizadas:

a) Recomendações dos Órgãos de Controle:

a.1) informar as recomendações formuladas pela Controladoria-Geral da União envolvendo os atos de gestão relacionados à Copa do Mundo de 2014 e as respectivas medidas adotadas para seu cumprimento;

a.2) informar as recomendações e determinações proferidas pelo Tribunal de Contas da União, envolvendo os atos de gestão relacionados à Copa do Mundo de 2014 e as respectivas medidas adotadas para seu atendimento; e

a.3) relacionar as recomendações/determinações oriundas das unidades do Ministério Público Federal (MPF), relacionadas à Copa do Mundo de 2014 e as ações adotadas para seu atendimento.

b) Denúncias de Cidadãos:

b.1) informar cada uma das denúncias recebidas de cidadão envolvendo a realização da Copa do Mundo de 2014 (apenas os fatos, sem qualquer caracterização do denunciante) e as respectivas providências adotadas por esse órgão para resolvê-las.

c) Apurações Administrativas:

c.1) relacionar as apurações administrativas (investigação preliminar, sindicância investigativa, sindicâncias acusatória e Processo Administrativo Disciplinar – PAD) instruídas nesse órgão em razão da prática de atos de gestão eivados de impropriedades ou irregularidades relacionados à Copa do Mundo de 2014.

v. Cotejamento das Informações - Com vistas à certificação dos conteúdos, comparei as respostas fornecidas pelo Estado com outras fontes oficiais de informação, a saber:

a) as informações sobre as recomendações formuladas pela CGU foram comparadas com os registros contidos na seção "Pesquisa de Relatórios" do sítio da Controladoria-Geral da União, disponível em <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php>;

b) as informações sobre as determinações do TCU foram comparadas com as contidas na publicação "O TCU e a Copa do Mundo de 2014", disponível em [tcu.gov.br/copa2014](http://tcu.gov.br/copa2014), e com os Termos do Acórdão TCU – Plenário nº 1608, de 18/6/2014, disponível em [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/009.205-2013-6-20-%20Copa%20do%20mundo%20consolidado.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/009.205-2013-6-20-%20Copa%20do%20mundo%20consolidado.pdf);

c) as informações sobre denúncias de cidadão foram cotejadas com as informações encaminhadas pela Ouvidoria-Geral da União (OGU) da

Controladoria-Geral da União (CRG) em atendimento à demanda protocolada no e-SIC sob o nº 00075.000043/2015-14, de 15/1/2015; e

d) as informações dos órgãos federais sobre as apurações administrativas foram cotejadas com as informações encaminhadas pela Corregedoria-Geral da União, da Controladoria-Geral da União, em atendimento à demanda protocolada no e-SIC sob o nº 00075.000301-2015-54, de 2/4/2015.

vi. Mapeamento das Tipologias de Atendimento – A consolidação e o cotejamento das respostas permitiu identificar os principais modelos comportamentais adotados pelo Estado no atendimento das demandas do cidadão, em razão do risco de liberação da informação pretendida. Essa construção metodológica será o principal insumo utilizado para explicar as possibilidades e os limites da Lei de Acesso à Informação na Promoção da autonomia crítica do cidadão.

Em face do problema de pesquisa, do objetivo, da hipótese e dos procedimentos metodológicos estabelecidos, estruturei a dissertação da seguinte forma:

Início pela apresentação do objeto da pesquisa (a Lei de Acesso à Informação) e pelo debate de suas contradições: Nesse capítulo, destaco o reconhecimento da informação como um bem público e o acesso a ela como direito humano inalienável e universal; situo relacionalmente a lei brasileira frente às demais existentes no mundo, em especial às editadas contemporaneamente. Em outra linha argumentativa, descrevo os avanços da administração pública brasileira no tratamento de dados agregados e realizo resgate dos movimentos de transparência ocorridos no Brasil nas últimas décadas, com vistas a subsidiar o entendimento da Lei de Acesso à Informação no Brasil e suas principais contradições. Em caráter complementar, com o fito de adensar o entendimento dos exames empíricos, explico como se deu a transparência dos gastos públicos no decorrer da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Em seguida, no capítulo do marco teórico, discuto as categorias que, articuladamente, explicam os resultados da pesquisa.

Na primeira seção, à luz das significativas contribuições dos pesquisadores Len Doyal, Ian Gough e Potyara Amazoneida Pereira, discuto as necessidades humanas básicas, dividindo-a, em face do necessário diálogo com o objeto da pesquisa, em subtemas que se complementam e se comunicam entre si, e buscam explicar principalmente as diversas interpretações sobre a categoria das necessidades humanas básicas; seus requisitos essenciais;

a natureza das necessidades intermediárias; a defesa de que a informação é *satisfier*; os danos decorrentes da insatisfação das necessidades humanas básicas e, finalmente, os interesses – ou as necessidades – do capital.

Na segunda seção, apresento os elementos que norteiam o debate teórico sobre a sociedade civil, ator essencial no embate com o Estado por mais direitos, envolvendo a construção histórica de seu conceito, a avaliação das formulações contemporâneas de Alexis de Tocqueville e Jürgen Habermas e a necessária crítica ao modelo neoliberal de sociedade civil. Discuto, de forma destacada, a contribuição de Antonio Gramsci para o correto entendimento da categoria sociedade civil, considerando a vinculação do conceito da Teoria Ampliada do Estado com o objeto de estudo. Por último, com vistas a introduzir os aspectos práticos da Lei de Acesso à Informação no debate, trato da emergência e da consolidação da sociedade civil no Brasil, especialmente dos mecanismos de democracia semidireta, introduzidos pela Constituição Federal de 1988.

Na seção seguinte, debato a importância da participação política para a construção de uma sociedade mais igual - e que aceita as diferenças - e a profunda transformação do significado de cidadania, que se deslocou do sentido de cidadão portador de direitos para cidadão consumidor privatizado.

Na quarta Seção, discuto o papel do Estado no Modo de Produção capitalista, à luz dos ensinamentos de Mandel (1985), Poulantzas (1980), Offe (1984) e Mascaro (2013), notadamente para explicar como o Estado atua como garantidor dos interesses do capital, reforçando a tese defendida por Mascaro (2013) de que o capital preside a política.

Na última seção, exploro a formação histórico-cultural do Brasil, notadamente com vista a explicar o caráter conservador e clientelista que balizou a fundação do estado brasileiro - e que se mantém até hoje - com reflexos na implementação do direito de acesso à informação.

No último capítulo, na perspectiva de que o cidadão coletivo precisa compreender os fatos, analisá-los criticamente e construir estratégias buscando interferir na realidade, apresento os resultados dos exames empíricos, envolvendo a avaliação sobre a transparência ativa e passiva dos entes que participaram efetivamente da realização da Copa do Mundo de 2014.

## 1. CARACTERÍSTICAS E CONTRADIÇÕES DO OBJETO DE PESQUISA: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

“O que mais me preocupa não é o grito dos violentos, nem dos corruptos, nem dos desonestos, nem dos sem caráter, nem dos sem moral. O que mais me preocupa é o silêncio dos bons”.

(Martin Luther King)

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), no documento Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas, proclama que o direito à informação é peça chave nas engrenagens da sociedade do conhecimento, pois é essencial para defender outros direitos fundamentais, fomentar a transparência, a justiça e o desenvolvimento. Defende ainda que, juntamente com o princípio de liberdade de expressão, o direito à informação funciona como apoio à democracia, uma vez que é possível que nós não exerçamos, de maneira consciente, o nosso direito à informação, mas, cada vez que nós lemos um jornal, ligamos a TV ou rádio para ver ou ouvir o noticiário, ou acessamos a Internet, a qualidade daquilo que nós vemos ou ouvimos depende do acesso que esses meios tiveram a informações atualizadas, críveis e precisas (Unesco, 2010).

Apoiado na tese de que a informação é um direito humano fundamental e, simultaneamente, uma necessidade intermediária - *satisfier* -, pois tende a propiciar as condições para que o cidadão avalie e participe com maior densidade da vida coletiva, reforçando sua capacidade de exercer a autonomia crítica - apresentarei neste capítulo as principais características da Lei de Acesso à Informação, realçando a aparência do fenômeno, isto é, como ele é exibido à sociedade, e explicitando suas contradições, com vistas ao alcance de sua essência.

Para cumprir essa tarefa, primeiramente discorro sobre os principais organismos internacionais que incluíram nos escopos de sua atuação, e em seus documentos, o reconhecimento da informação como um bem público e o acesso a ela como direito humano inalienável e universal; em seguida traço um panorama das Leis de Acesso no Mundo e situo o Brasil tanto em relação ao cenário mundial, quanto em relação às leis editadas contemporaneamente. Em complemento, apresento os avanços da administração pública brasileira no tratamento de dados agregados e realizo resgate histórico dos movimentos de

transparência ocorridos no Brasil nas últimas décadas. Esses conteúdos servem de subsídio tanto para entender as especificidades da Lei de Acesso à Informação no Brasil e suas principais contradições. Complementarmente, a fim de facilitar o entendimento dos testes empíricos explicito como se deu a transparência dos gastos públicos no decorrer da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

### **1.1. A Informação como Direito Humano Fundamental**

Segundo o último levantamento realizado pelo *Access Info Europe*<sup>6</sup> (AIE), até o ano de 2014, uma centena de países de todas as regiões do mundo adotaram leis específicas de acesso às informações públicas, sendo que dessas apenas 13 foram editadas anteriormente à década de 1990. Tais leis foram criadas na esteira de diversos acordos internacionais, nos quais os países signatários se comprometeram a reconhecer a informação como um bem público e o acesso a ela como direito humano inalienável e universal. A despeito de o tema ser relativamente novo no cenário internacional, transformou-se em elemento central nos debates que acompanham a consolidação das democracias atuais.

O reconhecimento do acesso à informação como direito humano inalienável e universal representa um ganho substantivo para a democracia e para o debate sobre as necessidades humanas básicas, uma vez que assim categorizado enseja a conversão do direito social em política de Estado permanente e, com isso, a prática do efetivo controle democrático das políticas públicas e o desafio da autonomia crítica distanciam-se da quimera e ficam mais próximas do cidadão.

Ampliando a cobrança sobre os países com vistas à edição de leis de acesso à informação, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 3/5/2010, por ocasião das celebrações do Dia Mundial da Liberdade de Imprensa defendeu que as pessoas têm o direito de acessar as informações que afetam as suas vidas e os Estados nacionais têm o dever de prover estas informações. Essa transparência é essencial para alcançarmos o bom governo. (Unesco, 2010).

Nesse contexto, entendo que as declarações da Unesco ratificam a centralidade do direito humano à informação, assegurado originalmente na Declaração Universal dos Direitos

---

<sup>6</sup>*Access Info Europe* é uma organização de direitos humanos dedicada a promover e proteger o direito de acesso à informação na Europa como uma ferramenta para a defesa das liberdades civis e dos direitos humanos, para facilitar a participação do público na tomada de decisões e para responsabilizar os governos .

Humanos, e transposto, posteriormente, para os principais tratados internacionais que tratam da liberdade de expressão, conforme exposto a seguir:

**Figura 1: Quadro Demonstrativo dos Tratados Internacionais que Garantem o Direito de Acesso à informação**

<b>Tratado Internacional</b>	<b>Ano</b>	<b>Artigo</b>	<b>Mandamento</b>
Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU)	1948	XIX	Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferências e de procurar, receber e divulgar informações e ideia por quaisquer meios, sem limite de fronteiras.
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ONU)	1966	19	Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito incluiu a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferências e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras.
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA)	1969	13	Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (OEA)	2000	4	O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.
Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU)	2003	10 e 13	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 (...).

**Fonte:** Adaptação do Material Institucional da CGU: Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação

Em sede complementar, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996, e vigente no Brasil desde 24/8/2002, preocupou-se com o mau uso da informação pública por entes governamentais e tipificou como ato de corrupção “o aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros, por parte do funcionário público ou pessoa no exercício de funções públicas de qualquer tipo de informação reservada ou privilegiada da qual tenha tomado conhecimento em razão ou por ocasião do desempenho da função pública” (alínea “a”, inciso I, Artigo XI, *do* apenso ao Decreto nº 4.410, de 7/10/2002).

Nesse contexto, as convenções contra a corrupção ocupam lugar de relevância entre os protocolos internacionais, pois essas usam o acesso à informação como mecanismo de prevenção e combate à corrupção e fixam medidas para promoção da transparência pública e da participação social nas ações governamentais, de cumprimento obrigatório por seus signatários.

De acordo com a CGU, a despeito de o direito de acesso à informação estar previsto nos tratados internacionais, sua consolidação como direito fundamental só ocorreu, de fato, a partir dos entendimentos firmados na jurisprudência internacional<sup>7</sup>, ou seja, somente depois das reiteradas decisões judiciais que, ao longo do tempo, afirmaram o direito de acesso nos casos concretos. Tais decisões vão ao encontro do ensinamento de Canotilho (1998, p.19), segundo o qual “na qualidade de patrimônio subjetivo indisponível pelo poder, são os direitos e liberdades que limitam a lei, não é a lei que cria e dispõe dos direitos fundamentais”.

Em face do que foi debatido, entendo que a implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil - a despeito de sua importância para o avanço da cidadania - não é uma conquista decorrente da ação voluntariosa do Estado brasileiro, pois o país é signatário de diversos tratados internacionais, estando, portanto, sujeito às sanções por descumprimento dos acordos, além de encontrar-se inserido num inelutável movimento mundial, que lhe cobra permanentemente a adoção de tais medidas, em conformidade, portanto, com os ensinamentos de Harvey (2012, p.7), segundo o qual “o capital inunda praticamente todo o planeta com seus valores e necessidades”.

## **1.2. Um Panorama das Leis de Acesso à Informação no Mundo**

Na obra *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*, Toby Mendel afirma que a importância do direito de acesso à informação sob o controle de órgãos públicos, por vezes chamado do direito ao saber, ao conhecimento ou à verdade, é reconhecida na Suécia há mais de 200 anos, contudo, a tendência global de concretização desse direito ocorreu a partir do ano 2000, com adoção de leis de acesso à informação em todas as regiões do mundo, conforme pode ser verificado no quadro a seguir:

---

<sup>7</sup>O julgamento do caso Claude-Reyes pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no ano de 2006, foi emblemático para a consolidação do entendimento do direito de acesso às informações públicas como um direito fundamental do indivíduo e como uma obrigação do Estado. Esta foi a primeira vez que um tribunal internacional reconheceu que a garantia geral de liberdade de expressão protege o direito de acesso à informação de posse dos órgãos públicos (extraído do material institucional Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação, elaborado pela Controladoria-Geral da União)

**Figura 2: Quadro Demonstrativo da Sequência de Adoção de Leis de Acesso à Informação no Mundo**

Período	País	Quantidade
1766	Suécia	1
Década de 1950	Finlândia	1
Década de 1960	Estados Unidos da América	1
Década de 1970	Noruega, Dinamarca, Holanda e França.	4
Década de 1980	Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia, Grécia e Áustria.	6
Década de 1990	Itália, Hungria, Portugal, Belize, Bélgica, Coreia do Sul, Islândia, Lituânia, Irlanda, Tailândia, Uzbequistão, Letônia, Israel, Geórgia, Trinidad e Tobago, República Tcheca, Albânia, Japão e Liechtenstein.	19
Década de 2000	Moldávia, Estônia, República Eslovaca, África do Sul, Bulgária, Bósnia-Herzegovina, Reino Unido, Polônia, Romênia, Zimbábue, Panamá, México, Jamaica, Paquistão, Angola, Tajiquistão, Armênia, Eslovênia, Croácia, Sérvia, Peru, Kôsovo, São Vicente e Granadinas, Turquia, Argentina, Suíça, Antígua e Barbuda, República Dominicana, Equador, Uganda, Montenegro, Índia, Taiwan, Azerbaijão, Honduras, Alemanha, Macedônia, Nepal, Nicarágua, República do Quirguistão, Jordânia, China, Bangladesh, Etiópia, Guatemala, Malta, Chile, Uruguai, Indonésia, Ilhas Cook e Rússia.	51
Década de 2010	República da Libéria, Guiné-Conacri, Mongólia, El Salvador, Brasil, Ucrânia, Nigéria, Tunísia, República do Niger, Iemen, Serra Leoa, Guiana, Ruanda, Costa do Marfim, Espanha, Maldivia e Paraguai.	17
Total de Países		100

Fonte Primária: *Global Right to Information Rating Map*

De acordo com Mendel (2009), a ampliação da quantidade de países que instituíram leis de acesso à informação deveu-se principalmente à importância conferida a esse direito por vários organismos internacionais, especialmente a ONU, pelos três sistemas regionais de direitos humanos - o da Organização dos Estados Americanos (OEA) do Conselho da Europa (CE) e da União Africana (UA) - e pelas garantias específicas deste direito, adotadas em novas constituições de países que estão em transição para a democracia.

Em contradição ao otimismo gerado pela proliferação de leis de acesso ao redor do mundo, Darch e Underwood (2010) alertam que leis dessa natureza falharam em países africanos e argumentam que a garantia legal não está, necessariamente, ligada a processos de democratização, nem é suficiente para a realização dos objetivos de combate à corrupção, eficiência da máquina pública, entre outros alegados benefícios de uma lei de acesso. Em

Complemento ao argumento contraditório, Gruenberg (2007) afirma que um dos principais desafios para implementação de leis de acesso é engajar e/ou atender setores da sociedade interessados em temas de interesse mais geral, como boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção. Levantamentos empíricos demonstram que, em certos países, as leis de acesso são mais usadas por empresas privadas, especialmente as do ramo da comunicação, do que por grupos que trabalham com temas de interesse público mais geral.

Percebo que a existência de lei de acesso, por si só, não assegura a ampliação da transparência, da justiça e do desenvolvimento econômico-social, assim, torna-se necessário que a lei seja revestida de atributos que lhes confirmem qualidade e perenidade. Nesse sentido, a partir do estudo sobre o direito à liberdade de expressão, Mendel (2009) relaciona um conjunto de padrões de um regime de direito à informação, que indicam o caminho a ser seguido por nações que pretendem elaborar suas leis específicas, e os segregou em nove princípios, resumidos a seguir<sup>8</sup>:

- i. Máxima Divulgação - estabelece a presunção de que todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ficar sujeitas à revelação, a menos que haja uma justificativa contrária em nome do interesse público favorável a não divulgação. Este princípio também implica a introdução de mecanismos efetivos, pelos quais o povo possa ter acesso à informação, incluindo sistemas baseados em solicitações e também a publicação e divulgação proativa de materiais essenciais;
- ii. Obrigação de Publicar - Para efetivar o direito à informação na prática, não basta simplesmente exigir que os órgãos públicos atendam aos pedidos de informação. O acesso efetivo para muitas pessoas depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de forma proativa, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido;
- iii. Promoção de um Governo Aberto - os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo. A mudança de uma cultura de sigilo, que muitas vezes está incorporada ao setor público, para uma cultura de abertura é essencial para a promoção do direito à informação. Um leque de medidas promocionais pode ser necessário para tratar da cultura do sigilo e assegurar que a população esteja ciente do direito a informação e de suas implicações;
- iv. Limitação das Exceções - as exceções ao direito de acesso devem ser restritas e claramente definidas. Cada exceção deve estar fundamentada numa razão de interesse público, pois o sigilo só pode ser justificado em casos em que o acesso à informação possa implicar danos desproporcionais à própria sociedade ou ao Estado;
- v. Procedimentos que Facilitem o Acesso - os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa de fornecimento da informação. Devem ser criados procedimentos claros a serem

---

<sup>8</sup>Como veremos mais adiante, a lei de acesso à informação brasileira não absorveu as diretrizes detalhadas nos subitens vii (reuniões abertas); viii (a divulgação tem precedência) e ix (proteção para denunciante).

- seguidos pelos órgãos, para processar pedidos de informação. Exige também um sistema de exame independente das decisões internas tomadas pelos órgãos públicos;
- vi. Moderação dos Custos - as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em função dos custos envolvidos. As leis sobre acesso à informação podem até prever o pagamento de taxas para o fornecimento de informações, desde que sejam razoáveis e aplicadas somente em situações previamente definidas;
  - vii. Reuniões abertas – a lógica subjacente ao direito à informação aplica-se, por princípio, não apenas às informações registradas, mas também às reuniões de órgãos públicos. Em outras palavras: deveria fazer pouca diferença se as informações em questão são transmitidas por registro permanente ou oralmente durante uma reunião;
  - viii. A Divulgação tem Precedência - É necessário determinar que a lei que institui o direito a informação tenha precedência em relação às leis de sigilo. Nesse contexto, em longo prazo, as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas; e
  - ix. Proteção para os Denunciantes - os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos e os denunciantes precisam ser protegidos. O fornecimento de proteção ajuda a estimular um fluxo de informações para a população sobre vários tipos de atos ilícitos.

Tendo como referência os padrões e princípios do regime de direito à informação, as instituições *Access Info Europe* (AIE) e *Centre for Law and Democracy* (CLD) divulgaram, em 28/9/2013, a pesquisa comparativa a *Global Right to Information* que teve como propósito avaliar o quadro jurídico de implementação de leis de acesso ao redor do mundo, sem, entretanto, adentrar na qualidade da execução da lei. Na elaboração do *ranking* global do direito de acesso à informação (*RTI Rating*) foram utilizadas sete categorias de indicadores, conforme demonstrado na figura a seguir, formuladas a partir de 61 critérios desenvolvidos pela ONU e por organismos regionais de direitos humanos, e adotadas pontuações limites para cada indicador, gerando uma avaliação numérica para cada um dos noventa e cinco países pesquisados, com vistas a permitir uma avaliação dos pontos fortes e das fraquezas das leis de cada país. Avalio que os indicadores empregados na pesquisa são consistentes por abrangerem os requisitos centrais que devem compor uma legítima Lei de Acesso à Informação.

**Figura 3: Metodologia de Avaliação utilizada no RTI Rating**

Indicador	Máximo de Pontos Atribuído
Direito de Acesso	6
Âmbito	30
Procedimentos de Solicitação	30
Exceções e Recusas	30
Recursos	30
Sanções e Proteções	8
Medidas de Promoção	16
<b>Pontuação Máxima</b>	<b>150</b>

Fonte Primária: *Global Right to Information Rating Map*

Após o estudo individualizado das leis de acesso, com base nos critérios definidos na metodologia, e a consequente atribuição da nota aos países, o resultado geral da pesquisa foi consolidado em três faixas de pontuação (tercis), conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 1: Resultado Geral do RTI Rating por intervalo de pontuação**

Intervalo de Pontuação	Número de Países
37-69	24
70-102	49
103 -135	22

Fonte Primária: *Global Right to Information Rating Map*

A análise estatística desses resultados demonstra que metade dos países foi agrupada no tercil médio (entre 70 a 102 pontos), enquanto cerca de um quarto ocupam o tercil superior ou inferior. Sob outro ponto de vista, tem-se que 73 países (três quartos) obtiveram menos que 66% dos pontos possíveis. Também é possível inferir que a pontuação média global alcançada pelos países é de 86 pontos, ou 57 % por cento dos 150 pontos possíveis de serem atingidos. Nessa perspectiva, entendo restar evidente que, até o momento, poucos países construíram regulamentos robustos de acesso à informação, havendo, portanto, oportunidades para melhoria do regime de direito à informação na maioria dos países que já editaram a lei. Também, está subtendido que quase a metade dos países do mundo sequer possuem previsão constitucional ou arcabouço normativo que garanta o acesso à informação pública.

Uma visão mais detalhada sobre a qualidade das leis de acesso à informação pode ser obtida a partir da análise comparativa dos indicadores relativos aos 10 primeiros e aos 10 últimos países classificados no *ranking* global do direito de acesso à informação.

**Tabela 2: *Ranking* Global do Direito ao Acesso à informação – 10 primeiros países**

País	Ano	Indicador							Total
		Direito	Âmbito	Procedimentos	Exceções	Recursos	Sanções	Promoção	
Sérvia	2003	5	30	22	26	29	7	16	135
Eslovênia	2003	3	30	26	25	28	4	13	129
Índia	2005	5	25	25	26	29	5	13	128
Libéria	2010	5	30	19	27	20	7	16	124
El Salvador	2011	6	30	24	22	23	1	16	122
Serra Leoa	2013	0	29	25	18	28	7	15	122
México	2002	6	22	23	22	26	2	16	117
Antígua e Barbuda	2004	3	24	20	23	24	5	14	113
Maldivas	2014	2	28	20	17	29	8	12	116
Azerbaijão	2005	5	28	24	24	19	3	12	115

**Fonte Primária:** *Global Right to Information Rating Map*

Constato, inicialmente, que o *Ranking* Global do Direito ao Acesso à informação desperta atenção pelas significativas diferenças sociais, econômicas e políticas dos países que ocupam posições de destaque. Senão vejamos: Libéria e Serra Leoa, embora sejam países com baixos índices de desenvolvimento humano e sofram com a corrupção<sup>9</sup>, figuram na lista dos países que possuem melhores leis de acesso. Olhando pela perspectiva econômica, percebo que entre os 10 países melhores classificados, somente a Índia integra a Lista do Fundo Monetário Internacional das maiores economias mundiais de 2014. Enquanto China, Alemanha e França, respectivamente 1º, 5º e 8º potências mundiais da economia, ocupam o 73º, o 97º e 86º lugares no *ranking* global de acesso à informação.

<sup>9</sup> Ocupam o 94º e 119º lugar no índice de percepção da corrupção, elaborado pela Transparência Internacional.

No que diz respeito às leis de acesso, percebo que a avaliação das notas atribuídas a cada indicador deixa clara a preocupação dos países mais bem classificados no *ranking* em criar dispositivos legais que garantam a máxima divulgação dos dados governamentais, por meio da ampliação da abrangência das categorias de informações e dos órgãos sujeitos a lei; a promoção e a divulgação da cultura de acesso; a possibilidade de recurso nos casos de negativa de atendimento ou de entrega de informação insuficiente; e a igualdade entre todas as pessoas para usufruir o direito de acesso à informação. Entretanto, mesmo os países que estruturam leis mais robustas, podem aperfeiçoar seu marco regulatório, com vista ao incremento dos procedimentos de solicitação de informação (Antígua e Maldivas); à diminuição das situações de excepcionalidade (Serra Leoa e Maldivas) e à ampliação das sanções, nos casos de descumprimento da lei por agentes públicos (Eslovênia, El Salvador, México e Azerbaijão).

Constato, também, que o *ranking* global de acesso à informação diverge, em seus resultados, do Índice de Percepção da Corrupção, criado pela Transparência Internacional com vista a ordenar os países do mundo de acordo com “o grau em que a corrupção é percebida a existir entre os funcionários públicos e políticos”, pois os países considerados mais transparentes do mundo pela Transparência Internacional - Dinamarca, Nova Zelândia, Finlândia, Suécia, Noruega e Suíça - ocupam respectivamente o 84º, 34º, 21º, 40º, 58 e 60º lugar no *ranking* de acesso à informação.

Com a finalidade de exemplificar o arcabouço legal instituído, trato a seguir dos aspectos mais relevantes das leis de acesso da Sérvia, da Índia, do México e do Azerbaijão, todas disponíveis no sítio *Access Info Europe*.

A Sérvia assumiu o protagonismo do direito ao acesso à informação, por incluir na *Law on Free Access to Information of Public Importance* comandos objetivos que visam resguardar a abertura máxima das informações governamentais, garantir o direito de recurso a órgão independente e aplicar sanções aos agentes públicos descumpridores da norma. Ademais, a lei criou um organismo estatal autônomo, denominado *Commissioner for Information of Public Importance*, com autoridade para supervisionar todas as etapas da aplicação da lei e, ainda, instituiu a primazia da Lei de Acesso sobre os normativos já existentes que conferiam sigilos a documentos do Estado.

Seguindo a mesma linha de entendimento, a Índia, por meio do *The Right to Information Act, 2005*, ampliou o rol de informações proativas sujeitas à publicação; criou um órgão de supervisão independente - *Central Information Commission* - com desdobramento nas esferas subnacionais; estreitou a lista de exceções das informações sigilosas; adotou

medidas visando à efetiva promoção da lei; e inovou ao exigir que os chefes dos serviços de informação prestem “assistência razoável” aos requerentes, na impossibilidade de formulação do pedido por escrito.

Segundo Galeana (2007), o México promoveu duas emendas a sua constituição (1977 e 2002) com vistas a garantir e ampliar 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, e por isso seu texto foi utilizado como referência por diversos países, entre eles o Brasil. Mendel (2009) defende que 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. A *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, de 11 de junho de 2002, criou as chamadas “Unidades de Enlace”, nas quais 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. Feito o pedido de acesso, e tendo sido negado, é possível recorrer da decisão administrativamente e judicialmente, quando o recurso administrativo for denegado.

De acordo com Mendel (2009), a lei de acesso do Azerbaijão foi elaborada por um grupo de trabalho composto tanto por representantes do governo como da sociedade civil. A legislação tem como ponto forte a previsão de um órgão de supervisão administrativa independente, robustos procedimentos de solicitação, e amplas obrigações de publicação proativa. Ainda de acordo com o autor, a legislação do Azerbaijão necessita de aprimoramentos, pois o regime de exceções é amplo; não há previsão de sanções nos casos de obstrução do acesso, nem proteção para divulgações de boa fé, além de prever limitadas medidas de promoção do acesso à informação.

Em resumo, as leis mais bem estruturadas são alicerçadas em três pilares fundamentais: a divulgação da maior quantidade de informações possíveis, o estabelecimento de procedimentos claros para os solicitantes e a instituição de órgãos independentes de supervisão. De acordo com *Access Info Europe*, pode ser muito cedo para concluir como essas leis irão funcionar na prática, mas os relatórios sobre a execução em alguns dos principais países, incluindo o México, Índia, e Eslovênia, corroboram a conclusão de que as leis fortes podem levar a proteções fortes para o direito do público.

No extremo oposto da tabela, verifico que nenhum dos países atingiu nota máxima em quaisquer dos indicadores fixados no estudo, indicando um cenário crítico de implementação do regime de acesso à informação. Em outras palavras, mesmo que os países tenham instituído constitucionalmente o direito ao acesso à informação, as normas disciplinadoras desse são precárias e, ao contrário do desejável, dificultam o acesso à informação pela sociedade, transformando os atos administrativos em “segredos de Estado”.

No quadro seguinte são detalhados os indicadores dos países que obtiveram os piores resultados no *ranking* global de acesso à informação:

**Tabela 3: Ranking Global do Direito ao Acesso à informação – 10 últimos países**

País	Ano	Indicador							Total
		Direito	Âmbito	Procedimentos	Exceções	Recursos	Sanções	Promoção	
Áustria	1987	2	23	8	2	2	0	0	37
Liechtenstein	1999	0	17	10	5	1	2	4	39
Tajiquistão	2002	4	8	17	16	2	0	2	49
Alemanha	2005	0	19	7	11	15	0	0	52
Jordânia	2007	0	25	5	10	8	0	5	53
Itália	1990	2	21	7	5	13	2	7	57
Taiwan	2005	2	21	9	17	6	1	2	58
República Dominicana	2004	5	21	14	11	3	2	3	59
Bélgica	1994	2	17	14	15	11	0	0	59
Uzbequistão	1997	3	25	10	13	7	1	0	59

**Fonte Primária:** *Global Right to Information Rating Map*

De plano percebo uma fragilidade estrutural no regime de acesso à informação desses países, uma vez que o critério essencial “direito de acesso”, ou não está garantido no marco regulatório, ou é concedido com bastante restrição. É o caso, por exemplo, da lei australiana, a qual estabelece que as informações somente sejam disponibilizadas se não entrarem em conflito com o dever legal do sigilo e se não prejudicar substancialmente o cumprimento das atribuições do órgão; e da lei jordaniana, que não deixou explícito na lei que todo cidadão tem direito ao acesso à informação, limitando-se a discorrer sobre os

procedimentos de atendimento às demandas apresentadas e a criar um Conselho para tratar de eventuais recursos, entretanto, tal qual o modelo brasileiro, a instância recursal é composta exclusivamente por agentes públicos. Os marcos regulatórios da Bélgica e da Alemanha, por sua vez, têm em comum o fato de não terem criados mecanismos de sanção contra as eventuais infrações legais, nem procedimentos voltados à divulgação da lei, além de possuírem uma extensa lista de situações nas quais a lei não se aplica;

### **1.2.1. O Brasil no *Ranking* Mundial de Acesso à informação**

O Brasil ocupa a 18ª classificação no *ranking* global de acesso à informação. A assunção desse posto foi possível porque no entendimento do *Access Info Europe* e do *Centre for Law and Democracy* a lei brasileira garante amplamente o direito de acesso, seu escopo é abrangente, alcançando todos os entes da federação de quaisquer dos poderes e prevê bons mecanismos de divulgação da lei. Os institutos internacionais revelaram, contudo, que o Brasil pode aprimorar seus processos relativos ao tratamento das demandas por informação e melhorar seus procedimentos recursais e indica as vulnerabilidades da lei brasileira: a fragilidade das sanções previstas, em caso de descumprimento das obrigações por parte dos agentes públicos (atingiu apenas 37,5% dos pontos possíveis); a extensa lista de informações não divulgáveis (alcançou 53% dos pontos possíveis) e a ausência de um ente especializado – e independente - para cuidar das questões relacionadas ao direito da informação.

Adotando como critério comparativo os normativos publicados contemporaneamente<sup>10</sup> (de 2010 a 2014), a Lei de Acesso à informação brasileira é considerada a sexta melhor, entre as 17 editadas no período, ficando atrás de Libéria (2010); El Salvador (2011); Serra Leoa (2013), Maldivia (2014) e Ucrânia (2011). Nesse contexto o Brasil foi o único dos 17 países a obter nota máxima (6) no quesito Direito ao Acesso destacando-se, também em relação ao âmbito de aplicação da lei, atingindo 29 pontos dos 30 possíveis. Entretanto sua avaliação ficou abaixo da média dos países nos quesitos exceções e sanções.

Embora a lei brasileira seja bem estruturada e comporte os principais requisitos de um regime de acesso à informação (exceto em relação à realização de reuniões abertas, à precedência da divulgação sobre os normativos que preveem o sigilo da informação e à

---

<sup>10</sup> A comparação restringiu-se ao teor dos normativos, pois os relatórios sobre a efetiva utilização da lei pela sociedade, nos países que editaram leis contemporâneas à brasileira, não permitem a criação de um critério confiável de comparação.

ausência de proteção aos denunciantes) a análise do conteúdo da legislação estrangeira contemporânea à do Brasil evidencia a existência de dispositivos inovadores que sinalizam para uma melhoria significativa do marco regulatório do acesso à informação pública.

Em El Salvador, por exemplo, o Instituto de Acceso a La Información Pública é composto por cinco comissários titulares e cinco suplentes, eleitos entre os membros da sociedade civil (representantes de empresários, profissionais, universidades, jornais e sindicatos) e nomeados pelo Presidente da República, que têm a atribuição de avaliar os recursos e dirimir as dúvidas em relação à aplicação da lei. A Ucrânia preocupou-se com a responsabilização dos agentes públicos que eventualmente violem a legislação sobre acesso à informação pública, detalhando as diversas transgressões legais e estabelecendo o direito de o cidadão solicitar ao Estado indenização por danos materiais ou materiais, em razão do descumprimento da lei de acesso. A lei de acesso à informação da Libéria é inovadora e estabelece que nenhuma limitação pode ser colocada sobre o direito do público de ser informado sobre o governo e seus funcionários, institui multas pecuniárias por infrações, protege civilmente o denunciante e estabelece, exemplarmente, a primazia legal da divulgação sobre o sigilo, nos seguintes termos:

Save for the Constitution, this Act is and shall be the primary law governing the right of access to information, including all matters related to request for and provision of information in Liberia. No administrative action, order or regulation contrary to, inconsistent with, or in derogation of this Act shall issue or be effective in Liberia, and this Act shall prevail over any and all subsequent inconsistent statutes, except a subsequent statute that specifically amends or repeals it (FREEDOM OF INFORMATION ACT OF 2010, Section 1.7)

Entendo que as legislações de El Salvador, Ucrânia e Libéria, buscam ampliar a participação da sociedade civil na efetiva implementação da lei e, conseqüentemente, diminuir a assimetria de informação com o Estado. Tais regulamentos podem ser adaptados para a realidade brasileira, com vistas ao aprimoramento da legislação nacional. Contudo, esse ganho de qualidade do marco regulatório somente ocorrerá com o envolvimento efetivo das pessoas na luta pelo verdadeiro acesso à informação pública.

### **1.3. A Modernidade da Administração Pública Brasileira**

O serviço público do Brasil é pródigo na produção de registros administrativos, organizados em cadastros bem estruturados e mantidos em banco de dados e sistemas tecnologicamente avançados, que têm como finalidade fundamental as decisões administrativas, monitorar o andamento das ações governamentais e gerar estatísticas que

servem de subsídio para a formulação da política econômica, fiscal e social - especialmente nas áreas saúde, educação, trabalho e emprego, previdência, distribuição de renda e reforma agrária. Tanto os registros administrativos (de nascimento, morte, casamento, emprego e desemprego, pagamento de tributos, pagamento de água, luz e telefone) como as estatísticas derivadas desses, também são utilizadas no meio acadêmico para a elaboração de pesquisas, cujos resultados tendem a retroalimentar as políticas públicas.

A título de exemplo, citamos os seguintes cadastros, considerados referências em âmbito internacional, em razão da elevada e complexa quantidade de dados armazenados e da possibilidade de agregá-los com vistas à obtenção de uma visão sistêmica sobre a política estatal:

**Figura 4: Principais Cadastros Nacionais Formados a Partir dos Registros Administrativos**

Cadastro	Finalidade
Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)	Servir de subsídios para as atividades de controle, de produção de estatísticas e de informações relevantes às entidades governamentais da área social.
Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)	As informações do CAGED são utilizadas pelo Programa de Seguro-Desemprego para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas e liberar os benefícios. É também com base nestas informações que o Governo Federal e a sociedade como um todo contam com estatísticas para elaboração de Políticas de Emprego e Salário, bem como pesquisas e estudos sobre mercado de trabalho.
Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)	É responsável pelo controle das informações de todos os segurados e contribuintes da Previdência Social. Desde sua criação, em 1989, armazena as informações necessárias para garantir direitos trabalhistas e previdenciários aos cidadãos brasileiros.
Cadastro Único	O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, que permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, por meio das informações sobre as características do domicílio e as formas de acesso a serviços públicos essenciais.

Sistema de Seleção Unificada (Sisu)	O Sisu é o sistema informatizado do Ministério da Educação, por meio do qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos participantes do Enem.
Programa Universidade para Todos (Prouni).	Sistema gerido pelo Ministério da Educação, para controle da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior.
Indicadores e Dados Básicos para a Saúde – IDB	A base de dados gerenciada pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) consolida dados sobre morbidade, incapacidade, acesso a serviços, qualidade da atenção, condições de vida e fatores ambientais, utilizados como métricas na construção de Indicadores de Saúde.
Sistema de Gestão Fundiária do INCRA (Sigef)	O Sistema possibilitará a verificação da existência de sobreposição de áreas, além de gerar plantas e memoriais descritivos (documentos com todos os detalhes) dos imóveis de forma automática, a partir da inserção de dados feita pelos técnicos contratados para realizar o georreferenciamento das propriedades.

No campo fiscal, a agregação massiva de dados é realizada principalmente pela Receita Federal do Brasil (RFB), a qual partindo dos dados informados pelos contribuintes na Declaração de Imposto de Renda – Pessoa Física (DIRPF) e na Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), elabora e divulga estudos econômico-tributários, nos quais são segregadas as informações sobre os grandes contribuintes e, ainda, detalhadas por regime de tributação e por atividade econômica. Esses estudos compreendem expressivo volume de dados e induzem a avaliação sobre a carga tributária, que podem culminar na mudança de regras de cobrança de tributos.

Outro exemplo da eficiência da administração pública na agregação de dados é o Sistema Eletrônico de Votação, empregado nas eleições majoritárias e proporcionais dos três poderes da República. Considerado referência mundial, no mesmo dia da votação, de forma rápida e segura, processa milhões de votos e divulga seus resultados, inclusive para Presidente da República.

Uma experiência negativa envolvendo a consolidação dos registros administrativos é a ausência de uma carteira de identidade nacional. Apesar da exigência legal prevista na

Lei nº 9.454, de 7/4/1997 (regulamentada pelo Decreto nº 7.166, de 5/5/2010) a maioria dos estados da federação utiliza sistemas de informações diferentes, cujas plataformas tecnológicas não se comunicam. Tal situação permite, inclusive, que um cidadão infrator, mude de estado e retire nova identidade e passaporte, o que possibilita a fuga do país, sem que as autoridades percebam.

Nesse contexto, é inegável o avanço do Estado brasileiro na geração e no tratamento agregado de seus registros administrativos e na importância desses para o incremento das ações governamentais, uma vez que tende a demonstrar ao cidadão os benefícios e resultados produzidos por determinada ação ou atividade governamental. Entretanto, essas melhorias administrativas, embora contribuam para o processo de aperfeiçoamento da democracia, não se confundem com a modernização do Estado, que nas palavras do cientista social Luiz Jorge Werneck Vianna (2004), o Brasil, mais que qualquer outro país da América Ibérica, esta vasta região do continente americano que chega à modernização em compromisso com o seu passado, pode ser caracterizado como o lugar por excelência da revolução passiva. Assim *nossa marca tem sido a modernização sem o moderno*.

O autor explica que vivemos vários surtos de modernização, mas sempre resultantes de processos verticais, em que uma vontade, como que encarnando o interesse de todos, desaba sobre a sociedade, abrindo os caminhos por onde ela tem de ir, sem que fossem removidas as características do Estado tradicional. Vianna (2004) complementa o raciocínio explicando que nos diversos ciclos da história brasileira (Vargas, Juscelino, regime militar e Lula) a modernização ocorreu sob o signo da prevalência do Estado, da tutela e da assistência. Dessa forma, a sociedade não se auto-organizou e foi alijada do processo, resultando, historicamente na manutenção do *status quo*. É uma modernização que privilegia a forma, em detrimento do conteúdo.

### **1.3.1. Movimentos de Transparência que Antecederam à Lei de Acesso à Informação**

Segundo Culau e Fortis (2006), a transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, constitui um dos fundamentos da chamada boa governança, que é a capacidade de um governo de elaborar e implantar políticas públicas, cumprindo a função de aproximar o Estado da sociedade, bem como ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

Nesse contexto, para além da organização e divulgação dos registros administrativos, o Brasil, nas últimas décadas, avançou, tanto no fortalecimento da legislação como na adoção

de medidas administrativas voltadas à transparência das ações públicas, conforme demonstrado a seguir.

No que diz respeito ao marco regulatório, a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), se efetivou como ponto de partida de fortalecimento do marco regulatório da transparência pública no Brasil, ao exigir que seja dada ampla divulgação aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. A Lei Complementar nº 131, de 27/5/2009, ampliou os mecanismos de transparência previstos na LRF, ao estabelecer a obrigação de que todos os entes da federação disponibilizem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes às suas despesas e receitas.

A instituição da modalidade de licitação pregão, mediante a Lei nº 10.520, de 17/7/2002, para aquisição de bens e serviços comuns, pela União, Estados e Municípios, teve como objetivo conferir maior agilidade e segurança às licitações, uma vez que nessa tipologia de aquisição ocorre a inversão dos procedimentos, sendo conferidos apenas os documentos de habilitação da empresa vencedora do certame. O pregão eletrônico, previsto na lei e colocado em prática por toda a administração pública, tende a propiciar maior transparência da licitação, pois o processo é realizado e monitorado por todos os participantes, com o uso de plataforma disponibilizada na internet.

Outra medida importante com vistas a conferir transparência aos atos públicos foi a criação do Portal de Convênios (Siconv), em decorrência do mandamento contido no Decreto nº 6.170 de 25/7/2007, o qual regulamenta a transferência de recursos pela União, mediante convênios e contratos de repasse. O portal contém uma seção denominada “acesso livre”, na qual a população pode conhecer detalhadamente cada um dos convênios celebrados por município.

O fim das Contas Tipo “B”<sup>11</sup> e a criação do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), também contribuíram para o incremento da transparência, na medida em que os gastos dos agentes públicos com as despesas miúdas e de pronto atendimento são publicadas na internet.

No que concerne às iniciativas da administração, vale destacar a criação pela CGU do Portal da Transparência do Governo Federal e das Páginas de Transparência Pública

---

<sup>11</sup>Também conhecida como conta de suprimento de fundos, era utilizada para pagamento de despesas de ministros em viagem e compras de material ou equipamentos de uso da administração pública federal que não precisavam de licitação. Esses pagamentos ocorriam por meio de saques, cheques ou guias de depósito.

(oficializadas por meio do Decreto nº 5.482, de 30/6/2005) nas quais os órgãos da administração pública federal são obrigados a divulgar, dentre outras informações, os gastos com as aquisições e contratações de bens e serviços, os recursos transferidos mediante convênio, bem como os gastos com a aquisição de diárias e passagens. Também foram criados os programas Olho Vivo no Dinheiro Público e o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal, que objetivam, respectivamente, ampliar o controle social sobre os gastos públicos e melhorar os instrumentos de governança e de controle interno dos entes municipais.

Mais recentemente, em setembro de 2011, o governo brasileiro aderiu à Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*), uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, acesso à informação pública e participação social. Para fazer parte da OGP, os países participantes endossam uma Declaração de Princípios e apresentam Planos de Ação Nacionais. Em maio de 2012, a CGU organizou a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, tendo como tema “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”, mobilizando, nas suas diversas etapas, mais de um milhão de brasileiros, tendo como resultado a elaboração de 80 propostas que subsidiarão a criação de um Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social.

De acordo com Culau e Fortis (2006), a finalidade principal da transparência só pode ser alcançada mediante a conversão da informação em instrumento de ação do cidadão, o que nem sempre é algo fácil de alcançar. As duas principais dificuldades estão associadas à baixa escolarização da população brasileira, especialmente a ”alfabetização digital”, e ao “hermetismo da linguagem técnica” daí a necessidade de utilização de uma “linguagem cidadã” de fácil compreensão pela sociedade.

Avalio que a adoção das medidas administrativas e normativas supracitadas foi fundamental para tencionar a prática hegemônica de que as informações públicas pertencem ao Estado, que delas não pode abrir mão. Entretanto, entendo que a provisão de informações, na forma atualmente disciplinada pelo Estado, não é suficiente para o efetivo exercício do controle democrático, tampouco para formação de autonomia crítica do cidadão, mas tem sua importância instrumental no direcionamento das ações da coletividade – a partir dos diversos indícios que podem ser montados tendo como parâmetro as informações disponibilizadas pelo Estado.

## **1.4. A Lei de Acesso à Informação no Brasil**

O entendimento sobre as peculiaridades e as contradições da lei de acesso à informação brasileira requer a exposição prévia e articulada de seu processo de construção, tanto no seio governamental quanto no Congresso Nacional; a delimitação da natureza da contribuição da sociedade civil, perpassando sua formulação, realização e controle democrático; e a identificação de seus pontos sensíveis, tanto daqueles que conferem vigor a lei - e podem estimular a participação social - quanto daqueles que a fragilizam – e ferem sua essência democrática. É dialogando com esse cenário contraditório que essa seção será desenvolvida.

### **1.4.1. Formação Governamental e Tramitação do Projeto no Congresso Nacional**

Preliminarmente à discussão sobre as especificidades da Lei de Acesso à Informação, vale registrar os principais pontos do resgate histórico sobre a confecção da LAI, elaborado por Eneida Bastos Paes (2011), que participou ativamente do processo, na condição de membro do governo, e registrou sua experiência em artigo acadêmico.

De acordo com Paes (2011), o debate sobre a LAI teve início em 2004, a partir do Projeto de Lei nº 219/2003, de autoria do deputado Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores (PT), que buscou apoio junto à CGU, no sentido de viabilizar seu projeto no Congresso. Inicialmente a discussão ficou restrita à Controladoria-Geral da União, primeiro no Gabinete do Ministro e, depois, no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)<sup>12</sup>. Nesse sentido, em consulta realizada ao sítio da Transparência da Controladoria-Geral da União, constatei, por meio da análise dos extratos das atas das reuniões, que o acesso à informação pública foi objeto de discussão nas 15 reuniões realizadas pelo Conselho desde sua fundação, com atuação destacada, no âmbito da representação da sociedade civil, da organização Transparência Brasil. Outros atores da sociedade civil também

<sup>12</sup> O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, tem a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública. Além disso, tem o papel de planejar estratégias de combate à corrupção e à impunidade. É composto, paritariamente por 10 representantes do Estado (Controladoria-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República, Advocacia-Geral da União, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores, Comissão de Ética da Presidência da República, Ministério Público da União, Tribunal de Contas da União) e 10 representantes da Sociedade Civil (Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa, Transparência Brasil, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Representante das igrejas evangélicas, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, Confederação Nacional dos Transportes, cidadão brasileiro com atuação notória e Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social).

contribuíram para o debate, a exemplo da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.

Depois, em 2006, também o Ministério da Justiça apresentou outra versão de anteprojeto de Lei de Acesso à Informação, com foco na compilação da legislação vigente sobre arquivos e sobre documentos sigilosos. Essas duas versões passaram a ser objeto de estudo de um grupo formado pela Casa Civil, na Presidência da República, para elaborar o Projeto de Lei de Acesso à Informação do Poder Executivo federal.

De 2006 a 2007, iniciou-se, então, uma intensa discussão coordenada pela Casa Civil da Presidência da República que criou, informalmente, um grupo de técnicos de diversos órgãos do Executivo federal para debater as propostas de direito de acesso à informação no Brasil. A CGU, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores, entre outros, foram chamados para integrar esse grupo, que foi incumbido de fazer uma minuta de projeto de lei sobre acesso à informação.

A redação final do Projeto de Lei de Acesso foi de responsabilidade da Casa Civil, que arbitrou algumas disputas internas entre os envolvidos e formatou a versão final do Projeto de Lei. Esse Projeto foi enviado, em maio de 2009, ao Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, a iniciativa do Executivo tramitou na forma do Projeto de Lei no 5.228/2009.

Para dar prosseguimento à ação legislativa foi criada, na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial de Acesso a Informações, encarregada de emitir parecer sobre a matéria. Como resultado dos debates internos e das contribuições recebidas dos representantes da sociedade civil durante as audiências públicas, a Comissão resolveu elaborar e aprovar um substitutivo ao Projeto de Lei, que aperfeiçoou significativamente a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, pois: i) deixou expresso que as obrigações estabelecidas se aplicam a todos os poderes dos três entes federativos; ii) deixou claro que Estados, Distrito Federal e Municípios devem disciplinar, em legislação própria o funcionamento do serviço de informações ao cidadão e o o o procedimento de recurso, no caso de indeferimento de acesso às informações ou às negativas de acesso; iii) excluiu a possibilidade de prorrogações sucessivas, pela Comissão de Reavaliação, dos prazos de sigilo de informações ultrassecretas, limitando a uma prorrogação; iv) estabeleceu que os procedimentos de revisão de decisões denegatórias serão objeto de regulamentação própria no Poder Legislativo, no Poder Judiciário e no Ministério Público, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido; v) alterou dispositivos que tratam da

utilização da *Internet* para que a sociedade tenha conhecimento do quantitativo de documentos sigilosos (sem divulgação do conteúdo); vi) restringiu a lista de autoridades competentes para a classificação de documentos sigilosos; vii) exigiu a revisão periódica dos documentos sigilosos; e viii) ampliou de 120 para 180 prazo para a *vacatio legis*.

Concluída a tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei seguiu para o Senado Federal, onde foi formalizado como Projeto de Lei da Câmara – PLC nº41/2010. De acordo com Paes (2011), no Senado, passadas diversas comissões, veio à tona a discussão a respeito das informações sigilosas, e a possibilidade de renovação dos seus prazos máximos de guarda foi posta em outro Substitutivo, apresentado pelo senador Fernando Collor de Mello. As principais mudanças propostas relacionadas às informações sigilosas pretendiam que a classificação das informações voltasse a ter quatro níveis. Também foi proposta a renovação dos prazos de guarda de documentos, que poderiam, nos termos do Substitutivo do Senado, ser prorrogados por tempo indeterminado, sempre que “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; e a ampliação do rol de autoridades responsáveis pela classificação. Todas essas propostas de modificações fizeram com que o texto do Projeto de Lei de Acesso ficasse tramitando no Senado por mais de dois anos. Mas, ao final, as propostas feitas por meio do Substitutivo do Senado foram rejeitadas e seguiu para sanção presidencial o texto do Substitutivo construído e aprovado na Câmara dos Deputados.

Ato contínuo, a Presidente da República vetou parcialmente o *Caput* e o § 1º do artigo 19 e o *Caput* do artigo 35, do PLC nº 41/2010, por considerá-los contrários ao interesse público, cujas redações encontram-se transcritas a seguir:

Caput e § 1º do art. 19

Art. 19. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.

§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação.

Caput do art. 35

Art. 35. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, ficará em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República e inserida na competência da União.

Esses vetos, ainda não apreciados pelo Congresso Nacional<sup>13</sup>, em minha percepção, fragilizaram a Lei de Acesso à Informação, pois retirou a competência fiscalizatória dos órgãos de controle externo (tribunais de contas e ministérios públicos) nos casos de desprovisionamento de recurso, permanecendo, assim, todas as instâncias decisórias e recursais no âmbito do Poder Executivo.

No que diz respeito à discussão legislativa, considerando a importância da norma para o fortalecimento da democracia, observo um tratamento burocrático por parte dos atores da Câmara dos Deputados na condução da matéria, uma vez que não foram apresentadas emendas ou destaques, seja ao projeto original seja ao substitutivo. O texto elaborado pelo relator do substitutivo, Deputado Mendes Filho (PMDB), obteve consenso na Comissão Especial e, na oportunidade da votação no Plenário da Câmara dos Deputados, recebeu 8 emendas, sendo aprovada apenas a que tratava do sigilo das informações que possam colocar em risco a segurança do Presidente e do Vice-Presidente da República, e respectivos cônjuges e filhos, que devem ser disponibilizadas apenas ao final dos mandatos. A atuação do Senado foi morna e ilimitada à tentativa de um ex-presidente da República de manter os documentos emitidos durante seu mandato sob sigilo por prazo indeterminado.

Resta demonstrado, portanto, um cenário de desinteresse político pelo assunto, nas duas casas legislativas, à medida que não houve a necessária disputa política entre governo e oposição, na defesa de seus interesses. Tal posição é corroborada pela declaração do então presidente da Comissão Especial, Deputado José Genoíno (PT-SP) no sentido de que “a proposta será incluída na Ordem do Dia do Plenário assim que os temas mais polêmicos, que já estão em pauta, forem votados”.<sup>14</sup>

#### **1.4.2. Participação da Sociedade Civil na Formulação e na Implementação da LAI**

A teoria democrática contemporânea comporta duas vertentes principais de participação da sociedade nas atividades políticas: a democracia representativa – modelo no qual a população escolhe seus representantes, por meio do voto, para em seu nome exercer o poder - e a democracia participativa – concepção na qual os cidadãos intervêm diretamente nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do poder.

Nesse contexto, Luiz Werneck Vianna, sem minorar a relevância da democracia representativa, mas reconhecendo seus limites, se posiciona claramente a favor da ampliação

---

<sup>13</sup> Fonte primária: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/veto/3454>.

<sup>14</sup> Agência Câmara de Notícias.

do poder popular e da maior participação dos cidadãos na vida política. Segundo Vianna (2003, p. 474), “devemos mobilizar a atenção para outras direções: os partidos não podem tudo, a representação não pode tudo [...] é preciso criar instituições que eduquem para o civismo”. Tais argumentos reforçam a importância da participação política e envolvem a ideia de cidadania ativa, que pressupõe cidadãos conscientes e preparados para intervir nos assuntos públicos.

A Participação da sociedade civil na formulação da Lei de Acesso à Informação foi debatida pela pesquisadora Ana Maria Barcelos Malin, durante o XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB 2012, ocasião em que defendeu que a LAI é uma construção da sociedade brasileira em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil e a uma sequência de decisões e políticas de Estado. Segundo a pesquisadora, dentre os movimentos da sociedade civil, atuantes na fase de conformação da lei em âmbito governamental merece destaque: Transparência Brasil – fundado em 2000, por organizações não governamentais e entidades empresarias com foco no combate à corrupção; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações sem vínculo partidário; Contas Abertas – fundado em 2005, como entidade da sociedade civil, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União; Movimento Brasil Aberto – criado em 2011, em São Paulo, visando pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado; Artigo 19 – organização cujo nome tem como inspiração o Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, atuante em vários países, e desde 2005 no Brasil, com foco na promoção da liberdade de expressão e informação. Dessas organizações, somente a Transparência Brasil tem assento no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção o que possibilita a comprovação formal de sua destacada atuação, mediante a leitura do extrato das atas das reuniões. Contudo, para corroborar o posicionamento da pesquisadora, em visita aos sítios das demais instituições constatei que no período em que o projeto tramitava na Câmara houve um intenso acompanhamento e mobilização a favor da aprovação da lei, com publicação de notícias, chamamento para audiências públicas e confecção de manuais explicativos da lei, facilmente obtidos na internet.

A sociedade civil também foi representada nos debates realizados pela Comissão Especial de Informações Detidas pela Administração Pública, criada no âmbito da Câmara dos Deputados para emitir parecer sobre o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo Federal. Participaram de quatro audiências públicas diversas instituições públicas e privadas vinculadas à promoção da transparência e ao reconhecimento do acesso à informação como direito fundamental no Brasil, dentre as quais: Associação Nacional dos Procuradores da

República (ANPR), Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP), Associação Nacional dos Magistrados do Brasil (AMB), Associação Nacional de Jornais (ANJ), Associação Brasileiro de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Organização Transparência Brasil, Organização Artigo 19.

Se restou comprovada a participação da sociedade civil no processo de formulação do marco regulatório, contraditoriamente, nem o governo, nem o congresso se preocuparam em assegurar a participação da sociedade civil no controle democrático da lei. A título de exemplo, as três instâncias criadas para que o cidadão possa interpor recurso sobre eventual indeferimento ou negativa a sua demanda por informação, são formadas exclusivamente por agentes públicos (art. 16). Da mesma forma, na Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS) não há representantes da sociedade civil, com vistas a garantir que as informações assim rotuladas, representam realmente risco a segurança da sociedade ou do Estado.

A centralização pelo Estado dos instrumentos de controle da LAI contraria o entendimento de Pereira (2002), segundo a qual a política pública não é resultado da ação governamental e não tem identificação exclusiva com o Estado. Seu vínculo maior é com que no latim se denomina de *res publica*, isto é, coisa de todos, e, por isso, compromete tanto o Estado quanto à sociedade. É, segundo a autora, “a ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo”. (PEREIRA, 2002, P.222).

Embora a falta de independência da Controladoria-Geral da União para funcionar como uma espécie de guardião da lei e também como instância recursal tenha sido discutida na Câmara dos Deputados, em razão de o órgão pertencer à estrutura do Poder Executivo Federal, o que ensejaria sua substituição, a ideia de criação de um órgão central supervisor, com atuação independente, não prosperou em face das alegadas peculiaridades do Estado brasileiro, em especial a independência entre os poderes da União e a autonomia dos estados federados. Nesse contexto, resta evidente o afastamento da sociedade civil brasileira do controle democrático da implantação da lei de acesso à informação, destoando, portanto, das leis contemporâneas de acesso à informação que prevêm a existência de órgãos independentes, voltados à decisão dos recursos, formados por cidadãos de diversos segmentos da sociedade.

### **1.4.3. Características e Contradições Relevantes da Lei de Acesso à Informação**

Após 23 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil deu um passo importante para o recrudescimento da democracia com a edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada da Lei de Acesso à Informação. Tal instrumento legal regulamenta o artigo 5º, inciso XXXIII da Carta Política de 1988, que garante ao cidadão o direito de acesso à informação e cumpre compromissos assumidos pelo país consignados em vários tratados e convenções internacionais. A LAI não é inovadora, pois o direito de acesso à informação já estava previsto na Constituição Federal. É, sim, um acontecimento relevante para a democracia, pois tira o acesso à informação do plano da proclamação e o coloca no da efetivação do direito.

De acordo com o artigo 3º da lei, os procedimentos previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública.

Nessa contextura, a LAI criou mecanismos de transparência ativa - divulgação espontânea de informações públicas, independentemente de solicitação - e transparência passiva - disponibilização de informações públicas em atendimento a demanda cidadã - estabeleceu procedimentos para eventuais restrições de acesso e definiu as responsabilidades dos agentes públicos, civis ou militares, por possíveis violações ao direito de acesso à informação pública.

É importante ter claro que a LAI regulamenta o direito de acesso às informações públicas, e não somente a documentos públicos. Portanto, o acesso da sociedade não está restrito a informações contidas em documentos registrados e formalmente identificados, tais como ofícios, memorandos, relatórios, processos ou atas de reunião, mas abrange também quaisquer dados e informações que possam ser úteis para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em planilhas, gráficos, documentos físicos, eletrônicos, digitalizados, vídeos, áudios, etc. independente de registro em sistemas de protocolo.

A Lei de Acesso à Informação também se presta como instrumento de enfrentamento a um paradigma secular – oriundo do patrimonialismo: “a cultura do segredo”. Por essa ótica,

a circulação de informações representa riscos para o Estado; os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse; a chefia é responsável por decidir pela liberação ou não da informação. Em contraponto, a LAI estabelece como diretriz principal “a cultura de acesso” na qual os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão, pois esse financia as atividades estatais, e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade, formando, assim, um ciclo virtuoso.

Abrir um canal eficaz para que a sociedade conheça efetivamente o que os governos fazem é um dos objetivos centrais da lei. Nos casos em que há informação suficiente, é possível analisar criticamente os números apresentados pelo governo e a metodologia utilizada para a elaboração dos dados divulgados, essencial para a mensuração do resultado de políticas públicas. Isto porque há, sempre, o risco de o governo utilizar metodologias questionáveis com o objetivo de superdimensionar os resultados de suas políticas públicas. Nesse sentido, Lopes (2007) lembra que a manipulação de dados divulgados por governos com o intuito de fazer com que seus resultados pareçam melhores do que realmente são é algo bastante comum em democracias, mesmo nas mais consolidadas.

A despeito de sua importância para o robustecimento da cidadania, em especial no que concerne à possibilidade de aprimoramento do exercício do controle democrático das políticas públicas, a Lei de Acesso à Informação traz em seu bojo algumas vulnerabilidades, que expõem suas contradições e colocam em risco o alcance da efetiva democratização das informações públicas.

Sobressalta-se, nesse contexto, o afastamento da sociedade civil do controle democrático da LAI, pois as quatro instâncias (Secretário de Governo, Ministro de Estado, CGU e Comissão Mista de Reavaliação de Informações) criadas para que o cidadão possa interpor recurso sobre eventual indeferimento ou negativa a sua demanda por informação, são formadas exclusivamente por agentes públicos (art. 16). Da mesma forma, na Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS) não há representantes da sociedade civil, com vistas a garantir que as informações assim rotuladas, representam realmente risco a segurança da sociedade ou do Estado (art. 18). Essas situações são reflexos da ausência de um órgão central e independente para analisar recursos do cidadão e outros embargos decorrentes da aplicação da lei, a exemplo do que ocorre no México e no Chile.

Demonstra-se, também, incompatível com o discurso governamental, o mandamento contido no artigo 22 da LAI, segundo o qual “o disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial

decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público”, pois permite que as demandas por acesso à informação pública sejam negadas, mesmo que o sigilo da informação tenha sido regulamentado por Portaria, em data anterior à edição da Lei de Acesso à Informação. Esse dispositivo contraria frontalmente o princípio defendido pela Unesco de que a política de abertura deve ter precedência sobre legislações restritivas anteriores.

Também conflita com o interesse público e com as diretrizes estabelecidas pelos organismos internacionais, a extensa lista de excepcionalidades ao regime de acesso, contidas no art. 23 da lei, comprometedoras do propagado livre acesso à informação pública:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Outra contradição, inserta no artigo 13 do Decreto nº 7.724, de 16/5/2012, institui que não serão atendidos pedidos considerados genéricos, desproporcionais ou desarrazoados; ou que exijam trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Esses dispositivos legais, impregnados de elevado grau de discricionariedade, funcionam como uma válvula de escape que pode ser acionada pelo Estado com vistas a indeferir ou negar, indevidamente, o atendimento à demanda cidadã, tendo como fundamento o entendimento subjetivo do agente público de que a informação solicitada é imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado.

No limite, a ampla lista de exceções possibilita que o Estado mantenha sua “cota de segredo” e revele apenas as informações que não são sensíveis, podendo, inclusive, acobertar eventuais irregularidades praticadas por membros do governo. Nesse sentido, a imprensa noticia reiteradamente a dificuldade de obter acesso às informações relativas uso do cartão corporativo por alguns agentes do governo, ao acordo firmado com o governo cubano a respeito do programa “mais médicos”, a lista dos passageiros dos voos da Força Aérea Brasileira e a relação de empresas financiadas com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em razão das sucessivas negativas de acesso à informação por parte do Estado, foi inaugurada a judicialização da política de acesso à informação. Recentemente, a primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acolheu o pedido de empresa de comunicação para ter acesso aos gastos efetuados com o cartão corporativo do governo federal utilizado por ex-chefe da representação da Presidência da República em São Paulo. Em suas argumentações, o juiz explica que “inexiste justificativa para manter em sigilo as informações solicitadas, pois não se evidencia que a publicidade de tais questões atente contra a segurança do presidente e vice-presidente da República ou de suas famílias”.

A possibilidade de o governo usar a máquina administrativa para não divulgar as informações é confirmada nos próprios relatórios oficiais. As estatísticas produzidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) mostram que praticamente todos os pedidos mais polêmicos apresentados com base na Lei de Acesso à Informação, levados até a última instância de recurso administrativo, são negados. No decorrer do exercício de 2013 a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por representantes de dez ministérios, realizou 12 reuniões ordinárias nas quais analisou 200 recursos, sendo que desses 172 foram conhecidos, em razão do preenchimento dos requisitos legais. Dos 172 recursos reconhecidos, apenas um foi provido.

A Lei de Acesso à Informação assegura, também, a realização de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; o treinamento de agentes públicos; o monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal e, ainda, o encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes a sua implantação. A leitura desses comandos normativos deixa clara a preocupação do governo federal em preparar-se para o atendimento das demandas, para o monitoramento interno de suas atividades, bem assim, para a prestação de contas ao Congresso Nacional. Na mesma lei, entretanto, não consta disposição específica objetivando capacitar o cidadão para o

desenvolvimento de sua ação junto ao Estado. Em outras palavras, a LAI não disponibilizou os meios para que os cidadãos a usasse em sua completude. Em minha percepção, mesmo que o aparato estatal disponha das ferramentas e qualificações técnicas necessárias para o desenvolvimento de sua missão, sem a formação crítica do cidadão restará prejudicada a capacidade das pessoas de saber eleger, avaliar e criticar as informações (PEREIRA, 2011).

A despeito das contradições aqui apontadas, entendo que a sociedade deve se apropriar das garantias e dos recursos estabelecidos na lei e usá-la abundantemente - com vistas a colher os elementos direcionadores da fiscalização cidadã sobre os atos públicos - e, dessa forma, mostrar a sociedade suas falhas estruturais e lutar pelas mudanças necessárias, exercitando sua autonomia crítica.

### **1.5. A Transparência da Copa**

As autoridades governamentais brasileiras convencionaram chamar a Copa do Mundo de 2014 de “A Copa da Transparência”, sendo anunciado pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que a preparação do evento teria a maior transparência e todos os gastos públicos seriam divulgados na *internet*, possibilitando o acompanhamento em tempo real por qualquer cidadão do mundo<sup>15</sup>. Contudo, em que pese as declarações governamentais, a organização não governamental Contas Abertas registra em seu sítio inúmeras notícias relacionadas a problemas com a realização da Copa do Mundo, dentre elas falta de transparência na aplicação dos recursos públicos.

Em vista desta contradição, pretendo nessa seção apresentar os elementos mínimos sobre como foram estruturadas institucionalmente os modelos de gestão e de transparência da Copa do Mundo de 2014 e, dessa forma, possibilitar o entendimento dos resultados dos testes empíricos que também têm o propósito de resolver essa contradição e esclarecer se a copa foi transparente ou não.

Para a realização da Copa do Mundo o governo brasileiro criou três instrumentos de governança pública que suportaram as decisões mais importantes do evento: o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA), o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA) e o Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, mais conhecido como Matriz de Responsabilidade da Copa<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Declaração proferida em Joanesburgo, África do Sul, em 8/7/2010. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/07/lula-diz-que-copa-de-2014-tera-maxima-transparencia.html>.

<sup>16</sup> Instituídos por meio do Decreto de 14/1/2010 e alterados pelo Decreto de 26/7/2011.

Ao CGCOPA competia estabelecer as diretrizes do plano estratégico das ações do governo brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e supervisionar os trabalhos do grupo executivo, enquanto o GECOPA era encarregado de realizar todas as medidas necessárias à preparação e à realização das competições, dentre elas: i) instituir o plano estratégico das ações do governo brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014; ii) estabelecer metas e monitorar os resultados de implementação e execução do Plano; iii) discriminar as ações do Orçamento Geral da União vinculadas às atividades governamentais relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014; iv) coordenar e aprovar as atividades governamentais referentes à Copa do Mundo FIFA 2014 desenvolvidas por órgãos e entidades da administração federal direta e indireta ou financiadas com recursos da União, inclusive mediante patrocínio, incentivos fiscais, subsídios, subvenções e operações de crédito; e v) acompanhar a execução das atividades. De acordo com o art. 4º C, do Decreto de 26/7/2011, as deliberações do CGCOPA e do GECOPA devem ser publicadas nos órgãos oficiais de imprensa e na internet, em instrumento próprio, sem prejuízo de sua divulgação nos outros meios de comunicação.

O modelo de gestão estratégica adotada pelo governo brasileiro para coordenar a realização da Copa do Mundo foi a Matriz de Responsabilidade. Nesse instrumento de governança estão definidas as responsabilidades de cada um dos signatários para a execução das medidas conjuntas e projetos voltados para a realização do Mundial. Trata, portanto, das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 cidades que receberam os jogos da Copa do Mundo de 2014, como aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios, segurança, telecomunicações e turismo. A primeira versão do documento foi assinada em 13/1/2010 pelo ministro do Esporte, por 11 prefeitos e 12 governadores e alterado pelo Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014, 14 vezes<sup>17</sup>, em pouco mais de 3 anos.

No que diz respeito ao modelo de transparência, na esfera federal, a divulgação de dados e informações inerentes à realização da Copa do Mundo de 2014 foi normatizada por meio do Decreto nº 7.034, de 15/12/2009,<sup>18</sup> o qual estabelece que seja dada ampla transparência às ações do Governo Federal para a realização da Copa do Mundo de Futebol, por meio do Portal de Transparência do Governo Federal, a fim de permitir seu pleno acompanhamento pela sociedade.

---

<sup>17</sup>Fonte:<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/saibamais.seam?textoIdTexto=2>

<sup>18</sup>A realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil foi normatizada por meio da Lei nº 12.663, de 5/6/2012, conhecida como Lei Geral da Copa. Entretanto, nesse diploma legal não há qualquer menção à transparência dos gastos da Copa.

O artigo 3º do mesmo diploma legal instituiu que o conteúdo da seção “Copa 2014” do referido portal espelhará, no âmbito do governo federal, as obras, serviços, compras e outras iniciativas, compreendendo, entre outros, os seguintes elementos:

i) programa e ação governamental; ii) fontes de recursos e órgãos executores; iii) cronograma do empreendimento; iv) editais; v) contratos, convênios e instrumentos equivalentes; vi) fotografias; vii) operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento; viii) licença do órgão ambiental e autorização do órgão responsável pelo patrimônio cultural, quando for o caso; e ix) relatório simplificado de acompanhamento da execução.

Estabeleceu, ainda que, as instituições financeiras oficiais de fomento deverão enviar à CGU informações sobre a operação de crédito, tais como tomador e beneficiário, fontes de recursos, cronogramas de desembolso e de pagamento, vencimento, valor, garantias do contrato e da operação, situação da operação e, quando couber, sobre o empreendimento e seu acompanhamento.

O detalhamento do conteúdo de cada um dos elementos enunciados no Decreto, as unidades administrativas responsáveis pelo encaminhamento das informações à CGU e a forma como esse deve ser feito foram disciplinados por meio da Portaria nº 571, de 22/3/2010, editada pela Controladoria-Geral da União.

A Seção Copa 2014 – Transparência em 1º Lugar – do Portal de Transparência do Governo Federal, segue as diretrizes contidas no Decreto nº 7.034/2009 e apresentam as informações da mesma forma que está estruturada a Matriz de Responsabilidade, podendo as consultas serem efetuadas por tema (Aeroportos, Centros de Treinamento, Comunicação, Desenvolvimento Turístico, Estádios, Instalações Complementares, Mobilidade Urbana, Portos, Segurança Pública, Telecomunicações e Outros) ou por cidades-sede (Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Nacional e Internacional)<sup>19</sup>.

Na tela inicial do sistema, para cada tema ou cidade-sede, é mostrado o Quadro Geral: previsão de aplicação de recursos, no qual podem ser visualizadas, em colunas, as informações sobre a quantidade de empreendimentos, os financiamentos federais vinculados e os gastos diretos (federal, estadual, municipal e outros) e o total aplicado.

---

<sup>19</sup>A Seção Nacional reúne informações sobre investimentos de recursos públicos em todo o território nacional, que não dizem respeito a uma cidade-sede específica. Internacional – referem-se às ações promocionais do Brasil no exterior.

Ao escolher determinada cidade ou tema, são apresentados todos os projetos vinculados. Em seguida os projetos são divididos em ações, para as quais são apresentadas informações detalhadas sobre o objetivo da ação, responsável, previsão de investimentos, percentual de execução física, cronograma e data de atualização dos dados. Depois, com menos destaque, surgem os *links* sobre licitações, licenças ambientais e relatórios de execução.

A partir da exploração das informações contidas na Seção Copa, do Portal de Transparência do Governo Federal - sem entrar na avaliação do mérito da qualidade das informações, pois essa compõe o escopo dos exames empíricos - verifico que é possível conhecer os entes executores e financiadores da Copa do Mundo e o nível de execução física e financeira das ações e a partir dessas informações primárias levantar indícios sobre eventuais irregularidades, como atraso nas obras e realização de investimentos depois da Copa do Mundo. É possível identificar, também, os órgãos que não enviaram ou atualizaram as informações tempestivamente, em outras palavras, que descuidaram da transparência. Os dados da transparência ativa servem, nesses casos, de subsídio para o cidadão avançar na investigação, por meio da transparência passiva.

Além da Controladoria-Geral da União, os Estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Amazonas, Pernambuco, Bahia e São Paulo e as Cidades de Belo Horizonte, Natal, Recife, Porto Alegre e São Paulo, desenvolveram portais de transparência específicos sobre os gastos com a Copa do Mundo de 2014, nos quais constam detalhamento das licitações e respectivos contratos, convênios, cronograma de execuções de obras e serviços, liquidações, pagamentos, etc.

Concorrendo com o Portal da Transparência do Governo Federal, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados<sup>20</sup> celebraram parceria para criar o Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016, denominado Portal Copa Transparente que oferece dispositivos para a inclusão de dados e documentos relativos a cada obra e ação pública destinada a esses eventos. A parceria foi firmada no âmbito de um Protocolo de Intenções para fomentar ações de fiscalização dos recursos públicos aplicados na Copa do Mundo de 2014, do qual também participaram o Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas Estaduais e Municipais<sup>21</sup>. Posteriormente,

---

<sup>20</sup> Criado pelo Ato nº 1/2009 da Comissão de Meio Ambiente, Direito do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA)

a Câmara dos Deputados e Senado assinaram acordos de cooperação técnica com a Controladoria-Geral da União, para aumentar o intercâmbio de informações voltadas à transparência e à fiscalização e controle dos recursos públicos aplicados na Copa de 2014.

De acordo com informações contidas no sítio, o objetivo do Portal Copa Transparente é prover um mecanismo social eficaz para fiscalização dos gastos com a copa do mundo e dos jogos olímpicos a serem realizados no Brasil, pela disponibilização de dados e documentos importantes a respeito desses eventos. O Portal Copa Transparente visa garantir a transparência dos atos e gastos.

Em consonância com o normativo que criou o Portal e, adotando procedimento similar ao da Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União (TCU) expediu a Instrução Normativa nº 62/2010 na qual determina a obrigatoriedade de os órgãos executores das ações relacionadas à Copa de 2014 e às Olimpíadas de 2016 inserirem e manterem atualizados, no Portal Copa Transparente, os dados e documentos previstos no ato de criação do Portal. A ferramenta deve permitir aos cidadãos e aos órgãos técnicos de controle (CMA, TCU e TCE's) o acesso a informações confiáveis, fidedignas e tempestivas, facilitando, tanto quanto possível, o exercício da fiscalização.

Em decorrência do amplo acordo, os tribunais de contas estaduais, municipais e o Tribunal de Contas da União (TCU) celebraram parceria denominada “Fiscalização Copa 2014”, com o intuito de dar publicidade à população dos resultados das auditorias de forma ágil e fácil, fortalecer o trabalho de fiscalização preventiva e aproximar as metodologias de controle. As fiscalizações tinham como propósito acompanhar o financiamento, o planejamento e a execução de obras e demais projetos vinculados à realização da Copa do Mundo. Os relatórios de auditoria e de levantamento de informações produzidos pelos tribunais parceiros estão disponíveis na *internet*<sup>22</sup>, sendo que cada tribunal é responsável pelas informações constantes no portal.

Diante do exposto, resta evidente a preocupação do Estado brasileiro de conferir publicidade aos gastos ocorridos durante a Copa do Mundo de 2014. Cabe, entretanto, compreender a natureza do que foi divulgado e a utilidade dessas informações para o exercício da autonomia crítica dos cidadãos, assunto que será abordado mais detidamente na seção destinada a avaliar os resultados dos testes empíricos.

---

<sup>22</sup> No sítio fiscalização copa (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014>)

## 2. MARCO TEÓRICO

*Utopia [...] ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. Para que sirve la utopia? Para eso sirve: para caminar.*

(Eduardo Galeano)

A discussão sobre as possibilidades e os limites de a Lei de Acesso à Informação servir de instrumento para a garantia do direito à autonomia do cidadão, como necessidade básica, exige a exposição do marco teórico que a fundamentará. Longe de pretender exaurir a investigação sobre as categorias abordadas, e tendo em mente que o trabalho intelectual deve visar ultrapassar as interpretações estabelecidas, que contribuem para reproduzir a ordem das coisas, a fim de fazer aparecer novas significações dos fenômenos estudados, buscarei primordialmente, apresentar seus elementos essenciais e posicionar-me criticamente sobre eles, ponderando que os conceitos apresentados não são neutros e refletem o momento histórico-cultural e o posicionamento político de seus autores.

O foco do debate do marco teórico são as necessidades humanas básicas, em especial quanto ao seu adequado atendimento, que consiste na possibilidade de os cidadãos usufruírem de bens e serviços sociais básicos ou essenciais, sob a forma de direitos, garantidos institucionalmente. Nesse cenário, e, em face da diversidade de argumentação teórica a respeito da natureza, da amplitude e da densidade em que as necessidades básicas devam ser compreendidas e atendidas, este trabalho se alia à teoria desenvolvida por Len Doyal e Ian Gough para os quais as necessidades humanas encontram-se alicerçadas em dois conjuntos de necessidades básicas objetivas e universais: saúde (física e mental) e autonomia (de agência e crítica), por entender que esses pressupostos se coadunam, com mais propriedade, com as demandas do mundo contemporâneo e pela conexão direta de seus conteúdos com o objeto da pesquisa.

É nessa contextura que a garantia do direito de acesso à informação adquire importância, pois se revela no subsídio essencial para a construção da autonomia— de agência e crítica, uma vez que, em princípio, torna possível conhecer como se processam as decisões

estatais e tende a assegurar melhores condições de o cidadão engendrar lutas por outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais.

Nesse sentido, a compreensão da essência da Lei de Acesso à Informação, impõe minimamente o debate crítico sobre as seguintes categorias que compõe o marco teórico desta pesquisa: as necessidades humanas básicas, a sociedade civil, a participação política e cidadania, o papel do Estado no modo de produção capitalista e o clientelismo no Brasil.

## **2.1. As Necessidades Humanas Básicas**

O debate sobre as necessidades humanas básicas parte de uma premissa fundamental: o direito a vida compreende todas as suas dimensões e ultrapassa o significado banal de sobrevivência. Essa elaboração teórica sustentada por Doyal e Gough (1991), tem origem na convicção de que a ideia de vida ou de direito à vida só poderá ser tomada por um significado amplo que envolva, para além da preservação e garantia de sua continuidade material, fatores relativos ao seu pertencimento no espaço social; ou seja: em tudo aquilo que confira à vida um sentido de participação e de preenchimento adequado de requerimentos segundo os quais todos possam agir no sentido de transformar a realidade de modo a aproximá-la escrupulosamente de uma existência exitosa. Assim, a participação das pessoas em arranjos sociais, livre de qualquer limitação imposta arbitrariamente, seria o objetivo fundamental para o desenvolvimento humano. (Doyal e Gough, 1991).

Esse entendimento pressupõe, na visão de Gomes Jr e Pereira (2013), o reconhecimento de que existem necessidades humanas que, além de objetivas, são universais. Objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica não se baseia em preferências individuais e subjetivas; e universais, porque a concepção de sérios prejuízos, à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos coletivos, em vista de sua não satisfação, ou satisfação inadequada, é a mesma para todos em qualquer cultura. Nesse contexto, a satisfação das necessidades humanas básicas é condicionante universal para a participação social ou a libertação de homens e apenas o atendimento adequado dessas necessidades pode impedir que as pessoas sofram graves prejuízos, impossibilitando-as de serem coletivamente informadas para exercerem criticamente o controle da sua própria vida.

É nessa perspectiva, e à luz das contribuições significativas dos pesquisadores Len Doyal, Ian Gough e Potyara Amazoneida Pereira que encaminho o debate teórico sobre as necessidades humanas básicas, dividindo-o, em face do necessário diálogo com o objeto da pesquisa, em subtemas que se complementam e se comunicam entre si, que buscam explicar

principalmente as diversas interpretações sobre a categoria da sociedade civil; seus requisitos essenciais; a natureza das necessidades intermediárias; a defesa de que a informação é *satisfier*; os danos decorrentes da insatisfação das necessidades humanas básicas e, finalmente, os interesses – ou as necessidades – do capital.

### **2.1.1. As Diversas Significações de Necessidades Humanas Básicas**

Segundo o doutor em filosofia, Eduardo R. Rabenhorst (2007), desde a metade da década de 1970, o conceito de necessidades básicas passou a desfrutar de uma grande popularidade e polissemia, sobretudo no campo dos estudos sobre o desenvolvimento. Oriundo do latim *necessitas* (do prefixo, *ne*, não, e do sufixo *cedere*, parar), o termo necessidade apresenta vários significados distintos, designando não apenas a ideia de falta ou carência, mas também aquilo que é indispensável ou inelutável. Com efeito, conforme observou o economista chileno Max Neef (1998), a palavra necessidade, além de expressar o sentido de privação, alude ainda ao significado de potência: necessidade é carência, mas é também um impulso inevitável em direção a algo.

A dicotomia presente na origem da palavra necessidade reflete na elaboração do marco teórico das necessidades humanas básicas. Nesse sentido, a aproximação de um conceito suficientemente denso sobre necessidades humanas básicas, nunca se apresentou de forma consensual e abrange o debate sobre suas dimensões, significados e usos entre diferentes correntes de pensamento que transitam desde o relativismo - que nega a existência da categoria - até a sofisticada interpretação de Len Doyal e Ian Gough, segundo a qual o atendimento às necessidades humanas básicas compreende saúde física plena e autonomia. A apreensão desse conceito envolve ainda a discussão sobre o ente responsável por sua realização: o Estado ou o mercado.

Reforçando a tese sobre as dificuldades de obtenção de consenso na construção do conceito de necessidades humanas básicas, Brage (1999) explica que a ideia de necessidade remete quase que inevitavelmente a uma situação de ausência que, se não for adequadamente atendida, poderá causar sérios prejuízos a quem nela se encontra. Tomada por esse ângulo, a noção de necessidade encerra mais ambiguidades do que certezas. Isso ocorre em razão da tênue fronteira que a separa do vasto campo dos carecimentos que se naturalizaram à margem dos direitos e, por isso, converteram-se em parâmetro de análise empobrecedor.

No plano da psicologia, a necessidade é frequentemente entendida como motivação, isto é, como causa de uma ação. Foi nestes termos que o psicólogo norte-americano Abraham

Maslow elaborou sua teoria das necessidades. De acordo com Maslow (1991), as motivações humanas, concebidas como estímulos que levam os homens à ação, podem ser compreendidas como necessidades básicas dispostas em uma estrutura hierarquizada. Não se trata de uma ordem de valores, mas de uma escala de aspirações e motivações da ação. Na base da pirâmide encontram-se as necessidades fisiológicas. Em seguida aparecem as necessidades de segurança (física e mental), as necessidades sociais e as necessidades de status e estima. Por fim, surgem as necessidades de autorrealização, atingidas apenas quando todas as outras estão satisfeitas. Para Maslow, com exceção das necessidades de autorrealização, as demais necessidades estão construídas geneticamente nos seres humanos, da mesma forma que os instintos.

A hierarquia das necessidades de Maslow foi criticada pelo sociólogo Johan Galtung que viu na teoria de Maslow uma banalização do conceito de autorrealização. Segundo o autor:

Uno de los aspectos más influyentes, pero también una de sus deficiencias, es su banalización del concepto de “autorrealización”, de la subjectivade activa del que la modernidad había sacado su conciencia de libertad y, en general, su peculiar contenido normativo de autoconciencia, autodeterminación y autorrealización” personalizando lo en ese sujeto que tiene la autorrealización como nivel superior de su jerarquía de necesidades (GALTUNG, 1990, 332).

Outra concepção sobre necessidades humanas básicas foi desenvolvida pelo economista chileno Max Neef. Para ele a necessidade é uma condição indispensável ao funcionamento normal de um sistema no seu entorno. Uma necessidade básica, por sua vez, é aquela cuja satisfação enseja a destruição do sistema ou impede a realização de algumas de suas funções. Acredita o autor que os seres humanos compartilham das mesmas necessidades básicas, materiais e imateriais, ainda que cada cultura ou período histórico vislumbre meios distintos de realização das mesmas.

Uma abordagem mais crítica e precisa sobre as necessidades básicas foi expressa pelo filósofo David Wiggins (1985), segundo o qual o conceito de necessidades básicas tende a se tornar suspeito na medida em que ele se aproxima de outros conceitos não equivalentes, tais como desejos, interesses, motivações, carências etc. Porém, segundo Wiggins, falar de necessidades não é se referir a um estado mental. Uma necessidade não é algo resultante de uma mera criação intelectual, nem é o produto de uma escolha ou eleição arbitrária. Algo é necessário, seja em termos lógicos, seja em termos físicos, exatamente porque é impossível que venha a ser de outro modo. Ainda segundo Wiggins (1985), uma necessidade é básica

quando em todos os mundos possíveis, onde existam as mesmas leis da natureza, as mesmas condições ambientais e uma determinada constituição humana, os seres humanos sofreriam um dano irremediável diante de sua não satisfação. Dessa forma, o elenco das necessidades básicas se restringe às exigências de manutenção da vida e às garantias de autonomia. No caso, é até possível pensar que não são exatamente as necessidades, mas sim os fins visados com a sua satisfação que gozam de universalidade, em razão da própria função instrumental-condicional que a vida e a autonomia apresentam, pois sem elas, além de deixar de existir, o homem perde sua própria condição de agente racional e livre.

Os pesquisadores Doyal e Gough (1994), deixam bem claro que todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas, têm necessidades básicas comuns e que somente seres humanos agindo autonomamente podem atingir fins e desempenhar deveres - por mais diversos que sejam. Para firmar esse entendimento, Doyal e Gough realizaram resgate histórico das correntes de pensamento que rejeitam a ideia de que existem, de fato, necessidades humanas básicas comuns a todos e objetivamente identificáveis, por eles denominadas de “relativismo”, seja pela negação das necessidades sociais em favor da supervalorização das preferências individuais (políticos neoclássicos), seja pela relativização das necessidades humanas em função dos processos culturais (pensamento pós-moderno). A ideia central do relativismo está destacada a seguir:

Muchos afirman que es moralmente más seguro e intelectualmente coherente equiparar las necesidades com las preferências subjetivas, que sólo los individuos o grupos escogidos de individuos están capacitados para decidir a qué fines desean atribuir una prioridad suficiente como para considerar los necesidades (DOYAL; GOUGH, 1994, P.33).

Assim, a economia ortodoxa confunde, propositalmente, necessidades humanas básicas com preferências egoístas e cidadãos com consumidores, privilegiando o mercado como o agente preferencial de provisão de bens e serviços e rotulando o consumidor como alvo de satisfação. Reforçando essa ideia, a corrente Nova Direita, composta por neoliberais e neoconservadores, defendem entusiasticamente que o conceito de necessidades sociais não pode se afastar das preferências individuais, uma vez que a racionalidade do mercado se sobrepõe a do Estado e a propriedade privada é o direito individual por excelência.

Os representantes da Nova Direita defendem explicitamente que o mercado é o provedor das necessidades humanas, em detrimento do Estado, uma vez que o mundo do mercado é regido pela ideia de competição e mérito, decorrente da iniciativa, da agência individual, e em que desigualdades são positivas por emularem à sua superação. Dessa forma,

a contingência de permanecer fora ou de ser posto para fora desse mundo só se explicaria pela falta de disposição, de engenho, resultantes de falhas no caráter do indivíduo.

No processo de aprimoramento do conceito de necessidades humanas básicas, surge a corrente denominada Imperialismo Cultural, cujos adeptos defendem que as necessidades variam de grupo para grupo, devendo ser definidas pelos segmentos sociais específicos que as padecem e não serem definidas por aqueles que têm o poder, ignorando, dessa forma, o papel do Estado e a sua responsabilidade pela organização social. Apesar de não propagarem o individualismo, os seguidores do Imperialismo Cultural privilegiam o atendimento de grupos sociais específicos que sentem na pele a opressão de não terem suas necessidades satisfeitas, em detrimento do reconhecimento das necessidades objetivas e universais.

Em direção contrária às teses defendidas pela Nova Direita e pelo Imperialismo Cultural, os Democratas Radicais – ala formada principalmente por intelectuais pós-modernistas e pós-estruturalistas e proponentes de um socialismo pluralista - rejeitam o primado do individualismo e da soberania dos grupos específicos na definição de necessidades e nas formas de satisfazê-las. Para os Democratas Radicais, os grupos devem ter o direito de lutar sim pelos seus interesses e de perseguir os seus objetivos, mas sem desprezar as regras e a cultura que os unem aos demais membros da sociedade. Somente por esse caminho que indivíduos e grupos poderão ampliar os limites de suas identidades particulares, aumentando, concomitantemente, a riqueza normativa da coletividade.

Ainda no âmbito do relativismo das necessidades humanas básicas, as correntes da fenomenologia e da etnometodologia questionam as categorias abstratas, assim como procedimentos científicos que ignoram as complexas negociações individuais cujo significado influi na realidade da vida cotidiana. Essas argumentações recorrem à suposição de que só os sujeitos que são alvos das políticas de bem-estar podem realmente saber do que necessitam.

Em síntese, as teorias relativistas sobre necessidades humanas básicas, respeitadas as peculiaridades, propugnam pelo egoísmo das pessoas, libertando-as de toda solidariedade com o seu grupo social, de forma que todos busquem satisfazer suas necessidades, em detrimento da luta pelo atendimento das demandas coletivas. Tal visão, de natureza conservadora, corresponde às orientações neoliberais sobre o papel do Estado e da sociedade civil no mundo contemporâneo, nas quais o Estado existe para garantir o pleno funcionamento do capital e as pessoas são objetificadas – transformadas em meros consumidores de mercadoria.

Na visão dos autores marxistas, sintetizada no pensamento de que tudo se relaciona e se transforma numa interpenetração constante das contradições e da luta dos contrários, as necessidades básicas tem notadamente caráter histórico e se constituem essencialmente no

produto do meio e da cultura dos quais os homens fazem parte. Agnes Heller, uma das pesquisadoras mais importantes da Escola de Budapeste, ao elaborar profunda revisão da teoria das necessidades humanas em Marx, propôs a discussão das chamadas necessidades radicais ao ponderar que *existen necesidades radicales y que constantemente surgen nuevos movimientos para satisfacerlas* (HELLER, 1996, P.76). A Filósofa Añón Roig (1994) explica que não escolhemos nossas necessidades, elas surgem para nós. Comungando com as ideias de Marx, defende que as necessidades não se encontram isoladas, mas são históricas e estão inseridas em determinado contexto social, daí a razão de não poderem ser consideradas em relação a um conceito absoluto e universalizável, se afastando, dessa forma, da teoria universalista de Doyal e Gough. Já na interpretação de Miracy Gustin, as necessidades, se tratadas de forma genérica, podem ser consideradas de natureza social e cultural, acompanhando a visão de teóricos como Karl Marx, o que não impede, segundo a autora, “que existam necessidades humanas básicas generalizáveis não só aos membros de determinado grupo social, mas a todo ser humano dotado de uma potencialidade de atividade criativa e interativa” (GUSTIN, 1999, P.23).

Em face da diversidade de argumentação teórica a respeito da natureza, da amplitude e da densidade em que as necessidades básicas devam ser compreendidas e atendidas, abordo a matéria neste trabalho me apropriando da teoria desenvolvida por Len Doyal e Ian Gough na qual as necessidades humanas encontram-se alicerçadas em dois conjuntos de necessidades básicas objetivas e universais: saúde física e autonomia, por entender que esses pressupostos se coadunam, com mais propriedade, com as demandas do mundo contemporâneo, aliando-se aos ensinamentos de Pereira (2011, P. 69) “para que as necessidades básicas sejam satisfeitas, tanto a saúde física quanto a autonomia têm que ser atendidas”. A escolha dessa abordagem reside no fato de que a informação apresenta-se como subsídio essencial para que o indivíduo possa exercer sua autonomia.

### **2.1.2. Saúde Física e Autonomia: Requisitos Essenciais à Satisfação das Necessidades Humanas Básicas**

A completa satisfação das necessidades humanas básicas encontra-se alicerçada em dois pilares fundamentais: a saúde física e a autonomia. Doyal e Gough (1991) afirmam que gozar de saúde plena, compreendida como a realização de todos os requerimentos que impeçam comprometimentos de ordem física e psicológica; dispor e se apropriar de toda sorte de informações e conhecimentos que permitam uma análise acurada da realidade, a construção intelectual de concepções de desenvolvimento humano e a comparação entre o que é visto e o que é pensado; e dispor dos meios e condições suficientes para agir na transformação da realidade de modo a aproximá-la daquilo que foi projetado pelo pensamento como expressão do pleno desenvolvimento humano são - e sempre foram - necessidades comuns a todos os seres humanos em todos os tempos e culturas.

Antes, entretanto, de qualificar os pilares das necessidades humanas básicas, Gough, na defesa de que há formas melhores e piores de se atender as necessidades básicas, chama a atenção para as pré-condições ótimas - de procedimentos e de políticas – necessárias para definição das necessidades humanas:

1. una forma de identificar, racional y colectivamente, las necesidades, aprovechando em parte las últimas contribuciones del conocimiento científico;
2. um medio para utilizar el conocimiento empírico de las personas em su vida cotidiana; y
3. la resolución democrática e informada de los inevitables desacuerdos que resultarán de estas dos aproximaciones (GOUGH, 2004, p. 25).

No plano material, segundo o mesmo autor, é necessário idealmente o preenchimento das seguintes condições:

1. producir suficientes y apropiados satisfactores de necesidades;
2. distribuirlos de acuerdo a las necesidades de los individuos, familias y comunidades;
3. transformar estos satisfactores en la satisfacción de las necesidades individuales - una tarea que se lleva a cabo predominantemente dentro de los hogares; y
4. asegurar que el proceso completo se asustentable a lo largo del tiempo (GOUGH, 2004, p. 25).

Dessa forma, quanto mais elevado o nível de preenchimento das precondições políticas e materiais, mais as sociedades estarão próximas de satisfazer as necessidades humanas básicas (saúde física e autonomia).

A saúde física é a mais básica das necessidades humanas, porque sem a provisão devida para satisfazê-la os homens estarão impedidos de viver, e conseqüentemente, de agir e de participar socialmente. A saúde física, aparentemente, pode ser confundida como uma necessidade natural, mas de acordo com as considerações de Heller (1998, p. 171) tais necessidades “não podem ser definidas como ‘naturais’, já que são susceptíveis de interpretação como necessidades concretas no eixo de um contexto social determinado”. Para Pereira (2011) o que diferencia a necessidade de saúde de uma necessidade natural é o modo de satisfação, que requer “provisões de conteúdo humano-social”.

O conceito de autonomia, que também evoluiu e se transformou ao longo da história do homem, por sua vez, envolve duas categorias que se articulam e se complementam: a capacidade de agência e a autonomia crítica. Discuto, portanto, um conceito ampliado de autonomia, que extrapola e se contrapõe a noção egoísta de autossuficiência do indivíduo perante as instituições coletivas ou, como desejam os liberais, a mera ausência de constrangimento sobre preferências individuais, incluindo no rol desse constrangimento os direitos sociais que visam protegê-los. É uma autonomia que se origina e é construído na interação com a sociedade e no respeito às escolhas e rumos adotados coletivamente. Como sustenta o filósofo francês Jean-Luc Nancy *But me, I never exists alone. It exists essentially with other existing beings. The with is no external link, it is no link at all. It is togetherness - relation, sharing, exchange, mediation and immediation, meaning and feeling*” NANCY, 2010, P. 148)

Para Gustin (1999, p. 31), a autonomia além de constituir-se em condição para a emancipação é uma necessidade primordial do ser humano na construção de seu bem-estar e de sua realização plena em convívio social, conforme se depreende da entrevista concedida à Revista da Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia – AATR:

[...] para ser operadora jurídica responsável eu tenho que ter autonomia para ser emancipada. A autonomia [...] é algo que brota do diálogo, da interação social, da interação familiar, dos grupos de amigos. Só quando eu consigo considerar o outro e respeitá-lo como ser humano como eu, é que eu consigo descobrir que eu sou um ser que tenho autonomia, assim como o meu outro também. (GUSTIN, 2003, P. 5).

Como bem explica Pereira (2011), cuido de uma autonomia que não descamba para o individualismo e o subjetivismo e, portanto, se apoia em precondições societais que deverão estar presente em todas as culturas. No horizonte dessa noção de autonomia está em última instância, a defesa da democracia como o recurso capaz de livrar os indivíduos não só da opressão sobre sua liberdade (de escolha e de ação), mas também da miséria e do desamparo.

Portanto, ter autonomia não é só ser livre para agir como bem se entender, mas, acima de tudo, é ser capaz de eleger objetivos e crenças valorá-los e sentir-se responsável por suas decisões e por seus atos.

É uma explícita contradição à noção liberal - e insustentável - de autonomia, na qual o indivíduo é uma pessoa isolada e calculista na satisfação de suas preferências e desejos e o único juiz do que melhor lhe convém, pois o indivíduo, por si só, jamais desenvolverá as suas potencialidades. Na explicação de Pereira (2002, p. 72) “é na interação com outras pessoas que o indivíduo aprende a viver em sociedade, a obedecer a regras como expressões da vontade coletiva e a manter e reforçar objetivos e crenças”.

Portanto, ter autonomia não é só ser livre para agir como bem se entender. O cidadão coletivo precisa, sobretudo, compreender os fatos, analisá-los criticamente e construir estratégias buscando interferir na realidade. Nesse contexto, a autonomia de agência, mais elementar, compreende a capacidade de o indivíduo eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões enquanto a autonomia crítica, mais complexa, envolve a capacidade das pessoas de não apenas saber eleger e avaliar informações com vistas à ação, mas de criticar e, se necessário, mudar as regras e práticas da cultura a que pertencem (PEREIRA, 2011). Essa diferenciação conceitual, detalhada nos parágrafos subsequentes, é crucial para o propósito deste trabalho, pois a Lei de Acesso à Informação, à medida que se propõe a abrir as informações do Estado para uso pela sociedade deve, em alguma medida, contribuir para o alcance da autonomia, senão a crítica, pelo menos a de agência.

A autonomia de agência, de acordo com Doyal e Gough (1991) é a condição prévia para que o indivíduo possa considerar-se a si mesmo como capaz de fazer algo e de ser responsável pela sua ação. Trata-se, conseqüente, das atividades físicas e mentais – exitosas ou não - que compõem a história de como temos chegado a ser o que somos. Nesse sentido, ser autônomo consiste em “possuir capacidade de eleger opções informadas sobre o que se tem que fazer e de como levá-lo a cabo” (DOYAL E GOUGH, 1991, P. 53).

A autonomia de agência restará prejudicada, entretanto, se ocorrer um desses eventos: inabilidade extrema e prolongada de pessoas de agirem de forma racional com os seus próprios pares (*déficit* de saúde mental); incompreensão das pessoas acerca das regras de sua cultura e à sua capacidade de raciocinar sobre essas regras e interpretá-las (*déficit* de habilidade cognitiva); indisponibilidade nos meios objetivos que possibilitem o exercício de papéis sociais significantes na sua vida social e na sua cultura (*déficit* de oportunidade de participação).

Em nível mais avançado de participação social, a autonomia crítica revela-se como a capacidade das pessoas de não apenas saber eleger e avaliar informações com vistas à ação, mas de criticar e, se necessário, mudar as regras e práticas da cultura a que pertencem (PEREIRA, 2011, P. 74). A autonomia crítica traz em sua essência, a possibilidade de mudança da realidade, especialmente em tempos de transformações e crises, por meio do questionamento e da participação transformadora das pautas e regras sociais que fazem parte do mundo em que o indivíduo está inserido.

Añon Roig (1994) sustenta que a categoria das necessidades sociais se apresenta como determinante nas esferas governamentais para a tomada de decisões políticas, econômicas, sociais e culturais. Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação se constitui em um direito social determinante para a formação de cidadãos críticos-coletivos, pois se propõe a disponibilizar a sociedade os insumos e ferramentas necessários a uma participação social mais efetiva.

Entretanto, a institucionalização do direito não garante automaticamente melhoria no exercício da autonomia crítica, por duas razões fundamentais: primeiro, para o cidadão “criticar e, se necessário, mudar as regras e práticas da cultura a que pertence”, ele precisa conhecer as peculiaridades da ação estatal questionada, formular as perguntas adequadas, avaliar criticamente a resposta do Estado e tomar providências com vistas a conferir eficácia à mudança desejada, ou, se for o caso, elaborar recursos em face de eventuais indeferimentos e/ou negativas de informação pelo Estado. A ausência de conhecimento sobre qualquer uma dessas etapas torna o processo de interação com o Estado frágil e incompleto, inviabilizando o exercício da autonomia crítica. O segundo motivo diz respeito à natureza dos questionamentos ao Estado, pois a autonomia implica busca da defesa do interesse republicano, mediante a apresentação de demandas por informações e documentos que visem à preservação ou a conquista de novos direitos sociais. Nesse contexto, a apresentação de demanda por informação com vistas à defesa da garantia de direitos pessoais, embora seja legítima, não contribui para a formação da autonomia crítica, necessária ao desenvolvimento humano.

### **2.1.3. As Necessidades Intermediárias: *Satisfiers***

Identificadas as necessidades humanas básicas e caracterizados seus requisitos essenciais, passo agora a caracterizar os “satisfadores”, ou *satisfiers*, universais de necessidades humanas básicas, realizados culturalmente. Apesar de as necessidades básicas serem universais, há mediações diferentes para a sua satisfação. Segundo Doyal e

Gough (1991), os *satisfiers* podem ser apreendidos como bens, serviços, atividades, relações, medidas, políticas – que, em maior ou menor extensão, podem ser empregados para atender a essas necessidades, evitando danos aos seres humanos, isto é, são as características de *satisfiers* que, em qualquer parte, podem contribuir para a melhoria da “saúde” e da “autonomia” dos seres humanos. Em suma, os satisfatores intermediários são os insumos necessários à proteção da saúde física e da autonomia e à capacitação dos seres humanos para participar o máximo possível das suas formas de vida e cultura (PEREIRA, 2011, P. 75).

Nesse sentido, o exemplo mais adotado pelos estudiosos para explicar os *satisfiers* são as necessidades de alimentação e alojamento, próprias de todos os povos, mas para os quais há uma diversidade quase infinita de métodos de cozinhar e de tipos de habitação que são capazes de satisfazer qualquer definição específica de nutrição e abrigo contra as intempéries.

Tendo em mente as diversas possibilidades de atendimento das necessidades, Doyal e Gough (1991) delimitaram os agentes de satisfação de finalidade universal em um rol não hierárquico de onze necessidades intermediárias, que se não forem satisfeitas adequadamente poderá ocasionar privações e incapacidades. A seguir descrevo resumidamente os componentes essenciais de cada uma dos *satisfiers*:

- a) alimentação nutritiva e água potável – compreende a ingestão de quantidades diárias e suficientes de calorias, nutrientes e água potável que um indivíduo necessita para viver, sem as quais poderá contrair enfermidades;
- b) habitação adequada – refere-se à garantia de abrigo suficiente em climas adversos, provido de sistemas de abastecimento e saneamento que evitem contaminação bacteriana da água;
- c) ambiente laboral sem risco à saúde ao trabalhador – são aqueles que oferecem jornada adequada de trabalho e proveem as condições de segurança contra riscos de acidentes e doenças;
- d) ambiente físico saudável - refere-se à exigência de meio ecológico sadio, incluindo disponibilidade de água potável, serviços sanitários, habitação e empregos satisfatórios;
- e) cuidados de saúde apropriados – trata do acesso a serviços médicos efetivos que utilizem a alta tecnologia e as melhores técnicas de tratamento no campo da medicina curativa;

- f) proteção à infância – inclui principalmente as necessidades de carinho e segurança, de experiências que fomentem o desenvolvimento cognitivo, a existência de normas claras de proteção à infância e a transferência paulatina de responsabilidades;
- g) relações primárias significativas – refere-se à relação estreita e confidencial entre amigos, parentes, companheiros, etc.;
- h) segurança econômica – a segurança econômica é necessária para que o indivíduo possa planejar e ver realizado um futuro concreto;
- i) segurança física – diz respeito à defesa contra ameaças arbitrárias, provenientes tanto da sociedade, quanto do Estado;
- j) educação apropriada – a educação assume um papel fundamental para o fortalecimento e a expansão da autonomia, com ênfase nos ensinamentos de Gramsci que valoriza tanto o conhecimento do agente educador, como os conhecimentos cotidianos populares; e
- k) segurança no planejamento familiar; na gravidez e no parto – tanto a gravidez como o parto podem ameaçar a capacidade de controle das mulheres sobre si mesmas e sobre o seu entorno, por isso é necessário garantir às mulheres programas educativos, provisão direta de anticoncepcionais, tratamento da esterilidade e da subfecundidade.

Vale destacar, entretanto, que essas tipologias de necessidades intermediárias são insuficientes quando defrontadas com necessidades locais de pequenas comunidades, de grupos específicos, ou de minorias sociais sujeitas às ameaças adicionais, tais como negros, idosos, homossexuais. Nesses casos, é preciso identificar satisfadores singulares, os quais deverão ser acrescentados ao rol existente, com o intuito de melhorar as condições de vida e de cidadania das pessoas e de propiciar a libertação dos seres humanos de todas as formas de opressão.

As necessidades intermediárias constituem então um conjunto de coisas que uma pessoa utiliza para ter controle sobre a sua própria vida, ou para viver uma vida com sentido e devem refletir o padrão médio dos requerimentos exigidos por uma determinada sociedade para a consecução daquilo que garanta a todo indivíduo o exercício efetivo do controle da e sobre sua própria vida - mas sem deixar de associar o atendimento das necessidades sociais aos direitos e de ter esses direitos garantidos pelo Estado. É nesse contexto que defendo, à vista dos requerimentos contemporâneos necessários à construção de um efetivo regime democrático, que a informação é um *satisfier*.

#### **2.1.4. Porque a Informação é uma Necessidade Intermediária?**

As leis, os comportamentos, os princípios e os valores dos indivíduos são diferentes, em razão do tempo e do espaço em que esses estiverem situados, por isso as necessidades e interesses mudam com o tempo. Na idade média, por exemplo, as necessidades e a vida eram diferentes das de hoje, principalmente porque a noção de conhecimento e de informação estava restrita a pequenos grupos dominantes.

Francis Bacon, no início do século XVII, assegurou: “conhecimento é poder”. A aceitação dessa máxima implica entender que o acesso ao poder está diretamente relacionado ao acesso à informação. Portanto, a propagação do conhecimento colabora para o aperfeiçoamento do regime democrático, notadamente porque o poder é espalhado, enquanto sua restrição serve à manutenção do poder, pois esse ficará concentrado nas mãos de quem detém o acesso à informação.

Corroborando com o entendimento de Francis Bacon, Vladimir Safatle, colunista da revista Carta Capital, em sua coluna Política de uma Nota Só afirma que “há várias maneiras de despolitizar uma sociedade, sendo a principal delas o impedimento de circulação de informações e perspectivas distintas a respeito do modelo de funcionamento da vida social”. Nessa perspectiva, a sociedade é refém de boa parte da mídia comercial que, por exemplo, as transforma em meros espectadores dos escândalos de corrupção, evitando colocar em pauta questões importantes para a sociedade brasileira como a participação da coletividade no processo decisório do Estado; o papel do Estado no desenvolvimento econômico e o financiamento de um sistema de proteção social de qualidade e para todos.

A despeito da constante manipulação das informações por alguns grupos de mídias, na sociedade contemporânea, as escolhas serão tão mais próximas do desejado pelo indivíduo quanto mais informação ele tiver acerca das alternativas disponíveis. A tomada de decisão bem informada e consciente tende a favorecer o indivíduo, enquanto decisões desinformadas poderão ser prejudiciais. Assim, a simples compra de um produto ou a decisão de votar neste ou naquele candidato numa eleição presidencial, está diretamente relacionada com a qualidade de informação que o indivíduo dispõe.

Além de permitir a realização de escolhas mais acertadas, o acesso à informação é determinante para o alcance de um conjunto de direitos. Em outras palavras, o acesso à informação é um direito que fornece a chave para o exercício de vários outros direitos sociais, incluindo os direitos das minorais, além de ser importante para o desenvolvimento econômico, por constituir-se em uma ferramenta que contribui para a clareza das “regras do

jogo” no mercado, a redução da corrupção, a diminuição dos custos de transação e a tomada de decisões a partir de dados estratégicos, melhorando a gestão e os resultados do poder público.

De acordo com a Organização Não Governamental Artigo 19, o acesso à informação permite o monitoramento e responsabilização do Estado e, dessa forma, os governos estarão mais inclinados a cumprir suas promessas e compromissos se suas ações puderem ser amplamente monitoradas e avaliadas. As pessoas não podem exercer seus direitos democráticos, especialmente o direito de voto, sem saber exatamente o que seus governos estão fazendo. E não são apenas as atuais administrações que precisam prestar contas de seus atos, mas todo o aparato burocrático do Estado que é responsável por implementar decisões e políticas públicas.

O acesso à informação pública também é importante no combate à corrupção. Definida pelo lexicólogo Caldas Aulete como “ato ou efeito de subornar, vender e comprar vantagens, desviar recursos, fraudar, furtar em benefício próprio e em prejuízo do Estado ou do bem público<sup>23</sup>”, a corrupção fomenta a ineficiência e distorce o crescimento. A corrupção afasta investidores estrangeiros e deteriora o orçamento alocado para ações governamentais em prol da infraestrutura básica, tais como a construção e manutenção de estradas, escolas e hospitais. Os elevados níveis de corrupção reduzem a efetividade de projetos e dificultam a captação de recursos em países doadores. No entanto, quando um governo publica regularmente suas contas, a margem para atividades de corrupção é reduzida, pois os agentes públicos e privados envolvidos receiam que a transparência – mesmo que parcial - das informações levante suspeições sobre os negócios realizados. Para combater a corrupção é essencial contar com instrumentos de acesso à informação, que possibilitem a caracterização de que recursos públicos originariamente destinados às aposentadorias, à modernização de escolas e à construção de refinarias foram desviados para atendimento de interesses não republicanos.

Tão importante quanto o combate à corrupção, a disponibilização de informações é essencial à participação política. Segundo a organização Artigo 19, a fraqueza do sistema de representação democrática tem origem no fato de as pessoas não participarem efetivamente das ações de seu governo. O acesso à informação é um passo que pode auxiliar nesse processo e incentivar as pessoas a participar da vida política, influenciar as políticas públicas e exigir que os governos cumpram suas obrigações, sem receio de serem recriminadas ou

---

<sup>23</sup> Disponível em <http://www.aulete.com.br/corrupt%C3%A7%C3%A3o>.

discriminadas por isso. Nesse sentido, a informação adquire o *status* de subsídio essencial à realização do controle democrático das políticas pública, que, em última análise, busca interferir nos rumos das políticas públicas, desde sua formulação até o controle de seus resultados.

Pelo exposto, não me resta dúvida de que a informação é um dos pressupostos para o alcance da autonomia crítica dos indivíduos. Tal conclusão está calcada inclusive no conceito de Miracy Gustin o qual considera-se o ser autônomo "como aquele que é capaz de fazer escolhas próprias, de formular objetivos pessoais respaldados em convicções e de definir as estratégias mais adequadas para atingi-los". (GUSTIN, 1999, P. 31).

Resta evidente, também, que o enfoque nas necessidades humanas básicas vincula-se à concretização de direitos. Deste modo o direito de acesso à informação deve estar voltado para atender o caráter objetivo e universal das necessidades humanas. Para tanto, a provisão social, deve garantir o maior grau possível de transparência da gestão estatal, conformando uma política que possibilite o efetivo exercício do controle democrático das políticas públicas.

O acesso à informação é, portanto, um dos fundamentos para a consolidação da democracia, pois tende a fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta, ou seja, exercer sua autonomia crítica. Por esses motivos o acesso à informação pública tem sido, cada vez mais, reconhecido como um direito fundamental em todas as regiões do mundo. Considerando o que foi exposto concluo que no mundo contemporâneo a informação é uma necessidade intermediária, essencial para o exercício da autonomia de agência e, quiçá, para o alcance da autonomia crítica.

#### **2.1.5. Os Danos Decorrentes da Insatisfação das Necessidades Humanas Básicas**

A distinção entre necessidades humanas e necessidades do capital reside na existência de sérios prejuízos que negligências no atendimento das primeiras, provocariam tanto à vida material quanto às dimensões de participação e mudanças socialmente emuladas. Os sérios prejuízos, ou danos irremediáveis, foram definidos por Gough (2006) como a possibilidade objetiva de impedimento aos seres humanos de viverem física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica, gerando a incapacidade fundamental das pessoas em perseguir o bem, ou, ainda, o impedimento fundamental à participação bem sucedida das pessoas. Tais conceitos guardam relação direta com a vida das pessoas em sociedade e se contrapõem aos sentimentos subjetivos de ansiedade e infelicidade.

Esse entendimento de dano decorre do fato de que as pessoas vivem em sociedade e só podem construir uma auto concepção de suas potencialidades por meio da convivência com os seus semelhantes e do aprendizado compartilhado entre eles (GOUGH, 2006) e se associa diretamente com a definição de necessidades humanas básicas, pois a participação em alguma forma de vida sem sérias limitações arbitrárias é um objetivo fundamental da vida humana, tanto em seu âmbito social, quanto político. Nesse sentido, o trauma de não se ter as necessidades humanas básicas atendidas equivale ao comprometimento da existência do indivíduo numa interpretação muito mais complexa do que o esgotamento da vida biológica.

Explicando mais detidamente as diferenças entre os danos provocados em função das limitações no atendimento das necessidades básicas – objetivas e universais - e dos desejos – preferências individuais - Gomes (2007) afirma que, nada há na ideia de se abaterem sérios riscos sobre os que não tiveram suas necessidades básicas satisfeitas que remeta apenas a frustrações e auto derrota. O campo dos desejos, das frustrações, das ansiedades, enfim, de tudo que provém do espírito humano tem origem no imaginário construído a partir de observações do que ocorre no mundo, no espaço, onde as relações sociais se desenvolvem sob o signo, na hegemonia neoliberal, do mercado.

Reforçando esse entendimento, Brage (1999) ensina que embora necessidades e desejos representem universos estreitamente relacionados, eles não podem ser redutíveis um ao outro. Necessidades e desejos são coisas distintas, tanto que é possível desejar ao não necessário, quanto é factível necessitar daquilo que não se deseja. Um exemplo é o de um indivíduo membro de uma religião que não aceita a transfusão sanguínea. O fato deste indivíduo não desejar se submeter a este procedimento médico não significa que ele não necessite do mesmo. Da mesma forma, um diabético pode “querer” açúcar, quando na verdade o que ele “necessita” é insulina.

Nesse sentido, quando a necessidade se manifesta como desejo ou preferência, o efeito da sua não satisfação nem sempre implicará sério prejuízo; mas, se houver prejuízo, como salienta Añon Roig (1994, p 178), este não se refere a uma privação fundamental. Já quanto às necessidades humanas, os efeitos da sua não satisfação remetem a privações estruturais cujos prejuízos não se restringem a experiências particulares. Portanto, a privação de bens individualizados não pode significar avarias graves à vida e à cidadania, pois, sempre haverá a possibilidade de se empregar outros tipos de bens para atender desejos subjetivos.

Na mesma argumentativa, David Wiggins (1985) também fez uso da noção de dano para explicar a universalidade das necessidades básicas. Segundo Wiggins, dizer, por exemplo, que S tem necessidade de X é dizer que sem X, S seria prejudicado de modo crucial

e fundamental. A noção de sérios prejuízos, por conseguinte, não expressa um sentimento subjetivo contingente, mas uma condição objetiva, comum a todos os indivíduos.

Transportando o conceito de dano para a realidade das políticas sócias brasileiras, Behring e Boschetti (2011) entendem que a débil intervenção do Estado na garantia de direitos sociais sob o capitalismo liberal não emanou de uma natureza pré-definida do Estado, mas foi criada e defendida deliberadamente pelos liberais, numa disputa política forte com os chamados reformadores sociais, que culminou, na adoção das diretrizes neoliberais que orientam a formulação e a execução das políticas sociais, quais sejam: i) predomínio do individualismo; ii) o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; iii) predomínio da liberdade e competitividade; iv) naturalização da miséria; v) predomínio da lei da necessidade; vi) manutenção de um Estado mínimo; vii) as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício; e viii) a política deve ser um paliativo.

A reflexão crítica sobre as políticas sociais - que, em sua essência, não podem ser consideradas públicas, posto que não satisfazem as necessidades humanas vitais, conduzidas sobre os paradigmas do capitalismo, permite concluir que essas têm como principal objetivo excluir e manter excluído o maior número possível de demandantes da proteção social do Estado. Assim, os recursos públicos são carreados para a satisfação das necessidades do capital.

Repercutindo o debate sobre dano irremediável para o plano prático sobre os limites e as possibilidades de a Lei de Acesso à Informação garantir o direito à autonomia do cidadão, observo que a utilização da lei pelo cidadão que não tenha como propósito buscar elementos para o efetivo exercício do controle democrático das políticas públicas - a exemplo da busca de informações sobre a vida privada de agentes públicos, com o intuito específico de saciar curiosidade - pode contribuir, ao contrário do desejável, para a ampliação do nível de desagregação social, uma vez a demanda desprovida de qualquer conteúdo de respeito ou solidariedade ao próximo, em nada acrescentará para a formação de consciência crítica sobre a ação governamental, tampouco para a autonomia crítica da coletividade.

#### **2.1.6. As Necessidades do Capital**

Em contradição às necessidades objetivas e universais inerentes aos requerimentos necessários para que cada cidadão possa desenvolver sua noção de pertencimento social, cuja formação conceitual foi marcada por disputas relevantes entre diversas correntes ideológicas, o capital possui uma necessidade específica e vital para sua sobrevivência, acumulação e

reprodução: o lucro. Entretanto, é discutível falar em “necessidades do capital”, pois o lucro obtido decorre da exploração das preferências particulares, disseminadas nas sociedades capitalistas, graças ao avanço da inovação industrial, do progresso técnico e da comunicação de massa, cuja satisfação só poderá ser provida pelo mercado. (DOYAL E GOUGH, 1991)

Segundo Gomes Jr. e Pereira (2013), o ponto inicial do debate é a forma pela qual o dinheiro se transforma em capital, desenvolvida por Marx no livro *O Capital*. Nessa obra, o autor expõe os mecanismos pelos quais, no circuito de troca e pela via da apropriação do trabalho humano não pago, o capital se expande e reinicia sua circulação num movimento que busca permanentemente se expandir. Nos dizeres de José Paulo Netto e Marcelo Braz “o ponto de partida é o dinheiro e o ponto de chegada é mais dinheiro. Este é o sentido específico da ação do capitalista: a partir de dinheiro, produzir mercadorias para conseguir mais dinheiro” (NETTO e BRAZ, 2008, P. 96).

Sob essa lógica, Gough (2004) explica que enquanto a satisfação de necessidades humanas remete a uma esfera qualitativa, como uma dimensão do valor de uso, na reprodução do capital a meta é única e quantitativa, qual seja: a busca incessante do lucro, por meio da expansão contínua e interminável de seu valor. E, nesse processo, toda a complexidade que envolve a conceituação de necessidades humanas e de sua adequada satisfação, desaparece e se apresenta livre de contenciosos a ponto de ser medido apenas pelo dinheiro. Contudo, alerta Gough, a relação entre o capital e o trabalho mediada pela exploração da força de trabalho humana não se consubstancia sem um aparato legal e coercitivo; e essa função, que legitima a acumulação, encontra no Estado o seu agente principal, que se vale de seus poderes cujo trânsito vai do convencimento e mediações entre as partes até o exercício da coerção para garantir a reprodução do capital.

Essa incursão do capital nas preferências particulares provoca a pasteurização das relações sociais, notadamente pela permanente atuação do capital voltada à ressignificação dos sentidos da vida, tanto em relação à noção de pertencimento quanto de fragmentação do espaço e do indivíduo, por meio da manipulação do imaginário social, com o intuito de expor os efeitos do império dos desejos e do individualismo sobre a dimensão coletiva, da esfera pública, na qual a cidadania social deveria se realizar.

No que diz respeito ao sentido de pertencimento social, o imaginário globalizado substitui os signos de identidade, trocando-os por uma ideia difusa de pertencimento a partir de uma mesma igualdade a ser vivida por todos, em todos os lugares e espaços. Tal igualdade, segundo Gomes Jr. e Pereira (2013) não considera os efeitos das realidades concretas dos indivíduos, tratando-os como se estivessem escritos num universo paralelo que, na medida em

que não é traduzido no plano do mercado, não tem importância. Nessa resignificação de pertencimento social, a realização do indivíduo como cidadão pleno de direitos e autônomo funde-se à condição prévia de consumidor de mercadorias e de possuidor de coisas. Nesse sentido vigora “a reinvenção do eu”, a cada instante, determinada por um código de (anti) ética em que lealdade, confiança, comprometimento, integridade e ajuda mútua, decididamente não vigoram (GOMES JR., 2007).

A fragmentação, por sua vez, consiste na conversão de todos os espaços sociais em mercadoria. No “mundo-mercadoria”, acabam se despedaçando lugares, práticas, memórias num movimento de ocupação privada por parte de distintos segmentos da sociedade, num ritmo de atração e repulsão que transforma espaços, indivíduos e percepções. Além disso, substitui-se identidade por fugacidade, produzindo-se uma condição de estranhamento em que o homem e o espaço não se reconhecem um no outro, na medida em que se entendem apartados, tornando impossível qualquer referência mútua (GOMES JR., 2007).

A ruptura das noções de pertencimento social e a transformação de todas as coisas e relações em mercadorias alimenta uma nova dimensão, identificada como “necessidades mutantes”. Nessa categoria, a supremacia do mérito individual e dos expedientes que o acompanham, como desejos e aspirações, assomam à posição de necessidades num imaginário social que busca a identidade não mais na promoção da igualdade dos direitos ao que é primordial ao desenvolvimento humano; e sim de uma igualdade que a tudo e a todos se iguala pela pasteurização das diferenças.

Dessa forma, as necessidades coletivas se singularizaram e se identificam com a esfera de preferências e de sonhos de consumo, que compõe a dimensão privada e subjetiva das pessoas; ou, em outros termos, nesse caso somente o indivíduo seria capaz de definir os seus interesses e o modo como estes deveriam ser contemplados. Donde resulta a ideia segundo a qual a oferta de bens e serviços na sociedade deveria levar em conta os interesses privados e os requerimentos individualizados para satisfazê-los; e, obviamente, só haveria uma instituição capaz de individualizar essa oferta: o mercado.

Nesse ambiente propício de reprodução, o capital também cria suas necessidades intermediárias, que equivalem aos sistemas legal e monetário, às infraestruturas coletivas de transporte e à transformação da população em assalariados e consumidores. Por fim, os satisfadores específicos, correspondentes às necessidades intermediárias, podem ser providos pela família, a comunidade e, principalmente, pelo Estado com seus poderes coercitivos legitimados territorialmente.

Percebo, nesse contexto, que a Lei de Acesso à Informação se inscreve, também, como uma necessidade intermediária do capital, mais precisamente no tipo sistema legal, uma vez que a falta de transparência dos atos públicos favorece a corrupção, os desvios e os favorecimentos. Nesse sentido, a ausência de um regime de acesso à informação, em tese, pode incentivar a ocorrências desses problemas, provocando tensão na sociedade civil, com vistas à salvaguarda do patrimônio público, o que, conseqüentemente, prejudica os interesses do capital. A LAI funciona nesses casos como instrumento de prevenção do capital contra episódios que podem lhe causar prejuízos mais graves.

O sociólogo e politólogo Atílio Borón (2004) alerta para a criação de um “senso comum” neoliberal, segundo o qual não existe alternativa que não as oferecidas pelo capitalismo “modernizado”. A difusão da ideia da supremacia do mercado, contrastando com a ineficiência do Estado, atingiu e convenceu a esmagadora maioria na sociedade; e isso facilitou, sobremaneira, empreendimentos de reformas que, sob o neoliberalismo, perderam a conotação progressista, cedendo espaço para um significado que remete à antítese do original, de inspiração iluminista, que evocava transformações na direção de uma sociedade mais justa e humana.

Nesse contexto, avalio que, nas atuais circunstâncias, a retomada das reformas de vieses progressistas – com vistas ao resgate paulatino do sentido de pertencimento social, à recuperação dos verdadeiros espaços sociais de participação e à implementação de políticas sociais de caráter universal, que atendam minimamente as necessidades básicas, depende da apropriação pela sociedade civil, categoria determinante na garantia de direitos coletivos, dos instrumentos que lhe ajudem a travar a batalha, entre eles a Lei de Acesso à Informação. Esta é a discussão central da próxima seção.

## **2.2. A Sociedade Civil: Categoria Determinante na Garantia do Efetivo Direito de Acesso à Informação**

O pressuposto fundamental para que a Lei de Acesso à Informação sirva como instrumento de garantia do direito à autonomia crítica do cidadão é que a sociedade se aproprie da lei, conhecendo seus termos e apresentando demandas substantivas por informações que evidenciem as efetivas práticas estatais e proporcionem o exercício do controle democrático das políticas públicas.

Nessa circunstância, surge a necessidade de apresentar os elementos que norteiam o debate teórico sobre a sociedade civil, ator essencial no embate com o Estado por mais direitos, envolvendo a construção histórica de seu conceito, a avaliação das formulações de Alexis de Tocqueville e Jürgen Habermas e, à necessária crítica ao modelo neoliberal de sociedade civil. Discuto, ainda, de forma destacada, a contribuição de Antonio Gramsci para o correto entendimento da categoria sociedade civil, considerando a vinculação do conceito da Teoria Ampliada do Estado com o objeto de estudo. Por último, com vistas a introduzir os aspectos práticos da Lei de Acesso à Informação no debate, trato da emergência e da consolidação da sociedade civil no Brasil, especialmente dos mecanismos de democracia semidireta, introduzidos pela Constituição Federal de 1988.

### **2.2.1. A Construção Histórica do Conceito de Sociedade Civil**

O conceito de sociedade civil é utilizado em diferentes acepções por organizações governamentais, veículos de imprensa e acadêmicos e reflete um momento histórico-cultural, uma contingência do período em que foi formulado e, principalmente, um posicionamento político de seus autores, decorrente de suas interlocuções com outros pensadores e de suas experiências concretas de vida. Nessa seção, discuto as contribuições dos principais pensadores que historicamente produziram o conceito de sociedade civil e apresento alguns posicionamentos de autores que não se preocuparam essencialmente com o debate sobre a sociedade civil (Maquível, Adam Smith, John Stuart Mills), mas suas formulações teóricas são fundamentais para a compreensão do modo de pensar e de agir da sociedade, ao longo da história.

A discussão sobre a categoria sociedade civil remonta a Aristóteles, o qual preconizava que não se deveria permitir a todos os seres humanos a participação na atividade

política. No sistema idealizado por ele, as mulheres, os escravos e os estrangeiros eram excluídos do direito de governarem a si mesmos e aos outros. Entendia, entretanto, a sociedade pela lógica da *polis*, segundo o qual os humanos tinham uma tendência natural a formar unidades sociais (família, vilas, cidades), com vistas a viver uma “vida digna”<sup>24</sup>. Nesse contexto, a sociedade civil tinha a acepção de uma “comunidade pública ético-política, possuidora de um *ethos* compartilhado pelos membros que a constituem” (GOHN, 2005). Nesse contexto, não há uma preocupação específica com o indivíduo, pois este só é pensado em sua associação com a *Polis*.

O pensador italiano Nicolau Maquiavel estudou a sociedade pela análise efetiva dos fatos humanos, desprendendo-se das explicações teológicas ou metafísicas. Para ele, a sociedade é constituída por homens de natureza ambígua, contraditória que querem não ser dominados enquanto o Estado os pretende dominar. Para Maquiavel, os homens não são, como se pensava até então, devotados essencialmente ao bem: “os homens são todos egoístas e ambiciosos, só recuando da prática do mal quando coagidos pela força da lei. Os desejos e as paixões seriam os mesmos em todas as cidades e em todos os povos” (MAQUIAVEL, 1999).

Os argumentos de Aristóteles constituíram o ponto de partida para que os filósofos Hobbes, Locke e Rousseau examinassem as condições sob as quais os seres humanos poderiam escapar do “estado de natureza”, no qual não havia estabilidade, a segurança não era garantida e não havia diferenças significativas entre um homem e outro; vivia-se então, sem sociedade civil, em um constante estado de guerra, cuja vida era “solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta” (HOBBS, 1992). Nesse contexto, em que as adversidades comprometiam a sobrevivência e a liberdade era uma preocupação secundária, começou-se a discutir a ideia de que os indivíduos deveriam agir coletivamente e entregar suas armas a um Estado soberano, com vistas a ingressar em uma forma contratual de governo baseada na lei, dando início à denominada teoria contratualista da sociedade civil.

Thomas Hobbes partiu do entendimento de que “não há razão para que qualquer homem, confiando em sua própria força, deva se conceber feito, por natureza, superior a outrem” (HOBBS, 1992, P. 358) e buscou estabelecer uma diferenciação entre o estado de natureza e a sociedade civil a fim de justificar sua teoria política do “Leviatã”, segundo a qual a guerra de todos contra todos, que inviabiliza a existência de comércio, indústria ou

---

<sup>24</sup> Para Aristóteles agir bem acarretaria felicidade, compreendendo-se que ser feliz corresponde à realização de si; ou a tradução da potência em ato: vida digna, vida do bem, autenticidade e ponderação (VENTÓS, 1996, p.58).

civilização, só poderia ser superada pela constituição de um governo central e autoritário, que agiria como uma espécie de monstro (Leviatã) e concentraria todo o poder em torno de si, com vistas ao alcance da estabilidade e da paz. Para Hobbes, somente governo com poder indivisível e ilimitado poderiam prevenir outra forma inevitável de desintegração da sociedade, como a guerra civil.

Para o liberal John Locke, as pessoas têm direitos naturais e se juntam a uma sociedade política para serem protegidas pelo estado de direito. Já o governo deveria proteger a propriedade privada das pessoas, manter a paz, garantir mercadorias comuns para todo o povo e, o tanto quanto possível, proteger os cidadãos contra invasões estrangeiras. Dessa forma, a categoria sociedade civil é confundida com o direito à propriedade privada. Influenciado pelo início do capitalismo agrário apregoava que todos eram iguais, e a cada um deveria ser permitido agir livremente desde que não prejudicasse nenhum outro. Declarava que o mundo natural era propriedade comum de todos, mas que qualquer indivíduo poderia apropriar-se de uma parte dele, se acrescentasse seu trabalho aos recursos naturais. (LOCKE, 1978)

O filósofo e pensador francês Jean-Jacques Rousseau avançou na compreensão de como a política operaria na era moderna e, conseqüentemente, no papel da sociedade civil nessa nova concepção política. Vislumbrava a soberania sendo investida nas assembleias populares capazes de delegar as tarefas de governo para um poder executivo. Discordando dos pensadores contemporâneos que defendiam governos despotistas, Rousseau (1999) argumentava que a verdadeira soberania não podia ser dividida, nem submetida à limitação constitucional e que essa só existia a partir do povo. Sua obra de referência *O Contrato Social* propõe que todos os homens façam um novo acordo, no qual as pessoas abrem mão de certos direitos em favor de um conjunto de regras, de um regime político ou de um governante, a fim de obter as vantagens da ordem social.

Na leitura dos autores clássicos destaco a aproximação dos conceitos de sociedade civil com o próprio conceito de Estado. No primeiro momento, sociedade civil assume o significado de superação do “estado de natureza”; posteriormente se coloca como um novo estágio do governo e da civilidade humana, na qual é possível o debate racional das questões que envolvem a sociedade, uma vez que requisitos mínimos de autonomia individual, confiança entre as pessoas, cordialidade e controle da violência foram estabelecidos. Neste debate ainda imaturo histórico-culturalmente, no qual a escravidão era naturalizada e déspotas admirados, a preocupação com a participação de pessoas concretas no debate das questões de

Estado praticamente inexistiu, exceto pela contribuição de Rousseau que ressignificou a categoria de sociedade civil.

Em contradição, e rompendo com a evolução do pensar sobre a sociedade civil formulado por Rousseau, Adam Smith, o mais importante teórico do liberalismo<sup>25</sup> econômico, defendeu que a riqueza das nações resulta da atuação de indivíduos que, movidos pelo seu próprio interesse, promove o crescimento econômico e a inovação tecnológica. Ele enfatizou que uma divisão apropriada da mão de obra pela sociedade, com cada pessoa se especializando naquilo que sabe fazer melhor, seria a melhor maneira de aumentar a produtividade e a riqueza de uma nação. Nesse contexto, um mercado livre produzirá bens na quantidade e no preço que a sociedade espera. Recuperando as palavras de Adam Smith:

Ora, a renda anual de cada sociedade é sempre exatamente igual ao valor de troca da produção total anual de sua atividade, ou, mais precisamente, equivale ao citado valor de troca. Portanto, já que cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar seu capital em fomentar a atividade nacional e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo necessariamente se esforça por aumentar ao máximo possível a renda anual da sociedade. Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo. Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países, ele tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por uma mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo. (SMITH, 1981, P. 456)

A naturalização do indivíduo isolado e autônomo inserida na teoria de Adam Smith foi fortemente rechaçada por Karl Marx. Para ele o caçador e o pescador individuais e isolados, ou “Robinson adas”, de modo algum expressam uma mera reação contra o excesso de sofisticação e um retorno a uma vida natural mal compreendida, como imaginam os historiadores da cultura, trata-se, na verdade, de uma antecipação da ‘sociedade civil’, em preparação desde o século XVI e que caminha a passos largos para a maturidade no século XVIII. Na visão crítica de Marx a fórmula teórica de Adam Smith era absurda:

Somente no século XVIII, na ‘sociedade civil’, as várias formas de conectividade social confrontam os indivíduos como um mero meio para realizar seus interesses privados, como necessidade externa. Mas a época que produz esse ponto de vista, o ponto de vista do indivíduo isolado, é

---

<sup>25</sup>O liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções. A noção corrente que serve para representar o primeiro é Estado de Direito; a noção corrente para representar o segundo é Estado mínimo. (BOBBIO, 1988, P. 17).

precisa e igualmente a época de maior desenvolvimento das relações sociais (e, deste ponto de vista, universais). O ser humano é, no sentido mais literal, um animal político, não apenas um animal gregário, mas um animal que pode se individualizar apenas em sociedade. A produção por um indivíduo isolado... é uma absurdidade tão grande quanto o desenvolvimento da linguagem sem indivíduos vivendo juntos e falando uns com os outros. (MARX, 1977, P.84, *apud* DUAYER, 2001, P.18).

Ampliando o leque de teses liberais a favor da propriedade e do mercado, John Stuart Mill (1963), argumentou que a individualidade é o alicerce de uma sociedade saudável. O indivíduo é soberano sobre si mesmo, sobre seu próprio corpo e mente e, portanto, deve ser livre para pensar, expressar suas opiniões e agir. Dessa forma, a liberdade de viver segundo gostos e objetivos individuais, desde que não cause danos a outros na sociedade; e de associação entre os indivíduos para quaisquer fins não prejudiciais, desde que não haja coerção dos membros, seriam fundamentais para a construção de uma sociedade saudável, na qual a propriedade é o motor de mudança da história da humanidade. A ausência dessas liberdades individuais, ao contrário, restringiria o conhecimento humano e a inovação, essenciais à evolução da sociedade.

Nesse contexto, percebo que a teoria liberal procura migrar o debate sobre sociedade civil da esfera política para a esfera econômica, pois a sociedade civil, antes considerada sinônimo de Estado, passa a ser identificada como a sociedade de mercado capitalista, na qual somente a divisão do trabalho e a extensão do comércio podem gerar estabilidade e prosperidade. Essa compreensão decorre do redimensionamento do debate sobre sociedade civil, engendrado pelos teóricos liberais, à medida que agregam ao seu conceito as categorias ligadas umbilicalmente ao capitalismo (propriedade privada, divisão de trabalho, troca de mercadorias). Nessa visão egocêntrica, busca-se constantemente a fragmentação da identidade e da noção de pertencimento social dos indivíduos, enquanto valores como solidariedade, ética e humanismo não têm lugar e situações de pobreza absoluta são naturalizadas.

Em outro momento histórico, a filosofia alemã imprime uma reviravolta na concepção de sociedade civil. Em primeiro lugar, na visão do filósofo Georg Wilhelm Friedrich Hegel; posteriormente, no pensamento de Marx, cujas ideias críticas e inovadoras contribuíram para o enriquecimento do debate, pois abordam as organizações sociais como elementos entre o Estado e os indivíduos.

Em Hegel, a sociedade civil é formada por comunidades e corporações que desempenham um papel normativo e sociológico fundamental na relação entre os indivíduos e o Estado, porém essas associações continuam subordinadas aos interesses universais do Estado racional. Para o filósofo, a interação sociedade civil-Estado dependia de três

condicionantes: um “sistema de necessidades”, ou de maneira mais ampla, a economia, tendo como referência os ensinamentos de Adam Smith; uma “administração da justiça”, que protege a propriedade como a fonte de liberdade individual, inspirada em John Locke; e a “polícia e a corporação” como reguladores das duas esferas precedentes, condicionante inovadora da teoria hegeliana. (HEGEL, 1998). O reconhecimento da importância das associações independentes como componentes fundamentais da sociedade civil que desempenham o papel de mediadoras entre os indivíduos e o Estado e a centralidade dos indivíduos conscientes e reflexivos na construção da sociedade civil moderna são as marcas fundamentais da teoria formulada por Hegel.

Já Karl Marx parte do entendimento de que as relações sociais de poder são definidas pela emergência de duas classes antagônicas: burguesia e proletariado, cuja existência remonta a uma organização particular da produção: o capitalismo. Na visão de Marx, a sociedade civil compreende toda a vida comercial e industrial numa etapa, e nesta medida transcende o Estado e a nação, embora, por outro lado tenha de se fazer valer em relação ao exterior como nacionalidade e de se articular como Estado em relação ao interior (MARX; ENGEL, 1974).

Norberto Bobbio explica que na concepção marxiana, a sociedade civil é anterior e determinante da estrutura do Estado, pois, para Marx, é a história da produção social dos homens que determina a estrutura do Estado. Marx percebeu que em momento algum o Estado foi o representante dos interesses coletivos, ao contrário, o Estado foi sempre aquilo que já havia denunciado Rousseau, um instrumento nas mãos de um determinado grupo social, usado para conquistar e manter determinados privilégios. (BOBBIO, 1994).

Nas explicações de Bobbio, esta dimensão de Estado marca a separação da sociedade civil com o Estado: este está acima dela e, embora por ela determinado, tem um grau de independência que lhe permite fixar regras e leis de modo a perpetuar essa mesma sociedade civil, mantendo os privilégios e infortúnios desta dada organização social. Para Marx, o Estado não supera a sociedade civil, sendo um reflexo desta. Numa abordagem crítica, o Estado contém a sociedade civil com o objetivo de mantê-la como ela é.

### **2.2.2. O Debate Contemporâneo Sobre Sociedade Civil**

O professor Leonardo Avritzer explica que o conceito de sociedade civil ressurgiu na cena política e social no final do século XX com duas grandes diferenças do seu significado em relação ao século XIX: primeiro, envolvendo um significado tripartite, em que a sociedade

civil se diferencia tanto do mercado como do Estado. Assim, diferentemente do início do século XIX, o mercado entendido como a esfera das atividades econômicas privadas também se diferencia da sociedade civil. Em segundo lugar, o conceito de sociedade civil reaparece para explicar os processos sociais que estavam ocorrendo nos países da Europa do Leste e nas sociedades latino-americanas (AVRITZER, 2012). Nesse contexto, o debate sobre a sociedade civil no mundo contemporâneo ocorre a partir da contribuição de quatro clivagens principais: a matriz neotocquevilliana, a matriz habermasiana, a matriz neoliberal e a matriz gramsciana.

Neste tópico abordarei as três primeiras matrizes, reservando, em função de sua relevância para este trabalho, um subcapítulo específico para tratar da concepção gramsciana de sociedade civil.

O aristocrata e historiador Alexis de Tocqueville, a partir do estudo do comportamento da sociedade americana, compreendia a sociedade civil “como uma instância autônoma de produção de solidariedade social” (AVRITZER, 2012, P. 385). Para o autor, a existência de uma sociedade civil ativa é crucial para a consolidação da democracia. Defendia a “teoria do associativismo”, na qual a qualidade da vida pública e o desempenho das instituições sociais eram fortemente influenciados pelas normas e redes de engajamento cívico.

Os discípulos<sup>26</sup> do pensamento neotocquevilliano consideram que a força e a estabilidade das democracias liberais dependem fortemente de uma participação associativa pujante. Nessa concepção, a sociedade civil é um local habitado por organizações livres, na qual o cidadão pode participar de acordo com seus interesses privados, vinculando-se com outros por meio da ajuda mútua.

Em meu entender, a contribuição da matriz neotocquevilliana é importante, pois a mobilização social se constitui em fator preponderante para a transformação da realidade. Entretanto, trata-se de um projeto de natureza conservadora, pois a abordagem adotada não busca a autonomia do cidadão, ao contrário, preconiza a convivência pacífica das associações com o Estado, excluindo de seu marco teórico o inevitável e concreto conflito social por direitos.

Contrariando a teoria de Karl Marx de que o trabalho é a força motora da evolução social, Jürgen Habermas, um dos maiores representantes da Escola de Frankfurt, elaborou “A Teoria da Ação Comunicativa” segundo a qual a sociedade civil seria uma forma de ação comunicativa através da qual os indivíduos podem estabelecer a validade de reivindicações

---

<sup>26</sup> O cientista político norte americano Robert Putnam e o sociólogo francês Raymond Aron são os principais representantes do pensamento de Alexis de Tocqueville.

morais que são obtidas no “mundo da vida”<sup>27</sup> e reproduzidas pela comunicação. A construção teórica surgiu do entendimento de Habermas de que, no mundo contemporâneo, tanto o sistema econômico quanto à esfera pública racionalizam unilateralmente a vida das pessoas, transformando-as em instrumentos convenientes a seus propósitos e alijando-as das decisões públicas relevantes:

À medida que o sistema econômico sujeita a seus imperativos as formas de vida do lar privado e a conduta de vida dos consumidores e empregados, está aberto o caminho para o consumismo e para o individualismo exacerbado. A prática comunicativa cotidiana é racionalizada de forma unilateral num estilo de vida utilitário, esta mudança induzida pelos meios diretores para uma orientação de natureza teleológica gera, como reação, um hedonismo liberto das pressões da racionalidade. Assim como a esfera privada é solopada e erodida pelo sistema econômico, também a esfera pública o é pelo sistema administrativo. O esvaziamento burocrático dos processos de opinião espontâneos e de formação da vontade abrem caminho para a manipulação da lealdade das massas e torna fácil o desatrelamento entre as tomadas de decisão políticas e os contextos de vida concretos e formadores de identidade (HABERMAS, 1987A, P. 325).

Nesse contexto, a teoria habermasiana é utilizada, no plano prático, para justificar a implantação de conselhos com participação popular, que buscam interferir na fixação de diretrizes de políticas públicas e de investimentos privados e, também, para comprovar que a consolidação destes espaços públicos, onde atuam os diversos grupos da sociedade civil, é condição básica para a solução de uma série de patologias que marcam as sociedades capitalistas contemporâneas, especialmente, por meio da introdução de mecanismos de decisão que levem em conta a participação de todos aqueles que sofrerão os efeitos da ação governamental.

À luz da análise habermasiana, a existência destes fóruns de discussão e deliberação nasce, não de um ato de vontade de um grupo de indivíduos que lutam por justiça e liberdade, mas como uma necessidade que encontra seus fundamentos nos próprios processos de racionalização societária. Assim, a orientação comunicativa deixa de ser voltada exclusivamente para o sucesso individual (ação estratégica) e passa a se denominar como orientação para o entendimento da coletividade. Nesse contexto, os atores procuram harmonizar seus interesses e planos de ação, através de um processo de discussão, buscando o consenso.

---

<sup>27</sup> O mundo da vida pode ser entendido como aquele em que "os atores comunicativos situam e datam seus pronunciamentos em espaços sociais e tempos históricos" (1987a, p. 136).

Entretanto, Nancy Fraser (1992) considera a teoria de Habermas utópica e insuficiente para explicar as dimensões da sociedade civil, pois essa parte do pressuposto que a esfera pública é sensível, porosa e capaz de introduzir no sistema político os conflitos existentes na periferia, numa relação de potencial igualdade entre Estado e sociedade civil, na qual as diferenças estruturais entre os interlocutores são deixadas de lado. Nesse contexto, no entender da autora a teoria habermasiana é desprovida de uma dimensão mais realista, um conteúdo político de vínculo mais concreto com a orientação emancipatória da práxis, e capaz de lidar melhor com a diferença, a diversidade e o conflito.

A crítica central de Fraser (1992) reside na inexistência de um projeto emancipatório, que indique a resolução de conflitos, por meio do debate de casos concretos, que possa reagregar adequadamente novas frentes de luta em torno das políticas de identidade, das políticas culturais e do reconhecimento das diferenças, em detrimento – ou substituição – à (antiga) preocupação com a redistribuição, a igualdade, as políticas sociais e políticas de classe.

Entendo, no primeiro momento, que a contribuição presente na teoria política de Habermas agrega valor conceitual à categoria da sociedade civil, primeiro por fazer uma crítica necessária à racionalidade instrumental que preside a sociedade industrial moderna, que se define pela organização de meios adequados, tanto pelo mercado como pelo Estado, para atingir determinados fins; segundo por servir de aporte teórico que possibilitou a organização e o funcionamento dos conselhos de políticas públicas que, mesmo com suas fragilidades decorrentes da hegemonia e do aparelhamento estatal, representa um canal de comunicação necessário entre Estado e Sociedade que, eventualmente, pode resultar na formulação e implementação de políticas públicas que atendam aos anseios da coletividade.

A despeito desse entendimento, filio-me às críticas de Nancy Fraser, no que diz respeito à insuficiência do marco teórico, justamente por entender que, no modo de produção capitalista, o Estado dificilmente abrirá mão de defender os interesses do capital para atuar em benefício da coletividade e que eventuais políticas públicas criadas pelo Estado decorrem da luta engendrada pela sociedade organizada, excluída da teoria habermasiana.

Trazendo a discussão para o plano prático, entendo que a Lei de Acesso à Informação pode desempenhar papel fundamental para a melhoria dos procedimentos e dos resultados dos conselhos de políticas públicas, uma vez que a informação, antes negada insistentemente pelo Estado, deverá ser disponibilizada aos agentes incumbidos do controle democrático das políticas públicas, diminuindo a assimetria de informação entre o Estado e o cidadão. Dessa forma, cabe aos conselheiros de políticas públicas usar intensamente as

ferramentas disponíveis na Lei de Acesso à Informação (transparência ativa e transparência passiva) com vistas a buscar elementos que favoreçam a compreensão sobre como está sendo gerida a política pública e, se for o caso, acionar os mecanismos legais e judiciais cabíveis com vistas à correção dos rumos da ação governamental.

A matriz neoliberal, por sua vez, compreende a sociedade civil como uma esfera de interseção entre o Estado, o mercado e a família, onde se desempenham funções públicas a partir de espaços e iniciativas privadas. Nesse quadro, a sociedade civil é vista menos como uma esfera contraposta ao Estado e mais como um complemento, e até mesmo substituta, do Estado e do mercado. Nesse cenário, a responsabilidade social é representada por Organizações Não Governais (ONG) e Organizações Cíveis sem Fins Lucrativos (OSCIPs) cujo funcionamento é orientado pelos organismos multilaterais de crédito (OMC, FMI, BIRD).

O economista Luis Carlos Bresser Pereira defende que existe uma relação dialética de mútua influência do Estado com a sociedade civil. Para ele a sociedade civil é, em última análise, a forma pela qual a classe dominante se organiza fora do Estado para controlá-lo e pô-lo a seu serviço. A sociedade civil não se confunde, portanto, com a população ou com o povo. O Estado exerce seu poder sobre a sociedade civil e sobre o povo. Por outro lado, a sociedade civil é fonte de poder do Estado e ao mesmo tempo estabelece limites e condicionamentos para o exercício desse poder (BRESSER PEREIRA, 1981).

Segundo Carlos Montañó (2010), os neoliberais defendem que o terceiro setor reforça a sociedade civil, diminuindo o poder estatal e sua ingerência na iniciativa privada; cria um espaço alternativo de produção e consumo de bens e serviços; estimula os laços de solidariedade e voluntarismo; compensa as políticas sociais abandonadas pelo Estado e, ainda, constitui uma fonte de emprego. Nesse sentido, o terceiro setor eficiente substitui a burocracia estatal incompetente.

Por oportuno, vale registrar a contundente crítica de Carlos Nelson Coutinho ao conceito neoliberal de sociedade civil:

Progressivamente, contudo, à medida que ganhavam força as ideias neoliberais, foi-se adotando um conceito cada vez mais asséptico de sociedade civil, que aparece agora como um suposto “terceiro setor” situado para além do Estado e do mercado. Em vez de campo de luta e de conflito, a sociedade civil tornou-se o reino do bem, do voluntariado e da filantropia, contraposto ao Estado considerado como o reino do mal, da ineficiência e da coerção. É fácil ver como essa nova formulação serve à proposta neoliberal e privatista de desmonte do Estado, não sendo casual o seu emprego e valorização nas recentes propostas de combate às desigualdades formuladas pelo Banco Mundial. (COUTINHO, 2007, P.1)

Na mesma linha argumentativa, Montaño reforça as críticas à concepção neoliberal de sociedade civil, destacando a clara funcionalidade do modelo ao projeto neoliberal, conforme destacado a seguir:

Os autores do “terceiro setor” de “intenção progressista” entendem que aí está radicada sua proposta: a democratização da sociedade, através da ampliação deste “setor”. O problema, que revela a clara funcionalidade desta proposta com o projeto neoliberal consolida-se na despolitização operada no “terceiro setor”, na retirada das contradições de classe (que estão presentes no conceito gramsciano de sociedade civil), na sua desarticulação com as esferas estatal e infraestrutural e, portanto, no efeito de encobrir a lógica “liberal-corporativa” que termina assumindo essa proposta supostamente “democratizadora”, dando (resignadamente) como fato a retirada do Estado das respostas à “questão social” e a “flexibilização” (ou esvaziamento) de direitos sociais, econômicos e políticos [...]. (MONTAÑO, 2010, P. 129).

Percebo na tradução da sociedade civil proposta pelos organismos multilaterais, o descarte da ideia do conflito social e a neutralização da vitalidade da sociedade civil como arena de confronto político, propugnando a reprodução de uma noção de governabilidade da qual necessita a sociedade de mercado para se manter em funcionamento pleno. Neste contexto, o terceiro setor (ONG e OSCIP), que na verdade esconde o conveniente interesse de uma classe dominante de cunho neoliberal no Brasil, assume aos poucos – e cada vez mais – as funções tipicamente estatais, numa espécie de privatização camuflada dos serviços públicos, que encobre o acesso aos direitos sociais. Assim, o Estado, antes provedor das políticas sociais públicas em resposta às sequelas da questão social vai sendo desresponsabilizado de suas funções, à medida que são ampliados os sistemas privados de atendimento sociais. Nesse contexto, o terceiro setor é apresentado como único espaço de participação cidadã, no qual as questões sociais são naturalizadas e relativizadas, e o fato de indivíduos viverem na penúria, por não terem sido contemplados nos projetos do terceiro setor, não incomoda a burocracia Estatal, dita ineficiente.

Um dos problemas que veio a tona com a intensificação das atividades do terceiro setor é o clientelismo político. As ONG e OSCIP – geralmente administradas por pessoas próximas aos governos de plantão - são rotineiramente utilizadas como “empresas de fachadas” para desenvolver projetos de consultorias que atendem interesses pessoais, nada republicanos, ou, ainda, para dar emprego – no pior sentido patrimonialista – para partidários que não conseguiram uma função comissionada no governo. Ademais, como já alertou Pereira (2008), a transferência de ações essencialmente públicas para o terceiro setor demonstra o compromisso estatal pela focalização das políticas públicas em detrimento de sua universalidade.

Pelo exposto, posiciono-me na mesma fileira dos autores que criticam a sociedade civil neoliberal por entender que o Estado não deve transferir suas atribuições essenciais a terceiros, desresponsabilizando-se de seus deveres institucionais e despolitizando o cidadão.

### **2.2.3. Gramsci e a Teoria Ampliada do Estado**

O pensador italiano Antonio Gramsci foi, sem dúvida, o autor da teoria mais inovadora e robusta sobre sociedade civil, pois superou dialeticamente seus interlocutores<sup>28</sup> e às correntes idealistas presentes na filosofia italiana, ao incluir em suas interpretações uma teoria da política que integra Estado (forma coercitiva de poder) e sociedade (forma consensual de poder). Como consequência, a categoria sociedade civil assumiu uma dimensão nitidamente política e as classes subalternas dispunham dos elementos teóricos necessários para disputar o poder político. Na condição de militante político e fundador do Partido Comunista Italiano, Gramsci pretendia alcançar a formação de uma vontade coletiva nacional e construir as bases de uma reforma intelectual e moral no interior de seu próprio partido político. Segundo Hobsbawm (1975), Gramsci preocupava-se em compreender principalmente os motivos pelos quais o movimento operário não conseguia levar adiante seu projeto de sociedade e o porquê de a classe subalterna não se unir em torno dos ideais de sua emancipação.

A importância das reflexões políticas de Gramsci, notadamente em função do tempo histórico e da complexidade de suas análises, foi recuperada por Hobsbawm, em sua obra “A Era do Capital”:

Não foi senão com o colapso das esperanças revolucionárias, no início dos anos 20, que se tornou premente, mais uma vez, a necessidade de uma reflexão sistemática sobre a política. Ela deveria abranger tanto a natureza dos regimes socialistas quanto a natureza de luta pelo poder, no decorrer de um período em que uma ‘longa guerra por posição’ fosse mais provável do que uma batalha decisiva. A derrota da revolução soviética na Europa, a necessidade de analisar e explicar esta derrota e de encontrar uma estratégia alternativa, mais promissora, constituíram o ponto de partida do pensamento maduro de Gramsci (HOBSBAWM, 1975, P. 67).

A partir dos estudos sobre a experiência bolchevique Gramsci conclui que a Rússia e a Europa ocidental eram diferentes no que diz respeito à força relativa tanto do Estado quanto da sociedade civil: enquanto na Rússia o aparato administrativo e coercitivo do Estado era formidável, a sociedade civil era subdesenvolvida, o que permitiu que uma classe

---

<sup>28</sup>O filósofo alemão Friedrich Hegel e o historiador e filósofo italiano Benedetto Croce.

trabalhadora relativamente pequena fosse capaz de tomar o poder. Na Europa ocidental, por sua vez, existia uma sociedade civil muito mais desenvolvida sob o domínio da burguesia, o que dificultava a possibilidade de uma tomada do poder mediante um levante revolucionário. Dessa forma, Gramsci conclui:

A mesma transformação (que ocorreu na arte militar) deve ocorrer na arte e na ciência política, pelo menos no que se refere aos Estados mais avançados, onde a ‘sociedade civil’ tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às ‘irrupções’ catastróficas do elemento econômico imediato (crises, depressões, etc.); as superestruturas da sociedade civil são como o sistema das trincheiras na guerra moderna. (...) O último fato deste gênero na história da política foram os acontecimentos de 1917. Eles assinalaram uma reviravolta decisiva na história da arte e da ciência da política (GRAMSCI, 2007, Vol 3, P. 73).

O filósofo político Carlos Nelson Coutinho e o doutor em serviço social Jaldes Reis de Meneses (2013) explicam que, para Gramsci, longe de constituir dois aparatos distantes de instituições fechadas e isoladas, ao contrário, Estado e sociedade civil compõem um bloco compacto e interobjetivo de relações de forças, no qual a sociedade civil, por sua condição estrutural de base, é o vetor predominante. Nesse sentido, Gramsci concebeu a sociedade civil como “um conjunto de organismos designados vulgarmente privados” (Gramsci, 2004a, P. 20), formado pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura.

Tal conceito, porém, não abarcava a relação dialética que esses aparelhos privados de hegemonia mantinham com o Estado. Daí a necessidade de incorporar à elaboração teórica o conceito de sociedade política, entendida como o conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas. A junção da sociedade civil com a sociedade política forma a “**Teoria Ampliada do Estado**”.

A diferenciação entre sociedade civil e sociedade política, se mostrava metodologicamente interessante para Gramsci à medida que essas exerciam funções diferentes na organização da vida social e das relações de poder: no âmbito da sociedade civil as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, a liderança cultural e ideológica de uma classe sobre as demais - através de direção política e consenso. Já no tocante à sociedade política as classes exercem uma dominação mediante a coerção.

Ao apresentar seu ponto de vista sobre o estado ampliado, Mascaro (2013) afirma que o fenômeno político no capitalismo se concentra no Estado, em razão de esse encontrar-se

aglutinado, estrutural, formal e funcionalmente, a muitas instituições sociais que lhes são íntimas. A alta conexão entre o Estado e tais instituições sociais permite compreender a política contemporânea como um Estado ampliado à medida que a forma-mercadoria e a luta de classes permeiam a totalidade da sociabilidade capitalista. Para o autor, em todas as sociedades capitalistas, as políticas mais progressistas só conseguem se sustentar com grande mobilização popular.

Adianto aqui meu entendimento, detalhado na próxima seção, que a mobilização popular a que se refere Mascaró, não pode prescindir da cultura política ativa nas bases sociais e, ainda, de mecanismos de informação e de comunicação de massa plurais e arejados, entre os quais o direito de acesso à informação pública toma lugar relevante.

A filosofia política de Gramsci destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política, num plano onde há táticas e estratégias denominadas guerra de posição - caracterizada como uma estratégia insurrecional - e guerra de movimento - que prega a construção gradativa dos fundamentos sociais para um novo Estado. Trata-se de organizar a sociedade civil para democratizar o Estado e seus aparelhos. Ela não se contrapõe ao Estado, mas é uma de suas partes constitutivas, junto com a esfera do ser social (COUTINHO, 2000).

As leituras sobre Gramsci deixam claro que ele acreditava na vitória das classes subalternas, não pelo uso da força, mas pela conquista do controle hegemônico das estruturas culturais dentro das quais são interpretados os conflitos materiais. Gramsci entendeu que as instituições comunicativas da sociedade civil, não os organismos de coerção do Estado, é que devem ser os alvos da luta.

O marco teórico gramsciano culmina com a elaboração do conceito de sociedade civil, segundo o qual “é a arena privilegiada da luta de classes” (GRAMSCI, 1991, p. 22), o terreno sobre o qual se dá a luta pelo poder ideológico. Tal constatação decorre do fato de que a sociedade civil em Gramsci é a esfera da vida social na qual os diferentes grupos e classes sociais se organizam para disputar hegemonia, ou seja, para interferir diretamente na correlação de forças que determina o conteúdo do poder numa formação social concreta.

Gramsci acreditava que a conquista da hegemonia é um processo construído por ação dos indivíduos no mundo. Tal entendimento guarda estreita relação com os objetivos deste trabalho à medida que a Lei de Acesso à Informação precisa ser devidamente apropriada pela sociedade com vistas a transformá-la num instrumento de garantia do direito à autonomia crítica do cidadão. É importante ressaltar, também, que a sociedade civil brasileira foi excluída de qualquer atividade inerente ao controle democrático de implementação da LAI, o

que dificulta a democratização da sociedade política defendida por Carlos Nelson Coutinho. Em face do exposto, neste trabalho sociedade civil assume o conceito formulado por Gramsci, pois pressupõe a participação efetiva das pessoas concretas na vida política, buscando permanentemente sua transformação.

#### **2.2.4. A Emergência e a Consolidação da Sociedade Civil no Brasil**

O pesquisador Leonardo Avritzer (2012), ensina que a sociedade civil brasileira ressurgiu em meados da década de 1970, momento em que o regime autoritário brasileiro, após forte intervenção do Estado na organização da sociedade, liberou o controle em relação a algumas proibições de reuniões públicas de associações voluntárias, mas não sobre as regras de competição política. Assim, numa mudança brusca nos padrões de associação do país, verificou-se um aumento significativo na propensão para criar formas voluntárias e independentes de participação, o que incentivou estudantes, arquitetos, engenheiros e advogados a se reunir de novo e a reorganizar suas associações, expressando uma nova correlação de forças entre a sociedade civil e o Estado no Brasil.

Nesse mesmo período, alguns sindicatos começaram a ser dirigidos pela oposição, sem a intervenção do Ministério do Trabalho e surgiram várias instituições da sociedade civil voltadas à organização da reivindicação dos direitos sociais, tais como a organização dos movimentos populares dos pobres urbanos em nível local; a organização do movimento sanitaria por um sistema único de saúde; o movimento para uma reforma urbana nacional e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). Nesse mesmo período os movimentos feministas e os movimentos negros davam os primeiros passos.

A emergência da sociedade, ainda segundo Avritzer (2012), decorreu de três razões fundamentais: i) a forma antissocial adotada pelo autoritarismo brasileiro, que, ao mover a população pobre do campo para as cidades, interferiu nos processos societários mais básicos, culminando num dos processos de urbanização mais rápidos da história; ii) o processo de modernização econômica do Brasil, que transformou as políticas de planejamento urbano, saúde e educação em questões tecnocráticas; e iii) a oposição dos setores liberais e de classe média à ausência de regras e *accountability* nos processos políticos e civis, que transformou a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em um dos principais grupos de oposição ao autoritarismo.

Ao discutir sobre o motivo fundamental da mudança do quadro associativo no Brasil - a remoção autoritária das favelas das áreas centrais das cidades brasileiras que resultou na

migração em massa dos habitantes do campo para as cidades, sem fornecer-lhes saúde, educação e infraestrutura adequadas - Cohen e Rogers (1995) defendem que esse fenômeno demonstra o lado igualitário do processo de formação de associações voluntárias, pois as associações voltadas à inserção dos pobres na política foram as que mais cresceram quantitativamente<sup>29</sup>, criando, assim, uma nova força que poderia influenciar o processo de distribuição de bens públicos.

Os movimentos sociais inaugurados ou recuperados nesse período histórico reivindicavam também a autonomia em relação ao Estado. Essa autonomia tinha duas facetas: agir sem pedir autorização do Estado e, ao mesmo tempo, ignorar os limites colocados pelo Estado à organização interna e externa das associações voluntárias, como por exemplo, organização de abaixo-assinados e organização de assembleias; e propor formas de administração de políticas sem a participação do Estado, a exemplo do movimento sanitário e do movimento da reforma urbana. Tal autonomia assumia o significado de separação clara da sociedade civil em relação ao Estado (COHEN e ARATO, 2000).

Ultrapassada a fase do autoritarismo, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, que ressignificou a relação Estado-Sociedade Civil, principalmente em relação ao modelo de orientação participativa, que permitiu a apresentação de emendas populares às propostas de políticas públicas em discussão e a inclusão de direitos sociais na Constituição Federal de 1988, especialmente nas áreas de saúde e de reforma urbana. Em relação à saúde foram incluídos no texto constitucionais dispositivos que garantiam a criação de um sistema de saúde nacional unificado, sem precondições para o acesso; a descentralização da prestação de serviços de saúde; a promoção da ampla participação popular na elaboração e implementação de serviços de saúde, o que permitiu, na prática, a criação de mais de 5.000 Conselhos de Saúde (PEREIRA, 1996, p. 446). No que diz respeito à reforma urbana, após intenso debate, que contrariavam interesses de alas conservadoras da Constituinte, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), conseguiu incluir na Constituição a exigência da participação de organizações da sociedade civil na tomada de decisões sobre questões urbanas e um plano diretor da cidade aprovado pela Câmara Municipal como obrigatório para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, o que culminou na elaboração do Estatuto da Cidade, em 2001,<sup>30</sup> o qual exige a realização de audiências públicas para discussão do Plano Diretor do município.

---

<sup>29</sup> Comparativamente à década de 1950, o número total de associações dobrou em São Paulo nos anos 1970 e triplicou em Belo Horizonte na década de 1980 e cresceu 67% no Rio de Janeiro. (Avritzer, 2012, P. 388)

<sup>30</sup> Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Nesse contexto de democratização das relações Estado-sociedade civil surge, a partir dos anos 80, no campo das associações comunitárias de Porto Alegre, o instrumento de participação social denominado orçamento participativo, a experiência de participação local mais discutida no Brasil. O Orçamento Participativo (OP) pode ser entendido como um mecanismo de democratização da política orçamentária estatal, que reúne os cidadãos em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos públicos e os dirigentes estatais executam a vontade popular (GUGLIANO, 2007); ou como uma forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria (PEREIRA, 2007, p. 339); ou, ainda, como uma experiência de cogestão, “um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso” (SANTOS, 2002, p. 525).

De acordo com Avritzer (2002), o processo de criação do orçamento participativo como um processo de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e a superposição de dois elementos: a existência de novos elementos culturais ao nível das comunidades locais, fato esse ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre e à capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a idéia da cidadania e incorporá-la na Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais.

Avalio que o orçamento participativo, ao estabelecer novos espaços decisórios locais tende a impulsionar a prática cidadã. De modo geral a iniciativa é positiva na medida em que introduz essas arenas de articulação e deliberação nas comunidades, independentemente de critérios corporativos ou socioeconômicos. A inserção de locais no processo decisório reduz a lógica clientelista de distribuição de recursos e tende a contemplar setores anteriormente excluídos do orçamento. Na prática, entretanto, o orçamento participativo foi perdendo vigor ao longo do tempo, pois alguns governantes, frente às contingências do embate político, não se viram obrigados a cumprir as deliberações tomadas nas assembleias e alocaram recursos em projetos diferentes dos eleitos pelos locais.

Ainda na esteira da ampliação dos instrumentos de participação popular, o jurista Dalmo Dallari relaciona cinco mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados no mundo: plebiscito, referendo, iniciativa popular, recall e veto popular. (DALLARI, 1995). De forma sucinta, explica Dallari, o plebiscito consiste em uma consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter

normativo. A consulta é realizada previamente à sua formulação legislativa, autorizando ou não a concretização da medida em questão. O referendo é uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. A consulta é feita após a aprovação do projeto normativo e, como consequência, pode aprová-lo ou rejeitá-lo. A iniciativa popular enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular. A Constituição Federal de 1988 incorporou, ao seu artigo 14, os três primeiros mecanismos, não fazendo parte de sua institucionalidade o *recall* e o veto popular<sup>31</sup>.

A Socióloga Maria Victória de Mesquita Benevides dedicou-se a estudar os mecanismos institucionais de participação, com o intuito de entender a utilidade do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular na produção de leis e de políticas governamentais, denominando-os de instrumento de democracia semidireta, em vista da possibilidade de tais mecanismos permitirem a intervenção direta dos cidadãos nas decisões políticas, alargando, dessa forma, o conceito de representação e de cidadania. Benevides ressalta, entretanto, que, qualquer instituição de índole democrática pode ter sua função desviada: os partidos políticos, os parlamentos, o voto, podem encobrir a existência de um regime autoritário "o que importa é observar e discutir a aplicação de tais mecanismos em regimes democráticos, onde supõe-se a liberdade de expressão, de informação, de discussão e, portanto, de escolha real". (BENEVIDES, 1991).

Em sua obra clássica "Cidadania Ativa", Benevides (1991) procura, primeiramente, diferenciar o referendo do plebiscito, demonstrando como o referendo se vincula mais à aprovação ou não de atos normativos emanados dos parlamentos, enquanto o plebiscito representa uma manifestação eleitoral no sentido de rejeitar ou não decisões sobre aspectos territoriais ou meras questões políticas. E, defende a possibilidade do povo decidir inclusive sobre questões relacionadas aos direitos humanos, desde que as propostas impliquem na ampliação desses direitos, pois considera que a participação direta do cidadão neste terreno uma maneira de criar um equilíbrio em relação ao poder de pressão de certos órgãos ou setores do Estado na definição destes temas.

---

<sup>31</sup> o *recall* diz respeito à possibilidade de os cidadãos revogarem o mandato político de determinado representante se estiverem insatisfeitos com sua atuação. O veto popular, confere-se o direito aos cidadãos de opinar se determinada lei, discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, será vigente no país ou não.

Verifico, entretanto, que a expectativa de Benevides de que a regulamentação do dispositivo constitucional relativo à democracia semidireta abrangesse as principais questões relacionadas aos mecanismos de participação e pudesse ser um efetivo canal para o exercício da soberania popular foi frustrada, pois a Lei nº 9.709/1998 não detalhou as formas de exercício da soberania popular e não regulou importantes assuntos relacionados à viabilidade da aplicação da democracia semidireta no país, desprezando as relevantes contribuições da autora sobre a matéria.

Constato, também, que a partir da promulgação da carta política de 1988, o cidadão brasileiro passou a dispor de novas formas de participação nas decisões políticas, indicando o robustecimento da sociedade civil e à trajetória rumo a um sistema político mais plural, composto de diferentes arranjos significativos. Essas categorias são, na verdade, novas estratégias para reduzir a descrença da população acerca da legitimidade do sistema de representação política convencional.

Nas palavras de Haroldo Abreu (2008), a cultura de direitos apontava para uma cidadania que não tínhamos e que, do ponto de vista dos meios de objetivação de amplas liberdades públicas e de uma participação política (...) incorporava os subalternos ao bem-estar e às conquistas civilizatórias. Por último, vale lembrar que a previsão constitucional dos diversos instrumentos de participação política não implica necessariamente no fortalecimento da sociedade civil, pois essa conquista se dá na luta diária por mais direitos e seu alcance depende da participação efetiva de seus cidadãos nos problemas da sociedade, conforme discutiremos na seção seguinte.

### **2.3. O Ideário da Participação Política e da Cidadania**

Aristóteles afirma que o homem é um animal político, porque nenhum ser humano vive sozinho e todos precisam da companhia de outros. Cuidar da política, portanto, é tratar das decisões sobre problemas de interesse da coletividade, os quais se encontram diretamente ligados à ideia de soberania popular, de fortalecimento da democracia e de ampliação de direitos sociais.

Nas palavras de Dallari (2010, p.10) “política é a conjugação de ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum” e a participação do cidadão no processo político se constitui, simultaneamente, em razão da natureza associativa do ser humano, em um direito, pois cada indivíduo deve ter assegurado o direito de influir no estabelecimento das regras de convivência; e um dever, uma vez que para cada um tenha respeitado seus direitos e sua dignidade, é preciso que ninguém fique indiferente, passivo, sem procurar influenciar na decisão dos assuntos de interesse comum (DALLARI, 2010, P. 38).

É nesse contexto que discuto a seguir a importância da participação política para a construção de uma sociedade mais igual - e que aceita as diferenças - e a profunda transformação do significado de cidadania, que se deslocou do sentido de cidadão portador de direitos para cidadão consumidor privatizado.

#### **2.3.1. A Essencialidade da Participação Política**

A participação política decorre do fato de que os problemas políticos são problemas de todos, pois todo indivíduo exerce alguma influência sobre o meio social em que vive e sofre influência desse meio por mais que procure isolar-se (DALLARI, 2010); isto é, as atitudes de cada um repercutem imediatamente na situação de outros. A participação política assume diversas formas, que variam conforme o contexto histórico e as tradições da cultura política de um país ou região, e supõe o envolvimento dos cidadãos em uma variedade de atividades e práticas que estão orientadas para a política, incluindo, dentre outras, o debate com amigos e familiares sobre os acontecimentos políticos nas diversas esferas governamentais, o exercício de funções públicas, a filiação a partidos políticos, a mobilização das pessoas para protestar contra decisões governamentais, a associação a movimentos para reivindicar direitos e a participação no processo eleitoral, principalmente a garantia de poder candidatar-se, votar e ser votado.

Segundo Avelar (2007), a participação política emergiu junto com o Estado de soberania popular, à época dos movimentos revolucionários europeus dos séculos XVIII e XIX, no contexto das revoluções industrial e burguesa, um fenômeno que rompeu com a regra secular da correspondência entre posição social e política dos indivíduos. Essa ruptura lenta teve início com a queda paulatina da aristocracia e a ascensão da burguesia e, mais tarde, incorporou cidadãos da classe trabalhadora. Ainda de acordo com a autora, a consolidação da ideia de um Estado de soberania popular oferecia a possibilidade para que cada cidadão, indiferentemente de sua posição na sociedade civil, pudesse reivindicar os seus direitos, de modo a superar sua desigualdade diante de outros que usufruíam privilégios sociais e políticos.

Até a década de 1970 prevaleceu no Brasil o modelo de participação política baseado na representação, cujo conceito foi forjado nas formações liberais democráticas em referência à participação institucional, isto é, aquela voltada à tomada de decisões de poder, por meio de representantes escolhidos pelo sistema eleitoral. Para Joseph Schumpeter (1984), o papel do povo é produzir um governo no qual o método democrático é aquela organização institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto popular. Segundo o autor, as elites são as portadoras de racionalidade política e assim os únicos sujeitos capazes de tomarem decisões, cabendo aos indivíduos terem sua participação limitada ao voto. A democracia seria então um mecanismo estabilizador por meio do qual os cidadãos elegem os experts que os governam.

De acordo com Held (1987), os defensores da democracia representativa entendem não apenas que a forma representativa é a mais adequada para o sistema democrático, mas que a participação direta da sociedade nas decisões políticas é indesejada para a consolidação da democracia:

no sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas'. O papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranquilo do processo público' de tomada de decisões. (HELD, 1987, p.168)

A democracia representativa, em sua concepção original, é, portanto, uma democracia de intermediações na qual representantes ou intermediários políticos decidem as questões públicas sem a participação direta da sociedade, independente da natureza ou complexidade do assunto.

Ao discutir a cidadania no Brasil, a Socióloga Maria Vitória Benevides (1991) afirma que a forma de participação que se destacou na organização política do Brasil foi a

representação, ainda que se tenha dado numa perspectiva conflituosa, considerando as tensões existentes entre as vertentes políticas presentes em nossa história. A autora as descreve como: [...] reflexo entre as ideias liberais, democráticas e participacionistas, de um lado, e ideias autoritárias, elitistas e corporativistas, de outro. Em face de seu caráter elitista e alienador da ação política, Benevides faz duras críticas ao modelo de representação no Brasil, das quais destaque:

1. a extrema privatização da política, resultado da permanência de um Estado patrimonialista e no qual predominam as relações da conciliação, do coronelismo e do clientelismo em suas variadas formas;
2. a valorização excessiva das eleições para os cargos executivos, em detrimento do Legislativo, o que reforça o peso e o sucesso relativo das práticas populistas nos diversos tipos de salvacionismo (o sebastianismo redivivo) e de relações de favor, de tutela, de outorga, de "cidadania passiva" enfim;
3. o monopólio da representação pelos partidos políticos, o que agrava os problemas decorrentes da fragilidade ideológica e programática dos partidos, levando à crença na sua indiferenciação, amorfismo e oportunismo, crença, aliás, confirmada por repetidas pesquisas de opinião pública;
4. a irresponsabilidade do representante perante o representado, não apenas em relação ao programa partidário, mas também em relação às promessas das campanhas eleitorais (e inexistem, ainda, remédios eficazes para corrigir essa irresponsabilidade);
5. a representação proporcional distorcida, que leva à sobre-representação dos Estados mais "atrasados" politicamente — e, portanto, com forte tendência ao governismo e à manipulação do eleitorado — em detrimento dos Estados mais populosos e mais "adiantados", em termos de informação e participação política;
6. o sistema eleitoral insuficiente (incluindo a justiça eleitoral) para controlar eficazmente o abuso do poder econômico nas campanhas, o abuso dos poderes públicos, a propaganda nos meios de comunicação de massa e os lobbies disfarçados no Legislativo. (BENEVIDES, 1994)

O modelo representativo de participação predominante no Brasil, a meu ver, apresenta fragilidades estruturais que favorecem sobremaneira a elite política-econômica do país, privatizadora da ação política, pois apesar de, ao longo do tempo, ter promovido a integração política de cidadãos pertencentes às classes sociais mais baixas, limita a possibilidade de eles efetuarem transformações sociais pela via política.

A participação política é uma temática presente na história dos movimentos sociais no Brasil e um valor inerente às lutas pela democratização política em nosso país. Em Cunill-Grau (1998), a participação é concebida nos marcos da noção de democracia participativa e

remete à democratização e à redefinição da relação entre Estado e sociedade. Desse modo, o conceito de participação cidadã vincula-se à participação política e diz respeito à intervenção dos agentes sociais no curso das atividades públicas de diversas formas, que permitem sua influência nas decisões estatais ou na produção de bens públicos, constituindo, assim, expressão de interesses sociais.

Na mesma linha interpretativa, Teixeira (2000), enfatiza a extensão da participação cidadã para além dos espaços institucionalizados e da relação com o Estado, remetendo aos espaços públicos regidos pela lógica comunicativa, nos domínios da sociedade civil concebida como autônoma e autolimitada. O autor refere-se à participação cidadã como um “processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações” (TEIXEIRA, 2000, P. 46).

No entender de Alessandro Pizzorno (1966), a participação está vinculada ao modelo de consciência de classe e significa o produto da identidade política compartilhada pelos atores, podendo ser conceituada como a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto os valores) de um sistema de interesses dominantes.

Benevides (1991) parte da definição de democracia semidireta – que implica o reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida, concretizada através de canais institucionais, no sentido mais abrangente: a eleição, a votação (referendo e plebiscito) e a apresentação de projetos de lei ou de políticas públicas (iniciativa popular) - e do seu entendimento de que a educação em direitos humanos é um dos principais instrumentos de formação da cidadania, para formular o conceito de cidadania ativa, que não é uma cidadania formal, distanciada do contexto sociopolítico, cultural e ético a que garante juridicamente os direitos, mas uma cidadania organizada de forma individual na sua prática e coletiva na sua afirmação.

Avalio que a participação política, nesse cenário, refere-se às formas ampliadas de participação para além dos arranjos institucionais da democracia representativa – que limita a ação dos sujeitos ao direito de votar e ser votado - e funciona como instrumento de aprofundamento da democracia participativa e de deliberação, que conferem centralidade à dimensão societária, e evita que um pequeno grupo, mais atuante ou mais audacioso, domine a ação política, sem resistência e limitações.

A despeito das múltiplas formas de participação política disponíveis, discutidas nas seções precedentes, a maioria dos cidadãos brasileiros, historicamente, tem se mantido

afastado dos movimentos populares, das associações, dos sindicatos e dos partidos políticos, descentralizando aos representantes eleitos sua inalienável participação.

Consolidando a tese da baixa participação política nacional, recentemente a *Intelligence Unit* (EIU), consultoria ligada à revista britânica *The Economist* divulgou o levantamento "*Democracy Index 2014*" (Índice de Democracia 2014), no qual o Brasil foi considerado o 44º país mais democrático do mundo entre 165 nações independentes e dois territórios. É também o quinto país da América Latina mais bem avaliado, atrás de Uruguai, Costa Rica, Chile e Jamaica. Em 2013, o Brasil ocupava a 45ª posição na lista.

De acordo com a referida publicação, apesar de ter sido o único país da América Latina que obteve, no ano passado, um melhor desempenho na comparação com 2013, o Brasil ainda tem uma democracia considerada falha e sofre com uma "desilusão popular sobre o estado da grande política".

O levantamento é baseado em 60 indicadores agrupados em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política e cultura política. Dependendo da nota que recebem em cada um desses quesitos, os países são divididos em quatro tipos de regime: democracias plenas; democracias falhas; regimes híbridos e regimes autoritários. Considerado "uma democracia falha" segundo o ranking, o Brasil obteve a menor pontuação na categoria "participação política" e a maior em "processo eleitoral e pluralismo".

De acordo com o levantamento, a baixa participação dos brasileiros na política é resultado da precariedade da educação formal, em linha com o restante do continente, e do fato de a conscientização política ainda estar limitada aos estudantes e às grandes cidades. O *Democracy Index 2014* destaca, ainda, que "há também uma dificuldade de acesso a fontes alternativas de informação e o baixo nível educacional restringe a participação mais ativa do brasileiro na política".

Essa baixa participação também é sentida na implementação da Lei de Acesso à Informação, pois em que pesem as inúmeras denúncias de irregularidades envolvendo a realização da Copa do Mundo de 2014, foram registradas na Controladoria-Geral da União apenas 28 denúncias sobre o evento, demonstrando uma total indiferença dos cidadãos brasileiros com as ações políticas-administrativas relacionadas ao evento, e evidenciando, que nesse caso específico, o controle democrático das políticas públicas não funcionou.

Compreendo que, independentemente do resultado alcançado, a participação política constitui-se no instrumento indispensável para a superação dos problemas que afetam a coletividade, a busca da soberania popular e o fortalecimento da democracia, podendo ser

concebida como a chave transformadora da sociedade e o mecanismo fundamental para o exercício da cidadania, conforme discutiremos a seguir.

### 2.3.2. A Resignificação da Cidadania

A cidadania surge na Grécia antiga de um encontro político entre a cidade e o seu território na polis ou Estado. A expressão *polis*, que daria origem à palavra política, designava ao mesmo tempo a cidade, seu território, e o seu poder político, o Estado, de tal modo que um não era concebido sem o outro. O termo cidadania tem origem etimológica no latim *civitas*, que significa cidade e, contemporaneamente, assume o significado de um estatuto de pertencimento de um indivíduo a uma comunidade politicamente articulada – *a polis* – e que lhe atribui um conjunto de direitos e obrigações, sob vigência de uma constituição.

A palavra cidadania está hoje por toda parte, apropriada por todo mundo, com sentidos e intenções diferentes, decorrentes da disputa histórica em torno de seu significativo, que abriga projetos diferentes no interior da sociedade, mas também tentativas de esvaziamento do seu sentido original e inovador. Nesse sentido Haroldo Abreu (2008) afirma que diferentes projetos de sociedade convivem e confrontam-se mutuamente com o objetivo de se consolidar enquanto projeto hegemônico de sociedade, da mesma forma, diferentes concepções de cidadania convivem em uma mesma conjuntura histórica, constituindo-se como um desdobramento das lutas sociais e simbólicas.

Para a cientista política Evelina Dagnino (1994) se isso é positivo, porque indica que a expressão ganhou espaço na sociedade, por outro lado, face à velocidade e voracidade das várias apropriações dessa noção, nos coloca a necessidade de precisar o seu significado, desvendando o seu caráter de estratégia política, especialmente porque o processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas muito arraigadas não apenas no Estado, mas na sociedade como um todo.

Para a autora a cidadania ultrapassa as relações com o Estado ou entre o Estado e o indivíduo, que limita seu sentido à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos, e passa a ocorrer de forma ampliada, no interior da própria sociedade, assumindo o conceito de "nova cidadania". Trata-se de uma cidadania que funciona como um parâmetro do conjunto das relações sociais que se travam nessa sociedade e que busca um formato mais igualitário das relações sociais e um novo sentido de responsabilidade pública (DAGNINO, 1994), o que implica na constituição de uma dimensão pública na sociedade em que os direitos possam se

consolidar como parâmetros públicos para a interlocução e na reconfiguração de uma dimensão ética da vida social, na qual são respeitados os direitos à igualdade e à diferença.

No entender da filósofa Marilena Chauí (1984), a cidadania se define pelos princípios da democracia, significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público. Nesse contexto a compreensão de Chauí guarda correlação com o conceito de "Cidadania Ativa", cunhado por Benevides, na qual o cidadão é reconhecido como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.

Em *Manifestações Ideológicas do Autoritarismo Brasileiro*, Chauí (2013) afirma que a sociedade brasileira conheceu a cidadania através de uma figura inédita: o senhor cidadão, e que conserva a cidadania como privilégio de classe, fazendo-a ser uma concessão regulada e periódica da classe dominante às demais sociais, podendo ser-lhes retirada quando os dominantes assim o decidem.

Preocupado com a tensão existente entre a cidadania, que contém em si a idéia de igualdade, e a sociedade de classes no capitalismo, que é inerentemente desigual, Thomas Humprey Marshall (1992) elaborou uma teoria crítica da cidadania. Em *Citizenship and Social Class* explica que o conteúdo da cidadania mudou com o desenvolvimento do capitalismo enquanto sistema social e estrutura de classes. Marshall distinguiu na cidadania três partes ou elementos constitutivos: civil, político e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários para a liberdade individual (liberdade da pessoa, liberdade de expressão, pensamento e credo, o direito à própria propriedade e de realizar contratos válidos, e o direito à justiça); a parte política diz respeito ao direito de participar no exercício do poder político, como membro de um corpo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal corpo; o elemento social corresponde a todo o âmbito que vai do direito a um módico bem-estar econômico e segurança até o direito de partilhar do todo da herança social e viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões prevalecentes na sociedade. As instituições mais proximamente conectadas a este elemento são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHAL, 1992, P. 8)

Ao debater a teoria crítica da moderna cidadania, Haroldo Abreu (2008) afirma que a cidadania, entendida como modo de pertencimento e de participação na ordem existente, não se edifica a partir dos direitos e deveres dos indivíduos diante da superestrutura jurídica

vigente, como supõem o senso comum, as teorias do direito e as principais vertentes do pensamento social dominante, mas como um desdobramento das lutas sociais e simbólicas. De acordo com o autor o conceito de cidadania foi se expandindo de tal forma que os liberais não poderiam se opor frontalmente à noção de cidadania, tendo que adotar a estratégia de apropriação e de deslocamento semântico do termo, de forma que não se explicitasse a forte ruptura simbólica que se pretendia estabelecer. (ABREU, 2008).

Assim, percebo que a cidadania é ressignificada, seu caráter coletivo e de defesa de classe dá vez ao individualismo, e sua liberdade se expressa em sua capacidade e possibilidade de consumir, de ser proprietário de algo. Nesse contexto, os cidadãos são tratados como objetos de utilidade, não estando engajados na autorrealização e distante de um concerto para o bem-estar geral.

Discutindo sobre a primeira faceta da mudança da cidadania, o sociólogo francês Jean Leca afirma que o individualismo corrompe a cidadania, destruindo a vida em comum e os laços comunitários. “O individualismo atomiza, fragmenta e corrói todo grupo social, e transforma o indivíduo em juiz soberano de tudo”, conjugando-se na economia capitalista com os interesses privados da exploração e do mercado (LECA, 1991, P. 189).

Ainda sobre o aspecto do individualismo, vale ressaltar que sobre a ótica neoliberal, as questões sociais, como a exclusão, o desemprego e o aumento da miséria, por exemplo, são transferidos para a esfera individual pela legitimação meritocrática da sociedade. Por trás desse raciocínio há uma filosofia da incompetência, segundo a qual são os mais competentes que governam, e que implica que aqueles que não têm trabalho, não o possuem por sua própria incapacidade, por sua incompetência.

No que se refere à segunda transfiguração da cidadania, o geógrafo Milton Santos afirma que o consumismo desenfreado é um demiurgo do individualismo em larga escala. Este último refaz-se e nutre-se vorazmente do primeiro, a cada instante. Segundo o mesmo autor (1987), "enquanto constrói e alimenta um individualismo feroz e sem fronteiras, o consumo contribui ao aniquilamento da personalidade, sem a qual o homem não se reconhece como distinto, a partir da desigualdade entre todos (SANTOS, 1987, P. 35). E complementa:” o consumo exercerá sobre o indivíduo um papel alienador funcionando como um “verdadeiro ópio, cujos templos modernos são os Shopping-centers e os supermercados (...), construídos à feição das catedrais”. Assim, em lugar do cidadão tem-se “um consumidor, que aceita ser chamado de usuário” (SANTOS, 1987, 34).

Dessa forma, alerta Gros (2003), o característico antiestatismo neoliberal tem procurado, nos seus mecanismos pedagógicos e na sua propaganda midiática, apresentar-se

com uma roupagem popular, ao reforçar as noções de liberdade e modernidade como sendo verdadeiramente possíveis apenas na esfera privada, ou seja, na própria liberdade do mercado. Nesses termos, o sujeito político, que se define por sua história, identidade social e ação coletiva, transforma-se em mero agente econômico individual. Suprime-se, assim, a cidadania politizada e reivindicativa e reduz-se o cidadão a consumidor.

Nesse cenário, avalio que o conceito de cidadania tem sido historicamente encurtado em seu significado essencial - de conquista e consolidação social e política - por meio da degradação constante de seu senso coletivo e da vinculação direta do direito à liberdade ao direito de consumir. Nesse contexto, a liberdade do cidadão só se expressa no livre mercado e o consumismo, entendido como a realização pessoal e como signo de distinção social, passa a ser algo essencial para a manutenção do sistema capitalista, pois a acumulação só pode prosseguir com a condição de que as mercadorias sejam rapidamente consumidas, sucateadas e trocadas, sendo essa uma necessidade do capital. Assim, a sociedade civil não se apropria do tema coletivo e o cidadão é confundido propositalmente com o consumidor, tendo, em consequência, sua significação desviada e despolitizada.

A discussão sobre cidadania guarda estreita relação com a Lei de Acesso à Informação, pois sua eficácia, com repercussões na melhoria da vida das pessoas, depende em grande medida da assunção, pelos cidadãos, do verdadeiro significado de cidadania, que busca o alcance dos interesses coletivos. Nessa contextura, a apresentação de demanda por informações e documentos ao Estado, a elaboração da análise crítica sobre esses documentos e a disponibilização dos resultados à sociedade, com vistas à diminuição das desigualdades sociais, constitui-se em um efetivo exercício de cidadania.

## 2.4. O Papel do Estado no Modo de Produção Capitalista

O conceito contemporâneo de Estado inclui em seu escopo uma instituição organizada política e juridicamente, o povo, um território definido e o monopólio legítimo do uso da força. Esse conceito resulta da contínua mudança histórica do próprio Estado, desde sua origem teológica medieval, passando pelas monarquias absolutistas, revoluções liberais até chegar ao denominado estado democrático. Para o filósofo político Norberto Bobbio (1994) a filosofia política moderna e suas concepções de Estado e sociedade podem ser agrupados em duas grandes vertentes: o modelo jusnaturalista – que perpassa por Hobbes, Locke, Spinoza, Kant e Rousseau - e o modelo Hegelo-Marxiano.

O modelo tradicional de concepção política remonta a Aristóteles, o qual explicava o Estado como uma construção histórica, partindo de círculos menores (família, aldeia) para círculos cada vez mais abrangentes (a *Polis*) culminando no Estado, sendo essa a forma mais perfeita de organização. O jusnaturalismo, por sua vez, pode ser entendido como a doutrina segundo a qual existem leis não postas pela vontade humana - que por isso mesmo precedem à formação de todo grupo social e são reconhecíveis através da pesquisa racional - das quais derivam, como toda e qualquer lei moral ou jurídica, direitos e deveres que são, pelo próprio fato de serem derivados de uma lei natural, direitos e deveres naturais (BOBBIO, 1988).

Ao contrário dos adeptos da corrente do jusnaturalismo, Hegel apregoou que o Estado só pode ser compreendido em sua perspectiva histórica, pois ela é a chave para sua apreensão e considera que os indivíduos só são possíveis no e através do Estado, contrariando a opinião de Rousseau de que os indivíduos constituem o Estado. A partir das interpretações de Rousseau e dos estudos de Hegel, Karl Marx formula o entendimento de que o Estado é um instrumento de dominação para a manutenção da riqueza de alguns em detrimento de muitos outros (BOBBIO, 1994).

As concepções jusnaturalistas de Estado apesar de possuírem elevado valor histórico, por afastarem definitivamente os pressupostos teológicos que interpretavam os poderes dos senhores feudais, trazendo os fatos para o plano da razão, são frágeis, pois não explicam a contradição inerente ao Estado e servem para a manutenção da ordem existente. Já abordagem desenvolvida por Hegel e aperfeiçoada por Marx põe o indivíduo em evidência e traz uma dimensão crítica do papel do Estado no capitalismo. Dessa forma, entendo que a perspectiva

desenvolvida por Hegel e revista por Marx guarda estrita relação com a pretensão desta pesquisa, pois coloca a sociedade em evidência.

O Estado contemporâneo neoliberal origina-se do Estado liberal, corrente política que se afirma na Europa, mas também na América do Norte a partir de meados do século XVIII, que tem no filósofo Adam Smith seu mais significativo representante, defensor do “estado mínimo” que desempenharia basicamente as funções de proteger a sociedade, administrar a justiça e prestar os serviços públicos para os quais a iniciativa privada não tivesse interesse, conforme se depreende do excerto da clássica obra “História da Riqueza das Nações”.

"O soberano – escreve ele – fica totalmente liberto (...) do dever de superintender o trabalho das pessoas privadas e de o dirigir para as atividades mais necessárias à sociedade. Segundo o sistema de liberdade natural, o soberano tem apenas três deveres a cumprir. Três deveres de grande importância, na verdade, mas simples e perceptíveis para o senso comum: em primeiro lugar, o dever de proteger a sociedade da violência e das invasões de outras sociedades independentes; em segundo lugar, o dever de proteger, tanto quanto possível, todos os membros da sociedade da injustiça ou opressão de qualquer outro membro, ou o dever de estabelecer uma administração da justiça; e, em terceiro lugar, o dever de criar e preservar certos serviços públicos e certas instituições públicas que nunca poderão ser criadas ou preservadas no interesse de um indivíduo ou de um pequeno número de indivíduos, já que o lucro jamais reembolsaria a despesa de qualquer indivíduo ou pequeno número de indivíduos, embora possa, muitas vezes, fazer mais do que reembolsar esse lucro a uma grande sociedade". (SMITH, 1981, P.284)

Em contraposição ao liberalismo clássico surgiu na Europa, no final do Século XIX e início do Século XX, um tipo de organização política que posicionava o Estado como agente da promoção social e organizador da economia, denominado “Estado de Bem Estar Social”, ou "Estado-Providência", que tinha no economista britânico John Maynard Keynes seu maior defensor. A doutrina keynesiana fundamenta-se no princípio de que o ciclo econômico não é autorregulado, uma vez que é determinado pelo espírito animal dos empresários, e que o sistema capitalista não é capaz de conseguir empregar todos que querem trabalhar. Dessa forma, o Estado torna-se responsável por conceder benefícios sociais que garantam à população um padrão mínimo de vida, tais como o salário mínimo, o seguro-desemprego, a redução da jornada de trabalho e a assistência médica gratuita.

Para Keynes (1992), a premissa fundamental para se compreender uma economia encontrava-se na simples observação dos níveis de consumo e investimento do governo, das empresas e dos próprios consumidores. Partindo desse princípio, a teoria keynesiana defende que no momento em que as empresas tendem a investir menos, inicia-se todo um processo de

retração econômica que abre portas para o estabelecimento de uma crise. Assim, para evitar situações dessa natureza, o keynesianismo defende que o Estado deve interferir diretamente na dinâmica da economia, por meio da alocação de vultosas somas de recursos na realização de investimentos que aqueçam a cadeia de consumo e da concessão de linhas de créditos a baixo custo aos empresários.

Já o estado neoliberal contemporâneo pode ser compreendido como um conjunto de ideias políticas e econômicas que defende a não participação do estado na economia. Os autores neoliberais afirmam que o estado é o principal responsável por anomalias no funcionamento do mercado livre, porque o seu grande tamanho e atividade constroem os agentes econômicos privados. Os neoliberais defendem, ainda, a pouca intervenção do governo no mercado de trabalho, a política de privatização de empresas estatais, a livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização, a abertura da economia para a entrada de multinacionais, a adoção de medidas contra o protecionismo econômico, a diminuição dos impostos e tributos excessivos, a simplificação das leis para funcionamento da atividade econômica.

Ernest Mandel, um dos mais importantes representantes dos ensinamentos marxistas, ao debater sobre o estado na fase do capitalismo tardio afirma que cabe ao Estado moderno, conivente com o modo de produção capitalista criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante, tais como a repressão de qualquer das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; a integração das classes dominadas, garantindo que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração. (MANDEL, 1985). Tal entendimento converge com o de Mascaró (2013, p.18) segundo o qual “o estado se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob a forma assalariada”.

Depreende-se desses excertos que o Estado assume o papel de garantidor do lucro do capital, seja por meio da regulação enviesada, com o claro propósito de proteger os interesses da burguesia dominante; seja produzindo o que a elite não se dispõe a realizar porque implicaria redução de ganhos. Em ambas as situações, a posição tomada pelo Estado, privilegia o capital em detrimento da satisfação das necessidades da coletividade.

Esse resumo segue a mesma linha de entendimento do jurista e filósofo Alysso Mascaro, defensor da tese de que o capital preside a política, sendo emblemática a seguinte declaração concedida ao sítio da Editora Boitempo:

É preciso entender que, no Brasil e no mundo, a política é ainda e cada vez mais do capital, não do Estado. Isto porque as decisões políticas das sociedades contemporâneas têm mais ligação com o interesse do poder econômico do que com aquele dos próprios governantes. Os Estados, que têm um papel fundamental na reprodução capitalista, ainda que decidam e atuem, têm se revelado, nas últimas décadas, caudatários das decisões imediatas realizadas por grandes grupos econômicos. Assim sendo, as questões mais importantes da política acabam por ser, diretamente, aquelas que interessam ao capital. (MASCARO, 2014, p. 1)

Contemporâneo de Mandel, o filósofo Nicos Poulantzas investiga o Estado em países de capitalismo industrial, buscando desenvolver uma sociologia política marxista - a partir das experiências do estruturalismo althusseriano - que busca analisar como as estruturas econômicas, políticas e ideológicas do modo de produção capitalista determinam as práticas sociais que as sustentam - aprofunda os estudos sobre o funcionamento das instituições (burocracia, Poder Executivo, Poder Legislativo, etc.) e da base ideológica que sustenta o estado capitalista.

Após reformular seus conceitos althusserianos, Poulantzas deixa de conceber essas estruturas como elementos invariantes - nos quais cada instância possui uma essência prévia à sua combinação no interior de cada modo e produção - e passa a defender que o Estado e a ideologia sempre estiveram constitutivamente presentes nas relações de produção e na reprodução destas relações (POULANTZAS, 1980). Nesse contexto, as estruturas econômicas desempenham papel determinante, pois delimitam o campo de atuação do Estado e da ideologia, tornando-os condescendentes aos interesses do capital.

Segundo Poulantzas, sob o capitalismo, a estrutura das relações de produção - que transforma a força de trabalho em mercadoria e o excedente de trabalho em mais valia - delimita os espaços relativos à economia e ao Estado e dá lugar, na relação entre esses dois campos, a uma *separação relativa* que é a base da ossatura institucional própria ao Estado capitalista. Essa separação relativa não implica exterioridade do Estado em relação à economia, ao contrário, ela é a forma sob a qual se reveste, no capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção (POULANTZAS, 1980). Essa forma política assumida pelo Estado é tratada mais detalhadamente logo adiante, no debate das ideias de Mascaro sobre o Estado capitalista.

Para Poulantzas o Estado cria, transforma e realiza as condições de reprodução do capital, da dominação de classe e da divisão social do trabalho, diagnosticando que as relações de produção se impõem às forças produtivas por intermédio do Estado. Nessa perspectiva, as relações de produção exercem primado sobre o processo de trabalho, do qual decorre a presença constitutiva das relações políticas e ideológicas no seio das relações de produção. Significa, além disso, pensar as classes sociais como presentes no seio das próprias relações de produção e, em consequência, pensar estas relações como relações de luta e poder. (POULANTZAS, 1980).

As ideias reformadas de Poulantzas – resguardadas suas singularidades - mantém estreita relação com os pensamentos Mandel (1985), Harvey (2012) e Mascaró (2013), segundo os quais o Estado se revela essencial aos propósitos do capital. A exclusão do Estado desse cenário dificulta sobremaneira a reprodução da lógica capitalista, pois esse necessita que um agente terceiro, possuidor de poder coercitivo sobre as classes sociais e alheio à relação capital-trabalho, assegure que seus métodos empregados, que visam ao incremento incessante de seus lucros – não sejam alterados e, ao longo dos tempos Estado e sociedade, sejam submetidos à sua vontade.

Para além desse consenso com autores contemporâneos, Poulantzas compreende o Estado como uma condensação material de uma relação de forças. Tal conceito implica compreender que as contradições de classe constituem o Estado e que a política do Estado é resultante destas contradições presentes na própria ossatura institucional do Estado.

Outra forma de pensar o Estado moderno é a abordagem “sistêmica” desenvolvida pelo sociólogo político Claus Offe, que combina elementos de orientação marxista com os da Escola de Frankfurt. Para Offe é a coerência interna do aparelho de estado como instituição com regras próprias de funcionamento que garante a sua unidade. Nesse contexto, o Estado capitalista é uma forma organizacional do poder político em sua relação com a produção material que se caracteriza por quatro determinações funcionais, vinculadas às regras do jogo democrático-representativo e aos requisitos de desenvolvimento da acumulação capitalista:

- a) privatização da produção - o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus critérios;
- b) dependência de impostos - o poder público depende indiretamente, via tributação, do volume da acumulação privada. O poder dos detentores de posições de mando num Estado capitalista depende do volume da acumulação privada;
- c) acumulação como ponto de referência - como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, a realização do seu autointeresse (a manutenção do seu poder) faz com que seja do seu interesse criar as condições políticas favoráveis à acumulação de capitais; e

d) legitimidade democrática - o Estado não possui uma base própria de poder, este se origina de algum mandato concedido através de escolha popular. Este fato oculta um aspecto crucial, o poder de Estado é determinado pelo volume de recursos materiais de que dispõe. Portanto, os únicos recursos que garantem a efetividade do poder de Estado vêm da acumulação capitalista. (OFFE, 1984).

Dessa maneira, Offe compreende o Estado como uma organização burocrática regida por um conjunto de normas adequadas à condição de instituição de dominação política, que mantém laços de complementariedade e dependência com a acumulação privada. Tal visão, apesar de partir do axioma marxista de acumulação do capital, exclui o conflito social – a relação antagônica entre o capital e o trabalho e a essência da teoria marxiana do debate sobre o Estado contemporâneo. Também é possível constatar que a existência de laços de complementariedade e dependência com a acumulação privada se contrapõe a teoria marxista contemporânea dominante de que o Estado atua a serviço do modo de produção capitalista.

A mais recente doutrina que busca a hegemonia dos interesses do capital é o “neoliberalismo”, que segundo Harvey (2012) consiste em uma teoria sobre práticas de política econômica segundo a qual o bem-estar humano pode ser mais bem promovido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio. Nessas circunstâncias, cabe ao Estado a tarefa de garantir direitos de propriedades individuais e assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado do mercado, eximindo-se de intervir nesses.

Na prática, entretanto, o Estado de natureza neoliberal se contradiz radicalmente, pois intervém fortemente na proteção do sistema capitalista, seja criando as condições de negócios favoráveis para os empreendimentos do capital, seja favorecendo a integridade do sistema financeiro, nos tempos de crise, em desfavor da população e do meio ambiente. Tal análise aproxima-se da compreensão de Mascaro (2013) segundo a qual “os Estados se associam de modo deliberado e declarado à dinâmica da concentração do capital”.

Detentor de uma visão privilegiada sobre o funcionamento do estado contemporâneo, Mascaro (2013) elaborou estudo inédito sobre as diversas formas sociais assumidas pelo Capital (econômica, política e jurídica) que se constituem no núcleo da sociabilidade na reprodução capitalista. Na visão do autor “é pela estrutura da reprodução do capital que se entende o *locus* desse aparato político específico alheado das classes que chama modernamente de estado” (MASCARO, 2013, P. 19).

O autor explica que a apropriação do capital, a venda da força de trabalho, o dinheiro, a mercadoria, o valor são formas sociais constituídas pelas interações dos indivíduos, mas são maiores que seus atos isolados ou sua vontade que culminam no processo de troca e quantificação pelo mercado, que alimenta o capital. Nessa circunstância, os indivíduos, perante o mercado, apagam suas características de classes, de cultura, reduzindo-se a peças formalmente iguais, trocadas livremente. “A identidade de tudo com tudo é mercantil” (MASCARO, 2013, p. 22), sendo essa a forma valor – ou forma econômica do capital.

A forma política é aquela que se instaura como Estado, numa unidade de poder alheia ao domínio econômico do capital e do trabalho, funcionando como garante político necessário no seio da produção econômica capitalista, pois há nas instituições do Estado uma forma política que é constituída e constitui necessariamente o tecido das relações sociais de reprodução do capital. O aparato alheio a possuidores e trabalhadores garante além dos vínculos de troca a apropriação formal do valor pelo sujeito, ou seja, a propriedade privada (Mascaro, 2013).

Na forma jurídica o sujeito de direito assume posição central, com seus correlatos do direito subjetivo, do dever e da obrigação, atrelados, necessariamente, à vontade autônoma e à igualdade formal no contrato como seus corolários. Tal forma garante a circulação das mercadorias e a exploração da força de trabalho.

Mascaro (2013) defende que é no combate à exploração capitalista que são percebidas concretamente as dinâmicas e contradições extremas da estrutura política de nossos tempos e que o entendimento mais profundo do Estado e da política, só é possível mediante uma análise marxista de sua posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica e contraditória na totalidade da reprodução social - identificando seus problemas, contradições e crises - e que a forma política só pode ser compreendida como derivação da forma mercadoria, que se instaura no capitalismo. Vale a pena resgatar os seguintes trechos essenciais ao entendimento da leitura de Mascaro sobre o papel do Estado no modo de produção capitalista.

A compreensão do Estado só pode se fundar na crítica da economia política capitalista, lastreada necessariamente na totalidade social. Não na ideologia do bem comum ou da ordem nem do louvor ao dado, mas no seio das explorações, das dominações e das crises da reprodução do capital é que se vislumbra a verdade da política. (MASCARO, 2013, P.14).

(...)

Nesse sentido, deve-se entender o Estado não como um aparato neutro à disposição da burguesia, para que, nele, ela exerça o poder. Somente é possível a pulverização de sujeitos de direito com um aparato político, que lhes seja imediatamente estranho, garantindo e sustentando sua dinâmica. Por isso, o Estado não é um poder neutro e a princípio indiferente que foi acoplado por acaso à exploração empreendida pelos burgueses. O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; estas relações ensejam sua constituição ou sua formação. (MASCARO, 2013, P.19).

Nesse contexto, o Estado é responsável por garantir ao regime capitalista que os arranjos necessários para a manutenção da propriedade privada e da mercadoria sejam intocáveis e, ainda, por sustentar os vínculos da exploração que norteiam a relação capital-trabalho. Assim, a forma política estatal é fundamental à reprodução da sociabilidade do capitalismo, inovando em relação ao entendimento de Mandel e Harvey.

Mas, Mascaro reconfigura o modo de ver o Estado ao afirmar que a forma política estatal pode até mesmo, eventualmente, ser disfuncional e contrária aos interesses de valorização de valor. No dizer do autor: “Atravessado pelas pressões e pelos conflitos sociais de modo específico, o Estado pode se revelar um opositor de determinadas relações econômicas do capital”. (MASCARO, 2013, p.24). Em outra oportunidade, o autor esclarece que quando as decisões são tomadas a favor do povo ou de modo contrário às burguesias, por exemplo, os grandes grupos econômicos e seus interesses têm alta força de contenção e mesmo de sabotagem em relação a tais políticas que lhe sejam opostas. (MASCARO, 2013)

Em resumo, o papel do Estado no modo de produção capitalista, tem sido o de atuar em todas as dimensões da vida (política, econômica, social) e manipular a sociedade visando à satisfação dos interesses de grupos privilegiados do capital, em prejuízo da sociedade que deixa de ser atendido em suas mais prementes demandas.

Em uma análise mais densa, a luz dos estudos de MASCARO (2013), o capital assume as formas sociais, políticas, econômicas e jurídicas, tornando o Estado servil para que esse lhe garanta a troca de mercadoria, a exploração do trabalho e à propriedade, retroalimentando constantemente o modo de produção capitalista.

A vinculação entre a Lei de Acesso e os interesses do capital pode ser compreendida pela via da lógica democrática, no momento em que graves escândalos envolvendo casos de corrupção assolam instituições públicas importantes de diversos países, nos quais a falta de transparência sobre o modo em que são conduzidos os negócios públicos se mostra como motivo fundamental para a ocorrência do crime. Nesse contexto, a ausência de uma Lei de Acesso à Informação, em tese, pode incentivar a ocorrência de casos de corrupção, gerando, conseqüentemente, uma “tensão” na população com vistas a salvaguardar os interesses

públicos. Tais ocorrências contribuem para a diminuição do lucro das empresas públicas e afetam o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) prejudicando, dessa forma, os interesses do capital.

Por outro lado, a constante divulgação de informações pública pode mitigar a ocorrência de corrupção, desde que as informações disponibilizadas sejam analisadas, questionadas e debatidas pelo coletivo social com vistas à garantia de que o conceito republicano de negócio público está sendo respeitado.

## **2.5. A Histórica Cultura Clientelista Brasileira**

O marco teórico que fundará a análise das possibilidades e dos limites da Lei de Acesso à Informação na promoção da autonomia crítica do cidadão exige a exposição, pelo menos de forma sucinta, da formação histórico-cultural do Brasil, notadamente com vista a explicar o caráter conservador e clientelista que balizou a fundação do estado brasileiro - e que se mantém até hoje - transformada em sua forma, mas sem alterar sua essência, determinante na construção do tecido social brasileiro.

Os Explicadores do Brasil<sup>32</sup> afirmam que o patrimonialismo é o nosso vício de origem e dele decorre todos os fenômenos que permeiam a relação sociedade-Estado no Brasil. Esses autores também defendem a ideia de que a compreensão sobre o sentido do clientelismo no Brasil não pode prescindir do estudo dos conceitos de coronelismo e de populismo, uma vez que essas instituições, embora não tenham o mesmo peso na atualidade da vida política brasileira, foram as responsáveis pela construção dos fundamentos da política nacional nos dois últimos séculos.

Ao resgatar as origens do Brasil, em sua obra “Os Donos do Poder”, Raymundo Faoro desenvolveu a tese de que existe uma estrutura de poder patrimonialista no país que foi plasmada historicamente de Portugal. Nesse contexto, o Estado não assume o papel de fiador e mantenedor de uma ordem jurídica impessoal e universal que possibilite aos agentes econômicos a calculabilidade de suas ações e o livre desenvolvimento de suas potencialidades; ao contrário, intervém, planeja e dirige o mais que pode a economia, tendo em vista os interesses particulares do grupo que o controla (FAORO, 1998)

José Murilo de Carvalho, ao refletir sobre os fundamentos da política e da sociedade brasileira, reforça o entendimento de Faoro e explica que o caráter estatal da empresa colonial

---

<sup>32</sup> Essa expressão é usada para designar o conjunto de escritores que se dedicaram a explicar as origens do Brasil, tais como: Gilberto Freire, Sérgio Buarque de Hollanda e Caio Prado Júnior.

associado à escassez de recursos humanos de Portugal constituiu um aspecto essencial da política brasileira: a mistura, o conluio entre o poder estatal e o poder privado. Nessa ótica, o Estado distribui seu patrimônio – terras, empregos, títulos de nobreza e honoríficos – a particulares, em troca de cooperação e lealdade. Ainda de acordo com o autor, “em um sistema patrimonial não há cidadãos, há súditos, envolvidos num sistema de trocas com o Estado, regido pelo favorecimento pessoal do governante, de um lado e pela lealdade pessoal do súdito, de outro” (CARVALHO, 2007, P. 25).

Sérgio Buarque de Hollanda aprofunda o debate ao afirmar que o problema do patrimonialismo não se resume ao Estado, mas é, também, um problema societal. De acordo com Hollanda (1995), o patrimonialismo é o resultado de uma cultura da personalidade, na qual não existem regras impessoais de relação no plano da sociedade e entre a sociedade e o Estado. No Brasil imperaria "(...) certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade" (HOLLANDA, 1995, p.137). Essa seria a herança deixada pelo mundo ibérico e sua cultura da cordialidade, marcadas pela inaptidão do brasileiro para construir uma ordem pública e também uma democracia.

Caio Prado Júnior (1953), em *Evolução Política do Brasil e outros Estudos*, explica que o patrimonialismo exacerbado no Brasil colonial ocorreu devido ao fato de que a presença da Coroa portuguesa no território brasileiro foi diminuta e residual, cabendo aos proprietários de terras, por intermédio das Câmaras Municipais, o exercício do poder político de fato. Assim, as autoridades coloniais portuguesas ignoravam toda a sorte de desmandos cometidos pelos colonos no Brasil nessa época, e que "deixavam – lhes carta branca para agirem da forma que melhor entendessem" (PRADO, 1953, P. 29).

Já para o sociólogo Florestan Fernandes a colonização portuguesa deve ser discutida no contexto do desenvolvimento de um complexo estado patrimonial. Por essa linha argumentativa, a dominação se exerce no Brasil mediante as concessões de sesmarias, o que se traduziria nas doações efetuadas pela coroa a um estamento administrativo, representando a concentração da propriedade ou posse da terra nas mãos de alguns, e a exclusão da massa da população que não tinha acesso aos postos burocráticos.

Em suma, o patrimonialismo consiste na apropriação indevida dos bens e recursos públicos por pessoas privadas – ocupantes de postos públicos – que usam esses recursos como se deles fossem para privilegiar familiares e amigos, em vez de aplica-los em benefício da

sociedade. Em decorrência dessa prática, surgiram, residualmente, o coronelismo, o populismo e o clientelismo, cujas categorias abordaremos a seguir.

No Brasil, da cultura do segredo, a informação pública tem sido historicamente tratada como um recurso de propriedade do Estado e por ele usado indevidamente para beneficiar grupos políticos com interesses não republicanos. Até a década de 2000, a maioria das informações sob a tutela do Estado encontrava-se guardadas sob o manto do sigilo, o que, na prática, impedia qualquer tentativa de efetivo controle democrático das políticas públicas. O acesso à informação pública, nesse contexto, ganha importância à medida que pode trazer à luz as situações de conluio entre o poder público e o privado.

Carvalho (2007) ensina que inicialmente o coronel era o comandante máximo da Guarda Nacional, que não era paga pelo Estado e nem fazia parte da burocracia oficial. A Guarda era sustentada pelos comandantes, em geral proprietários rurais e comerciantes ricos, que se transformaram em chefes políticos locais. E complementa: “quando a República introduziu o federalismo, os governadores dos estados passaram a ser escolhidos por eleição popular e precisavam do apoio dos coronéis para vencer as eleições”. (CARVALHO, 2007, P. 25) Daí surgiu o pacto entre governadores e coronéis, segundo o qual estes davam aos candidatos do governo os votos de que necessitavam e o governo entregava-lhes o controle dos cargos políticos locais.

Victor Nunes Leal, em sua celebrada obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, define o coronelismo como uma forma de adaptação entre o poder privado e um regime político de extensa base representativa, sendo esse uma fonte específica de poder, que floresceu durante a primeira república, e cujas raízes remontavam ao império; já então os municípios eram feudos políticos, que se transmitiam por herança, não configurada legalmente, mas que existiam de maneira informal (LEAL, 1975).

Ao tratar do conceito de populismo, a professora Ângela de Castro Gomes afirma que “não importa qual seja a escolha realizada; escrever sobre o populismo no Brasil será sempre um risco. Por incompletude ou por má compreensão, por adesão ou por rejeição, o texto será alvo fácil para críticas de todas as espécies” (GOMES, 2001, P. 1). Na interpretação da professora, tal risco decorre do alto grau de compartilhamento, plasticidade e solidificação do populismo, não apenas no espaço acadêmico da história e das ciências sociais, como transcendendo este espaço e marcando o que poderia ser chamado uma cultura política nacional.

Das várias compreensões sobre o conceito de populismo ressalto, por sua simplicidade de entendimento, o elaborado por Francisco Weffort (1989) segundo o qual populismo é o produto de um longo processo de transformação da sociedade brasileira, instaurado a partir da revolução de 1930, e que se manifesta de uma dupla forma: como estilo de governo e como política de massas. Neste contexto, o autor propõe um conceito de Estado de Compromisso, onde o líder de classe dominante passa a se confundir com o próprio Estado, e a classe popular é subordinada. Nesse cenário, o apelo às massas seria utilizado para encontrar suporte e legitimidade numa crise de instabilidade política, e esta relação é a “manipulação populista”.

O Estado patrimonialista, o coronelismo e o populismo formaram o caldo cultural-político capaz de explicar a origem do clientelismo, suas tipologias e sua capacidade de transformação ao longo dos anos, inclusive sua convivência com o regime democrático.

Barros (2009), ao discutir sobre o clientelismo e a política brasileira na educação municipal do nordeste, explica que a modernização do país trouxe efeitos positivos para as cidades brasileiras, tais como: o crescimento do comércio, a industrialização, a substituição de um modelo de desenvolvimento agrário-exportador, por um modelo de desenvolvimento urbano industrial e que produziram não apenas mudanças políticas, mas mudanças de comportamento e de mentalidade. E acrescenta: “nas cidades do país, em particular do interior do nordeste brasileiro, essa nova realidade econômica, traz consigo os novos chefes urbanos, em substituição aos velhos caciques políticos”, denominados coronéis.

Em resumo, o clientelismo guarda suas raízes na sociedade rural tradicional, ou seja, nas relações entre latifundiários e camponeses, alicerçados na reciprocidade, confiança e lealdade.

### **2.5.1. Os Múltiplos Conceitos de Clientelismo**

Os conceitos de clientelismo formulados no Brasil tendem a resumir a discussão sobre as relações de poder pessoal em pequenas comunidades, notadamente como se processam as trocas de favores que dão forma à hierarquia social e de poder dentro da sociedade. Carvalho (2007) argumenta que o conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa e indica 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.

Dentre os conceitos estudados, o constante na Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático, elaborado por Edson Nunes se revelou o mais completo.

Um sistema de controle de fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico. (NUNES, 2003. P. 40)

Para Sales (1994) o clientelismo é identificado como a cultura política da dádiva, na qual os direitos são transformados em favores políticos pessoais, como bem retrata o cristalizado jargão político *nesse país ou bem se manda ou bem se pede*.

No entendimento de Graham (1997), o clientelismo constituiu a trama de ligação da política no Brasil do século XIX. Durante a primeira república, a vitória eleitoral sempre dependeu do uso competente dessa forma de relação, que incidia sobre a distribuição de cargos oficiais, sobre a concessão de proteção e outros favores, em troca de lealdade política e pessoal.

Dias (2007) ao pesquisar sobre o clientelismo no Poder Legislativo, formulou um conceito específico para seu objeto de estudo, entendendo-o como as relações de barganha política envolvendo demandas particularistas, personificadas na distribuição assistencialista de subvenções parlamentares. Na mesma linha de pensamento, Kerbauy (1992) elaborou o conceito de clientelismo estatal, concebido como a modalidade de clientelismo na qual os "políticos de profissão" distribuem recursos públicos e favores ligados às instituições governamentais, em troca de sustento eleitoral.

Farias (2000) explica didaticamente como se dá o clientelismo na prática:

Uma expressão característica do clientelismo é o voto mercadoria, ou seja, a relação de barganha, em torno de vantagens materiais, entre o eleitor e o cabo eleitoral (uma espécie de líder local, que cuida dos interesses de seus representados, principalmente junto às autoridades públicas).

Contemporaneamente, o clientelismo pode ser entendido como um tipo de relação entre atores políticos, envolvendo a concessão de benefícios públicos (empregos, benefícios fiscais, isenções) em troca de apoio político, permanecendo a sua forma básica, que envolve a negociação do voto. Em suma, clientelismo é a apropriação privada da coisa pública,

assentado na troca recíproca de favores entre patrão e cliente, os quais controlam recursos desiguais.

### **2.5.2. As Tipologias do Clientelismo e suas Metamorfoses.**

A pesquisadora Ângela Vieira Neves (2008), identifica três elementos fundamentais que atravessam as relações clientelistas: i) é uma relação assimétrica (um detém poder sobre o outro; ii) é fundada no favor; e iii) é baseada na troca e ou apoio pela ajuda recebida da parte do patrão. A partir desses requisitos caracterizou, na literatura especializada, três tipologias de clientelismo: o tradicional, o de massa e o *addenda*, os quais passo a resumi-los a seguir:

O clientelismo tradicional ou diático busca a troca de favores entre duas pessoas, favorecendo os interesses pessoais e privados, típicos das sociedades rurais, podendo ser dividido em horizontal (entre duas pessoas do mesmo status) e vertical (baseado na relação assimétrica patrão-cliente); o clientelismo de massa, ou partidário, é aquele realizado nas instituições políticas, nos partidos e nas organizações públicas, no qual as trocas e os favores praticados pelos agentes públicos atingem determinada coletividade ou corporação; já no clientelismo tipificado como adendo dois tipos de interação se estabelecem nas relações sociais entre patrão e cliente: as pessoais (diáticas) e as institucionais (de massas), comprovando a inexistência de dicotomia entre as duas formas de clientelismo.

Segundo Roniger e Günes-Ayata (1998), o clientelismo se transformou com o processo de modernização e de urbanização da sociedade. A novidade do clientelismo estaria associada à ideia de que novos padrões seriam os políticos profissionais e as lideranças partidárias que utilizam mecanismos institucionais para reproduzir a lógica do cliente/patrão, em detrimento dos direitos conquistados.

Dessa forma, o clientelismo se transforma ao longo do tempo para se adaptar ao regime de governo dominante, sem, entretanto, perder sua essência: perpetuar as elites econômicas no poder mediante a destinação de bens e recursos públicos em troca de apoio político.

### 2.5.3. As Mazelas do Clientelismo: Atraso Democrático e Desgraça Social

No entender de Neves (2008) o clientelismo conduz á perda dos espaços públicos, à despolíticação sobre o entendimento das políticas públicas, à desmobilização da sociedade civil e à desconstrução dos direitos e das conquistas decorrentes das lutas da classe trabalhadora, pois os direitos são “travestidos em carências e favores”.

Segundo Rocha (2012), o clientelismo se constitui em fenômeno político versátil e sutil. Versátil porque é capaz de se adaptar aos mais variados arranjos políticos, sejam autoritários ou democráticos. Sutil porquanto é pouco contestado. Pode-se afirmar que o clientelismo é “encoberto” devido à complacência daqueles que se beneficiam, e “despercebido” devido à ignorância daqueles que são excluídos de uma ordem social de direitos. Ainda de acordo com o autor:

o principal fator que garantiu a sobrevivência do clientelismo no atual período democrático é a sua aceitação cultural, ou naturalização, pelos principais atores que atuam no sistema político. O “clientelismo” e o “cartorialismo”, com suas práticas de favor e tutela impediam que os mecanismos institucionais formais de participação (tal como estabelecidos através da linguagem dos direitos universais nos países desenvolvidos do mundo ocidental contemporâneo) vigorassem plenamente, causando uma hipertrofia da esfera pública enquanto ordenação político-jurídica da sociedade e conseqüentemente uma crise no mecanismo de representatividade. (ROCHA, 2012, P. 5)

Para além das conseqüências negativas inerentes à formação de um efetivo regime democrático, a prática clientelista exclui a possibilidade de universalismo da política pública, pois os escassos recursos estatais são direcionados para atendimento das demandas dos grupos de amigos que estão e que frequentam o poder. Dessa forma, a transferência de patrimônio público ou a decisão sobre seu uso, realizada de maneira seletiva e desvinculada do interesse público para grupos de apoio, tem como conseqüência mais grave a ausência de atendimento das demandas originárias das políticas públicas essenciais como a da saúde e da educação. Com isso, a maior parte da população – desvinculada dos “Donos do Poder” - padece com a educação sem qualidade e, infelizmente, com a morte de pessoas nos corredores dos hospitais públicos.

É importante consignar que o Brasil vivencia uma dicotomia na qual o modelo nefasto de governar - baseado na troca de favores - que tem origem no patrimonialismo histórico - convive com a implantação de modernas práticas de transparência governamental. O desafio que se impõe ao Estado e à sociedade é que a Lei de Acesso à Informação sirva de instrumento para “escancarar” as práticas clientelistas, que embora assumindo novas facetas

no mundo contemporâneo, baseiam-se essencialmente na troca de favores políticos.

Atualmente a Lei de Acesso à Informação - especialmente no que se refere à transparência ativa - não possibilita expor as práticas clientelistas do Estado brasileiro às claras, pois não há conexão entre as informações disponibilizadas pelas diversas organizações do poder público. Cito como exemplo, os casos de nepotismo que grassam o serviço público brasileiro, mas só ficam evidentes se ocorrerem no mesmo órgão. Da mesma forma, a transparência ativa não permite a identificação de contratação de empresas que financiaram campanhas eleitorais de dirigentes de instituições públicas, nas quais se realiza a troca de favores.

### 3. RESULTADOS DOS TESTES EMPÍRICOS

*Na verdade  
 Pouca verdade  
 Tem no cordel da História  
 No meio da linha  
 Quem escrevinha  
 Muda o que lhe convém.  
 [...]  
 A verdade é que no bucho  
 De toda mentira  
 Verdade tem.*

*Verdadeira Embolada  
 (Edu Lobo e Chico Buarque)*

Na parte introdutória deste trabalho estabeleci o objetivo de avaliar as possibilidades e os limites da Lei de Acesso à Informação constituir-se instrumento do cidadão para o exercício de sua autonomia crítica, buscando entender como a sociedade participa na efetivação da lei e os meios disponibilizados pelo Estado para que o cidadão exerça o controle democrático das políticas públicas. Na perspectiva de que o cidadão coletivo precisa, sobretudo, compreender os fatos, analisá-los criticamente e construir estratégias buscando interferir na realidade, defini que seriam realizados exames empíricos, cujo exemplo ilustrativo são as ações governamentais inerentes à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, notadamente com a finalidade de avaliar a qualidade das informações prestadas pelo Estado frente à demanda de acesso do cidadão.

Conforme já demonstrado na apresentação do objeto da pesquisa, a LAI possui dois mecanismos de divulgação das informações públicas: a transparência ativa, na qual as informações são publicadas na *internet* espontaneamente pelo Estado; e a transparência passiva, correspondente à disponibilização de informações públicas em atendimento à solicitação de cidadão.

Neste contexto, as diferentes tipologias de transparência, requerem, de igual modo, a adoção de procedimentos de análise diferenciados. Demonstro, portanto, os resultados dos testes empíricos em duas seções, que embora distintas em suas características, se complementam em conteúdo.

### 3.1. Avaliação da Transparência Ativa dos Atos de Gestão da Copa do Mundo

O modelo de gestão estratégica escolhida pelo governo federal para coordenar a realização da copa do mundo foi a Matriz de Responsabilidade, na qual estão definidas as responsabilidades de cada um dos signatários para a execução das medidas conjuntas e projetos voltados para a realização do Mundial.

No que diz respeito à transparência ativa, o Decreto nº 7.034, de 15/12/2009, estabeleceu que os gastos com a realização da copa do mundo fossem incorporadas ao Portal da Transparência do Governo Federal, espelhando as obras, serviços, compras e outras iniciativas, compreendendo, entre outros, os seguintes elementos:

i) programa e ação governamental; ii) fontes de recursos e órgãos executores; iii) cronograma do empreendimento; iv) editais; v) contratos, convênios e instrumentos equivalentes; vi) fotografias; vii) operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento; viii) licença do órgão ambiental e autorização do órgão responsável pelo patrimônio cultural, quando for o caso; e ix) relatório simplificado de acompanhamento da execução. Estabeleceu, ainda que, as instituições financeiras oficiais de fomento deverão enviar à CGU informações sobre a operação de crédito, tais como tomador e beneficiário, fontes de recursos, cronogramas de desembolso e de pagamento, vencimento, valor, garantias do contrato e da operação, situação da operação e, quando couber, sobre o empreendimento e seu acompanhamento.

Para atender essa demanda legal, a CGU criou um sítio específico denominado “Copa 2014 – Transparência em 1º Lugar”, cuja estrutura e organização demonstram o planejamento e a execução da Matriz de Responsabilidade. Na tela inicial do sistema, para cada tema ou cidade-sede, é mostrado o Quadro Geral: previsão de aplicação de recursos, no qual podem ser visualizadas, em colunas, as informações sobre a quantidade de empreendimentos, os financiamentos federais vinculados e os gastos diretos (federal, estadual, municipal e outros) e o total aplicado.

Ao escolher determinada cidade ou tema, são apresentados todos os projetos vinculados. Em seguida os projetos são divididos em ações, para as quais são apresentadas informações detalhadas sobre o objetivo da ação, responsável, previsão de investimentos, percentual de execução física, cronograma e data de atualização dos dados. Depois, com menos destaque, surgem os links sobre licitações, licenças ambientais e relatórios de execução.

Como resultado das análises efetuadas nas informações constantes no sítio Copa 2014 - Transparência em 1º Lugar vale destacar, por sua relevância e importância material, as seguintes constatações:

a) diferença significativa entre os custos previstos, os valores contratados e os efetivamente executados (até o final da copa do mundo) dos empreendimentos relacionados a aeroportos, estádios e mobilidade urbana, revelando indícios de fragilidade na programação dos custos, sobrepreços na realização das obras e atraso no cronograma de execução, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 4 - Custos dos Empreendimentos da Copa**

Segmento	Quantidade de Projetos	Previsto (A)	Contratado (B)	Dif. % (B/A)	Executado (C)	Dif. % (C/B)
Aeroportos	30	6.280.560.000,00	9.679.609.933	154,12	7.551.598.668,	78,02
Estádios	12	8.383.606.000,00	8.457.846.591	100,89	6.542.853.964,	77,36
Mobilidade Urbana	44	8.727.712.473,00	6.822.829.814	78,17	3.825.526.776,	56,07

Fonte: <http://transparencia.gov.br/copa2014/empreendimentos/investimentos.seam?menu=2&assunto=tema>

Neste ponto considero relevante informar que os investimentos previstos (Coluna A) referem-se aos valores finais aprovados pelo GECOPA para cada tipologia de gasto, os quais se distanciam muitíssimo dos valores originais. A título de exemplo, a reforma do Estádio Nacional Brasília foi orçada inicialmente em R\$ 688,3 milhões e alcançou 1,4 bilhão. A inclusão apenas do valor final previsto distorce os resultados da avaliação e prejudica a transparência sobre os efetivos gastos com a realização do evento esportivo.

b) atraso significativo no cronograma de execução dos investimentos em mobilidade urbana, divulgados pelo governo como um dos principais legados da Copa do Mundo de 2014, uma vez que as ações e os investimentos nesta área têm o objetivo de promover a articulação das políticas de transporte, trânsito e acessibilidade, a fim de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável.

**Tabela 5 - Percentual de Execução dos Investimentos em Mobilidade Urbana**

Projeto	Responsável	Percentual de Execução
Trânsito Rápido de Ônibus (BRT) - Avenida Dedé Brasil	Prefeitura Municipal de Fortaleza	9%
Eixo Via Expressa Raul Barbosa	Prefeitura Municipal de Fortaleza	16%
Entorno Estádio Fonte Nova: rotas de Pedestres	Governo do Estado da Bahia	33%
Acesso ao Novo Aeroporto de São Gonçalo do Amarante	Governo do Estado do Rio Grande do Norte	33%
Requalificação do Terminal Santa Cândida (reforma e ampliação)	Governo do Estado do Paraná	42%
Veículo Leve Sobre Trilho - Parangaba-Mucuripe	Governo do Estado do Ceará	51%
Vias de Integração Radial Metropolitanas	Governo do Estado do Paraná	54%
Corredor Aeroporto / Rodoferroviária	Governo do Estado do Paraná	59%
Veículo Leve sobre Trilhos	Governo do Estado do Mato Grosso	64%

Fonte: <http://transparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=216>. Em 31/7/2014

c) atraso significativo no cronograma de execução dos investimentos em aeroportos, de responsabilidade da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), conforme exemplificado na tabela a seguir:

**Tabela 6 - Percentual de Execução dos Investimentos em Aeroportos**

Projeto	Percentual de Execução
Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros Salgado Filho – Porto Alegre	4%
Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros e Adequação do Sistema Viário do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza.	16%
Ampliação do Terminal de Passageiros e Ampliação do Sistema Viário do Aeroporto Internacional Afonso Pena de Curitiba	38%
Reforma e Ampliação da Pista de Pouso e do Sistema de Pátios do Aeroporto Internacional Tancredo Neves em Confins.	52%
Reforma e Modernização do Terminal de Passageiros e Adequação do Sistema Viário do Aeroporto Internacional Tancredo Neves em Confins.	52%
Reforma do Terminal de Passageiros 1 e Obras Complementares do Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim do Rio de Janeiro (Galeão)	55%
Reforma e Adequação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Salvador.	64%

Fonte: <http://transparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=216>. Posição em 31/7/2014

d) informações inconsistentes e divergentes, no próprio sítio da transparência, que levantam dúvidas sobre o real nível de execução dos projetos informado pelos diversos entes, face ao prazo previsto para conclusão, conforme exemplificado no quadro a seguir:

**Figura 5 - Exemplos de Informações Divergentes no Sítio da Transparência da Copa**

Projeto	Informação 1	Informação 2
Mobilidade Urbana: Ampliação da DF-047	Empreendimento excluído pela Resolução GECOPA nº 15, de 4 de setembro de 2012)	Percentual de Execução Física Concluído: 100%. Data da Informação 31/7/2014.
Sistema Integrado de Monitoramento de Trânsito da Prefeitura de Curitiba	Percentual de Execução Física Concluído, em 31/7/2014: 99%	Cronograma da Obra: obra reprogramada para conclusão em 31/7/2015.
Corredor Aeroporto / Rodoferroviária - Trecho Municipal, de Curitiba.	Percentual de Execução Física Concluído, em 31/7/2014: 99%	Cronograma da Obra: obra reprogramada para conclusão em 31/12/2014.
Adaptação do Frigorífico e do Galpão do Terminal Marítimo de Natal	Percentual de Execução Física Concluído, em 31/7/2014: 99%	Cronograma da obra: o campo "conclusão efetiva" não está preenchido.
Corredor da Via Mangue	Percentual de Execução Física Concluído, em 31/7/2014: 99%	Cronograma da Obra: obra reprogramada para conclusão em 31/5/2015.
Utilização de aeronave da Força Aérea Brasileira durante as reuniões dos Planos Operacionais e a Operação Copa.	Previsão de investimento para esta ação: R\$ 0,00 Percentual de Execução Física Concluído: 100% Valor Contratado: R\$ 2.143.435,40 Valor Executado: R\$ 0,00	O percentual de execução física concluído (100%) diverge do valor executado: R\$ 0,00.

Fonte: <http://transparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=216>. Posição em 31/7/2014

e) informações incorretas, que prejudicam a transparência dos atos de gestão da Copa do Mundo de 2014, conforme exemplos a seguir:

**Figura 6 - Exemplos de Informações Incorretas sobre a Copa**

Ação	Informação	Erro
Programa de Voluntariado Público do Ministério do Esporte.	Valor contratado: R\$ 20.035.358,83. Valor Executado: R\$ 0,00	A informação sobre o valor executado está errada, pois os bens e serviços inerentes ao Programa Voluntariado foram licitados, recebidos e pagos, conforme documentos constantes no título "Saiba Mais".
Serviços de apoio ao gerenciamento e monitoramento para organização e realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014	Previsão de Investimento: R\$ 13.257.140,67 Valor contratado: R\$ 24.106.892,24 Valor Executado: R\$ 0,00	A informação sobre o valor executado está errada, pois o serviço faz parte do Consórcio Copa, contratado em 2009 e cujos pagamentos foram questionados pelo TCU, após o acréscimo de 82% ao valor originalmente contratado. Para atender ao TCU foi contratada uma empresa de auditoria independente para analisar os pagamentos já realizados pelo Ministério do Esporte.

Fonte: <http://transparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=216>. Posição em 31/7/2014

f) insuficiência das informações, de responsabilidade do Ministério do Esporte, sobre a caracterização do objeto em que foi aplicado o recurso, uma vez que não há informações sobre as licitações realizadas, os contratos firmados e os pagamentos realizados, conforme determinações contidas no citado Decreto nº 7.034/2009, em prejuízo do controle democrático das políticas públicas, conforme demonstrado a seguir:

**Figura 7 - Exemplos de Informações Insuficientes no Sítio da Copa**

Ação	Valor Aplicado (R\$)	Insuficiências
Implementar o Centro de Alojamento Rotativo Integrado do Ministério do Esporte nas 12 cidades-sede durante a Copa do Mundo FIFA 2014	70.200,00	Não é possível identificar em que objeto foi aplicado o recurso, pois não há informações sobre licitações, licenças, relatórios de execução, ou qualquer outro documento, exigido pelo Decreto nº 7.034.

Serviços de apoio ao gerenciamento e monitoramento para organização e realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014	0,00	A informação sobre o valor aplicado, além de estar incorreta, entendo, pretende encobrir as diversas irregularidades ocorridas na contratação a de consultoria questionada pela TCU. Não há informações ou documentos sobre a contratação do "Consórcio Copa 2014".
Reuniões dos Planos Operacionais para a Copa do Mundo FIFA 2014	354.127,65	Não é possível identificar em que objeto foi aplicado o recurso, pois não há informações sobre licitações, licenças, relatórios de execução, ou qualquer outro documento, exigido no Decreto nº 7.034.
Utilização de aeronave da Força Aérea Brasileira durante as reuniões dos Planos Operacionais e a Operação Copa.	2.143.435,40	A informação não permite compreender quais gastos foram cobertos pelos recursos, quem e em quais circunstâncias utilizou as aeronaves da FAB. Não há informação sobre convênio, termo de cooperação, ou outro instrumento de transferência voluntária.

Fonte: <http://transparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=216>. Posição em 31/7/2014

Do resumo interpretativo das informações disponibilizadas a título de transparência ativa no sítio Copa 2014 - Transparência em 1º Lugar avalio que as informações disponibilizadas no sítio, independente de sua correção ou completude, são úteis para o exercício do controle democrático das políticas públicas, pois oferecem uma visão geral sobre a realização da copa do mundo, indicando minimamente o que foi feito, por quem foi feito e quanto custou cada objeto, informações essenciais para o entendimento de como foi estruturada organicamente o evento esportivo. A análise dos dados da transparência ativa fornece também indícios de situações suspeitas que podem conduzir à caracterização de atos eivados de impropriedade ou irregularidade.

Nesse sentido, a transparência ativa assume o papel de provedora de insumos que tende a subsidiar os cidadãos coletivos na formulação de perguntas e demandas documentais ao Estado, com vistas ao esclarecimento de dúvidas sobre a realização de projeto específico, ou, ainda, ao adensamento do conhecimento sobre irregularidades na aplicação dos recursos públicos. A transparência ativa, dito de outro modo, favorece o exercício da autonomia de agência, pois possibilita que o cidadão entenda como o Estado se estruturou para realizar a política pública e quais as demandas devem ser formuladas para esclarecer eventuais

situações tendentes a comprometer a regular gestão da coisa pública. Em contradição, a inação da sociedade em relação à transparência ativa, transforma as informações ali contidas em letras mortas, sem sentido, concedendo, de certa forma, um salvo conduto ao tipo de transparência promovida pelo Estado.

Por outro lado, as fragilidades encontradas nas informações constantes no sítio da copa (informações divergentes, incorretas e insuficientes), demonstram que o governo não cumpriu, nos seus exatos termos, os ditames contidos no Decreto nº 7.034, de 15/12/2009, o qual previa a "ampla transparência às ações do Governo Federal para a realização da Copa do Mundo de Futebol". A existência dessas informações no sítio da transparência da copa, mesmo decorridos nove meses da realização da copa indicam, também, que a sociedade não se preocupou com o assunto, fato esse que será mais bem explorado na próxima seção.

### **3.2. Avaliação da Transparência Passiva dos Atos de Gestão da Copa do Mundo**

Como dito anteriormente, as informações disponibilizadas pelo Estado na forma de transparência ativa oferecem uma dimensão de como a política pública é gerida e servem de subsídio para que o cidadão possa atuar em busca de esclarecimentos sobre fatos considerados relevantes ou suspeitos. No caso da Copa do Mundo de 2014, as informações consignadas no principal sítio governamental não são suficientes para cumprir o objetivo desta pesquisa - avaliar as possibilidades e os limites da Lei de Acesso à Informação constituir-se instrumento do cidadão para o exercício de sua autonomia crítica - tampouco, para esclarecer os mecanismos que o Estado deveria oferecer ao cidadão para que esse se aproprie da Lei de Acesso à Informação e a utilize como instrumento para o exercício da autonomia crítica - razão pela qual se torna necessário recorrer ao mecanismo da transparência passiva, mediante a apresentação de demandas por acesso à informação, relativas à Copa do Mundo de 2014, aos órgãos que efetivamente participaram da realização da copa, excluindo, por conseguinte, aqueles cujos projetos foram cancelados ou não foram realizados por decisão do Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014.

Mas, o que perguntar ao principal órgão de transparência do Brasil - a CGU - e aos diversos órgãos envolvidos na realização da copa do mundo para atingir os resultados pretendidos? A resposta emerge do fato de que a competição foi marcada por denúncias de irregularidades, noticiadas rotineiramente nos principais veículos de comunicação do país, sinalizando que o interesse público nem sempre esteve presente nas estratégias de realização da copa do mundo, o que motivou a atuação dos órgãos de controle institucionais, sendo,

entretanto, desconhecidos da sociedade a natureza das demandas tratadas e os resultados das auditorias e fiscalizações realizadas pelas instâncias de controle público.

Nesse contexto, considero que a forma mais eficiente para o entendimento dessas questões se dá por meio do exercício da autonomia de agência, questionando o Estado sobre as situações investigadas, as irregularidades efetivamente identificadas e as providências adotadas pelo Estado para superá-los.

Nesse ponto penso que seja oportuno fazer um registro: inicialmente, com a finalidade de mapear as principais preocupações da sociedade brasileira com a gestão governamental da Copa do Mundo de 2014, busquei na CGU, por meio da transparência ativa<sup>33</sup>, informações sobre as datas e os conteúdos das demandas por informação apresentadas àquele órgão, relacionadas aos órgãos do governo federal que atuaram na realização da copa do mundo.

A Diretoria de Transparência e Controle Social (DTC), da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União, unidade administrativa diretamente responsável pelo atendimento da solicitação, negou o acesso à informação, esclarecendo que muitos dos pedidos registrados no sistema e-SIC contêm informações de caráter pessoal, tanto no campo da solicitação, quanto no campo da resposta, o que impede a concessão de livre acesso ao conteúdo da solicitação/demanda dos solicitantes. Ademais, a mesma Diretoria alegou que há a possibilidade de os pedidos se enquadrarem em outras situações de sigilo previstas em legislação esparsa, a exemplo do sigilo profissional, fiscal, bancário, etc., situações essas também protegidas pela Lei nº 12.527, em seu Art. 22.

Inconformado com o teor da decisão, e usando a prerrogativa constante no art. 15 da Lei nº 12527/2011, apelei à primeira instância recursal, argumentando que pretendia apenas conhecer o conteúdo das solicitações - e não os dados sobre os demandantes - e que a ausência da informação traria prejuízo para a qualidade da pesquisa acadêmica, uma vez que o conhecimento da natureza das solicitações se revelava essencial para compreender como o cidadão estava usando a lei, se pensando no coletivo e, conseqüentemente, no fortalecimento da cidadania e no aprimoramento da democracia no Brasil ou para resolver suas situações particulares.

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)<sup>34</sup> manteve a negativa de acesso, justificando que a demanda de trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados pela CGU, exigiria a análise de cada pedido de informação, caso a

---

<sup>33</sup> Registro no e-SIC nº 00075.001046/2014-86, de 2/9/2014. (Anexo B).

<sup>34</sup> Vide Anexo C

caso, para verificar se há ou não informações de caráter pessoal ou que estejam submetidas a algum tipo de sigilo legal que impeçam sua divulgação, conforme o disposto no inciso III do art. 13 do Decreto n.º 7.724, de 2012.

Em recurso dirigido ao Ministro da CGU<sup>35</sup>, expliquei a metodologia da pesquisa acadêmica, reforcei a importância das informações solicitadas para o cumprimento do objetivo proposto e me prontifiquei a tratar as informações de forma agregada e a assinar termo de responsabilidade pelo uso e sigilo das informações.

O Ministro da Controladoria-Geral da União, com base no disposto nos incisos II e III do artigo 13, no inciso II do artigo 55 e no artigo 57, todos do Decreto nº 7.724/2012, também manteve a decisão negatória, reiterando os posicionamentos anteriormente apresentados pela Diretoria de Transparência e Controle Social e pela Secretaria de Prevenção da Corrupção, em especial a sobrecarga de trabalho que envolveria o atendimento da demanda.

A disponibilização da informação solicitada à CGU agregaria qualidade à pesquisa, pois, em tese, explicaria a natureza da utilização da LAI, se para o alcance dos interesses coletivos, em benefício da necessária participação política, ou na busca de informações de caráter individual. A informação também permitiria perguntar aos órgãos como o demandante foi atendido. Em vez disso, a postura da CGU confirmou uma das contradições da LAI, qual seja, a de que os mecanismos recursais, formados exclusivamente por agentes nomeados pelo Estado, tendem a não alterar a decisão primária de negar o acesso à informação, em prejuízo da transparência propugnada pela lei.

Nesse contexto, formulei as seguintes demandas por acesso à informação,<sup>36</sup> aos órgãos efetivamente envolvidos na realização da Copa do Mundo de 2014. Os pedidos de acesso à informação podem ser segregados em três grupos:

a) Recomendações dos Órgãos de Controle

a.1) informar as recomendações formuladas pela Controladoria-Geral da União envolvendo os atos de gestão relacionados à Copa do Mundo de 2014 e as respectivas medidas adotadas para seu cumprimento;

---

<sup>35</sup> Vide Anexo "D"

<sup>36</sup> Ajustei o conteúdo das solicitações em razão da natureza jurídica dos entes receptores das demandas (órgãos federais, estaduais e municipais). Cito como exemplo os pedidos de acesso à informação encaminhados aos estados, nos quais em vez de solicitar informações sobre a atuação da Controladoria-Geral da União, solicitei em relação à Controladoria-Geral do Estado.

a.2) informar as recomendações e determinações proferidas pelo Tribunal de Contas da União, envolvendo os atos de gestão relacionados à Copa do Mundo de 2014 e as respectivas medidas adotadas para seu atendimento; e

a.3) relacionar as recomendações/determinações oriundas das unidades do Ministério Público Federal, relacionadas à Copa do Mundo de 2014 e as ações adotadas para seu atendimento.

c) Denúncias de Cidadãos

b.1) informar cada uma das denúncias recebidas de cidadão envolvendo a realização da Copa do Mundo de 2014 (apenas os fatos, sem qualquer caracterização do denunciante) e as respectivas providências adotadas por esse órgão para resolvê-las.

d) Apurações Administrativas

c.1) relacionar as apurações administrativas (investigação preliminar, sindicância investigativa, sindicâncias acusatória e Processo Administrativo Disciplinar – PAD) instruídas nesse órgão em razão da prática de atos de gestão eivados de impropriedades ou irregularidades relacionados à Copa do Mundo de 2014.

A leitura crítica e a consolidação das respostas elaboradas pelos diversos entes pesquisados (federais, estaduais e municipais) permitiu identificar os principais modelos comportamentais adotados pelo Estado no atendimento das demandas do cidadão, em razão do risco de liberação da informação pretendida. As respostas foram agrupadas nas tipologias caracterizadas a seguir:

a) Resposta Adequada - refere-se àquelas cujos conteúdos, em sua integralidade, vão ao encontro do que foi solicitado e sua divulgação não representa riscos para o órgão. Em geral noticiam que determinado evento não se aplica ou não ocorreu no órgão;

b) Resposta Tergiversante - corresponde àquelas que fogem ao tema proposto, evitando discorrer sobre o que efetivamente foi questionado. Respostas dessa natureza, caracterizadas por rodeios desnecessários, tendem a esconder falhas ou impropriedades e a levantar suspeitas sobre sua integridade, gerando, algumas vezes, novos questionamentos ou recursos sobre a resposta original;

c) Resposta Incompleta - trata-se daquelas cujo conteúdo atende parcialmente ao que foi perguntado, suscitando dúvidas quanto aos motivos que levaram o órgão a omitir parte da resposta;

d) Resposta Divergente de Fontes Oficiais - são aquelas cujos conteúdos apresentam divergências quando comparadas com outras fontes oficiais pesquisadas. Nesse contexto, entre o conteúdo declarado pelo órgão demandado e o registro de informação contrária em fontes oficiais, acolho como verdadeira a segunda forma;

e) Resposta Contrária à Essência da Lei - corresponde àquelas respostas que embora legalmente amparadas, ferem os princípios fundamentais estabelecidos pelos organismos internacionais e contribuem para a manutenção da cultura do segredo;

f) Resposta sem Possibilidade de Certificação - refere-se às respostas cujos conteúdos não é possível garantir sua integridade, uma vez que não há possibilidade de cotejar as respostas com outras informações oficiais; e

g) Resposta em Desconformidade com a Norma - refere-se àquelas que revelam que o procedimento adotado pelo órgão é incompatível com a prescrição legal.

### **3.2.1. Da Avaliação da Transparência Passiva dos Órgãos Federais**

A Lei de Acesso à Informação surge como instrumento de alavancagem do controle democrático e, conseqüentemente, de fortalecimento da democracia, pois possibilita que o cidadão obtenha informações essenciais para travar a luta por seus direitos e tende a diminuir a assimetria de informações entre Estado-Sociedade. Nesse contexto, a transparência passiva se consubstancia em importante instrumento a ser utilizado pela sociedade com vistas ao entendimento da forma como se processam as decisões governamentais e a quais interesses tais decisões beneficiam.

A avaliação da transparência passiva nos órgãos federais foi facilitada pelo uso do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), pois ele possibilita o encaminhamento dos pedidos de acesso à informação, o acompanhamento dos prazos e a organização das respostas por órgão demandado. O sistema também permite o registro *on line* de recurso em todas as instâncias de forma simples e descomplicada, sendo um aliado importante no desenvolvimento desta pesquisa.

As solicitações de acesso à informação foram encaminhadas para os órgãos federais Ministério do Esporte, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Ministério das Comunicações, Ministério das Cidades, Secretaria de Portos da Presidência da República, Comando da Marinha, Comando do Exército e Comando da Aeronáutica; e para as seguintes

unidades da administração indireta: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Telecomunicações Brasileiras S. A (Telebrás) e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT).

Da avaliação agregada das respostas às demandas de acesso à informação apresentadas aos órgãos federais, verifico a ocorrência das tipologias de atendimento caracterizadas nos quadros a seguir:

**Figura 8: Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Consideradas Adequadas**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Ministério da Defesa	Recomendações Órgãos de Controle	Citou o Acórdão TCU - Plenário nº 549, de 12/30214, o qual determina ao MD a delimitação do escopo das ações envolvendo as ações de defesa da Copa. O Ministério informou que a recomendação foi encaminhada para as forças singulares e foi discutida no Grupo de Coordenação de Grandes Eventos da Copa. Não há recomendações dos órgãos de controle interno nem do Ministério Público Federal.	As informações encaminhadas pelo Ministério foram cotejadas com outras fontes de pesquisas oficiais e tiveram seus conteúdos confirmados.
	Denúncias	Não foram apresentadas denúncias em relação à matéria.	
	Apurações Administrativas	Não há apuração administrativa envolvendo a copa do mundo.	
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Ministério das Comunicações	Recomendações Órgãos de Controle	Não houve recomendações da CGU. Em relação às determinações do TCU, citou processo TC-016.333/2013-6, cujas deliberações estão sob sigilo.	As informações encaminhadas pelo Ministério das Comunicações foram cotejadas com outras fontes de pesquisas oficiais e tiveram seus conteúdos confirmados.
	Denúncias	O Ministério não recebeu denúncias.	
	Apurações Administrativas	Não há apuração administrativa envolvendo a copa do mundo.	

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
TELEBRÁS	Recomendações Órgãos de Controle	Deixou claro todas as determinações do TCU, consignadas em diversos acórdãos, e as respectivas ações tomadas para atendê-las.  Discorreu sobre as diversas recomendações da CGU e as medidas tomadas pela empresa para atendê-las.	Ao contrário de quase todos os entes consultados, a Telebrás expôs os diversos problemas ocorridos durante a copa, que geraram recomendações e determinações dos órgãos de controle, e relacionou as medidas administrativas que estão em curso para resolvê-los.
	Denúncias	Não houve denúncia	
	Apurações Administrativas	Não houve fato que motivasse a abertura de procedimentos apuratórios de responsabilidade.	Sem dúvida, a resposta mais adequada entre todos os órgãos consultados.

**Figura 9: Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Consideradas Tergiversantes**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Ministério do Esporte	Apurações Administrativas <sup>37</sup>	Foi constituída Comissão de Sindicância visando à apuração de possíveis infrações disciplinares e eventuais responsabilidades administrativas relacionadas ao Relatório de Auditoria nº 201204996 bem como proceder ao exame dos atos e fatos conexos que emergirem no decorrer dos trabalhos.  Em resposta ao recurso em primeira instância o Ministério do Esporte informou o número e a data da Portaria, <b>sem nada esclarecer a respeito do assunto investigado e da composição da Comissão</b> <sup>38</sup> .	A resposta elaborada pelo Ministério do Esporte foi genérica e não alcançou o nível de transparência desejado. Afirma que há uma Comissão de Sindicância designada para apurar os fatos relatados pela CGU no Relatório de Auditoria nº 201204996, sem mencionar, entretanto, quais fatos estão sendo apurados, quem são os encarregados da apuração, qual documento os nomeou para realizar os trabalho e em que data houve a designação. A solicitação dessas informações constavam na planilha encaminhada para facilitar a resposta do Ministério. <b>Elaborei recurso em primeira instância.</b>

<sup>37</sup> Vide Anexo "F"

<sup>38</sup> Vide Anexo "G"

			<p><b>Na verdade, além da sindicância informada pelo gestor, há um Processo Administrativo Disciplinar instruído na CGU (Processo nº 00190.017984/2014-81, de 13/9/2014), ignorado completamente pelo Ministério do Esporte, em suas respostas sobre o assunto.</b></p>
	<p>Recomendações dos Órgãos de Controle</p>	<p><b>No que diz respeito ao cumprimento das recomendações da CGU</b>, citou os Relatórios de Auditoria nº 201115238 e 201204996.<sup>39</sup></p> <p>Em relação ao primeiro, informa que "para atender as Recomendações apresentadas pela CGU, este ME elaborou um Plano de Medidas Saneadoras que vem cumprindo com o objetivo de sanar/esclarecer todas as pendências apontadas no referido Relatório".</p> <p>No que diz respeito ao segundo, informa que constituiu Comissão de Sindicância, visando apuração de possíveis infrações disciplinares e eventuais responsabilidades administrativas relacionadas ao Relatório de Auditoria 201204996.</p> <p><b>Em relação à atuação do Tribunal de Contas da União</b>, a unidade informou a existência de 7 Acórdãos, cujas providências, a cargo daquele ministério, foram informadas, a título de exemplo, da seguinte forma:</p> <p><i>"O Ministério do Esporte propôs medida alternativa para atender ao referido Acórdão".</i></p> <p><i>O Ministério do Esporte elaborou</i></p>	<p>A resposta do Ministério do Esporte foi bastante genérica e não atendeu as expectativas de demanda por acesso à informação. Recorri à primeira instância detalhando as falhas constantes na resposta original, relacionadas a seguir:</p> <p>Recomendações CGU - Uma rápida consulta a internet deixa claro que a quantidade de processos e recomendações é muito maior do que o informado. As respostas também estão genéricas.</p> <p>Recomendações do TCU - Foi citado apenas o número dos Acórdãos sem tratar do conteúdo das determinações. Ademais há acórdãos com mais de uma determinação e, que, portanto, requer seja explicitado o que foi feito em relação a cada deliberação.</p> <p>Considerando o teor da resposta ao recurso de primeira instância, elaborei novo recurso, desta vez</p>

<sup>39</sup> Vide Anexo "H"

		<p><i>plano de medidas saneadoras para atendimento à determinação do Acórdão.</i></p> <p><i>As determinações foram cumpridas e a última resposta foi enviada no dia 06.11.14, por meio do Ofício nº 657/2014/SE/ME.</i></p> <p>A resposta em primeira instância foi no sentido de que as determinações e recomendações do TCU e da CGU encontravam-se nos sítios dos respectivos órgãos.<sup>40</sup></p> <p>A resposta ao recurso em segunda instância significa um avanço em relação às respostas iniciais, pois:</p> <p><b>Em relação às recomendações da CGU:</b> - foram apresentados justificativas em relação a todos os relatórios elaborados pela CGU, entretanto, as providências adotadas pela Administração ainda foram relatadas de forma genérica, como exemplo:</p> <p><i>Foi encaminhado o PPP apresentando as divergências de entendimento nas constatações que se referiam a contrato envolvendo a realização da copa e aguarda-se a análise da CGU. Portanto não houve desdobramento de atendimento.</i></p> <p><b>Em relação às determinações do TCU:</b> apresentou tabela contendo informações sobre as determinações do TCU, as medidas implementadas e o status atual de implementação, referentes a 13 Acórdãos do TCU. Houve um avanço em relação à forma como o assunto estava sendo</p>	<p>dirigido à segunda instância, explicando:</p> <p>1) a necessidade de obter informação correta, completa, confiável e fidedigna a respeito da implementação das determinações e/ou recomendações emanadas do Tribunal de Contas da União e da Controladoria, relacionadas à Copa do Mundo de 2014;</p> <p>2) A existência de uma Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério, que tem entre suas atribuições fundamentais realizar o acompanhamento concomitante de cada uma das deliberações dos órgãos de controle e monitorar sua efetiva implementação pelas unidades executivas desse órgão; e</p> <p>3) o caráter genérico das informações encaminhadas anteriormente.</p>
--	--	---	--

<sup>40</sup> Vide Anexo "I"

		conduzido, mas no campo das medidas adotadas pelo Ministério do Esporte as informações ainda foram apresentadas de forma genérica.	
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
DNIT	Recomendações do TCU	Os empreendimentos da copa sob responsabilidade do DNIT foram fiscalizados pelo TCU, por meio dos seguintes processos: TC 010.119/2013-2, TC 023.470/2013-5, TC 026.700/2013-1, TC 009.205/2013-6 e TC 002.327/2014-7, ocasiões em que este Departamento apresentou respostas aos questionamentos formulados por aquela corte de contas.	Ao contrário do que foi pedido, o órgão não informou as determinações do TCU a ele dirigidas, tampouco o que fez para atendê-las. <sup>41</sup> A unidade também não esclareceu quais os questionamentos feitos pelo TCU e as respostas fornecidas ao Tribunal. A resposta, mesmo genérica, foi encaminhada decorridos 52 dias do pedido original, após eu ingressar com reclamação (no e-SIC) por descumprimento de prazo.
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Infraero	Recomendações do Ministério Público	A empresa relacionou quatro procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público Federal, fez referências genéricas às recomendações contidas nesses procedimentos, mas não relatou as providências adotadas pelo órgão para sanar os problemas levantados, limitando-se a informar os números e as datas dos documentos encaminhados ao Ministério Público Federal.	O caráter genérico da resposta encaminhada pela Empresa não permite conhecer os problemas levantados pelo Ministério Público Federal, tampouco as providências adotadas pelo órgão visando sua mitigação ou saneamento definitivo. <sup>42</sup>

<sup>41</sup> Vide Anexo "J"

<sup>42</sup> Vide Anexo "K"

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Secretaria de Portos da Presidência da República	Recomendações dos Órgãos de Controle	<p>A CGU fez o acompanhamento dos atos de gestão da copa por intermédio do Portal da Transparência.</p> <p>O Acórdão TCU nº 1608/2014 – Plenário sintetiza a situação de cada empreendimento para o evento esportivo.</p>	<p>O link informado pela unidade corresponde ao sítio da transparência ativa da Copa, o qual não dispõe de informações sobre recomendações efetuadas pelos órgãos de controle.</p> <p>A unidade não informou quais as determinações do TCU a ela dirigidas e as providências adotadas, motivo pelo qual recorri.</p> <p>A resposta ao recurso faz menção apenas ao Acórdão do TCU, não explicando a pergunta relacionada à CGU. Reforça que o Acórdão do TCU trata de todos os empreendimentos da Copa.</p> <p>A falta de clareza, nesse caso, não trouxe impacto negativo para a pesquisa, pois em verificações realizadas nos sítios dos órgãos de controle não identifiquei recomendações à unidade.</p>
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Comando do Exército		<p>As atividades relacionadas à Copa do Mundo de 2014 foram realizadas por diversas Organizações Militares, com autonomia administrativa, em todo o Brasil. Por conseguinte, não há um Órgão na Instituição que tenha centralizado as informações das respectivas ações desenvolvidas.<sup>43</sup></p> <p>O pedido não será atendido, pois exige a realização de trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação</p>	<p>É sabido que todos os órgãos dispõem de estruturas próprias para acompanhar as recomendações dos órgãos de controle. <b>Entrei com recurso</b> contra a negativa de acesso à informação, argumentando que não bastam apenas as informações sobre o que a CGU/TCU deliberaram, mas, principalmente, o que foi feito a partir dessas deliberações.</p>

<sup>43</sup> Vide Anexo "L"

		<p>de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade, conforme art. 13 do Decreto nº 7.724/2012.</p> <p>Com relação às eventuais recomendações e determinações proferidas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público Federal, este Serviço sugere que elas sejam solicitadas diretamente naqueles Órgãos.</p>	<p>O recurso em primeira instância foi negado, com a mesma argumentação de que seria necessária a produção de uma pesquisa para me atender.</p>
--	--	--	---

**Figura 10: Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Incompletas:**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Embratur	Recomendações Órgãos de Controle	Não há apurações administrativas instruídas em relação ao tema.	Em sua primeira manifestação o órgão produziu a mesma resposta para todos os questionamentos, o que me levou a <b>reiterar os pedidos</b> acesso à informação. A resposta ao pedido subsequente de acesso à informação, tratou das recomendações da CGU e informou sobre a inexistência de determinações de outros órgãos de controle, atendendo satisfatoriamente a demanda.
	Denúncias		
	Apurações Administrativas		
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Anatel	Apurações Administrativas	Informamos que, até a presente data (02/12/2014), não chegou a esta Corregedoria (CRG) qualquer denúncia apresentada por cidadão ou recomendação da CGU, do TCU ou do MP em razão da prática de atos de gestão irregulares relacionados ao evento "Copa do Mundo - 2014"	Em sua manifestação, a Anatel não se posicionou em relação à existência de procedimentos administrativos disciplinares. <sup>44</sup>

<sup>44</sup> Vide Anexo "M"

**Figura 11 – Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Divergentes de Fontes Oficiais**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Ministério da Justiça	Denúncias	A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE/MJ) não recebeu denúncia de cidadão envolvendo a mobilização da Copa do Mundo de 2014.	Esta informação diverge da resposta encaminhada pela CGU sobre a ocorrência de denúncias envolvendo a realização da copa do mundo, a qual informa que foi apresentada uma denúncia envolvendo o Ministério da Justiça. <sup>45</sup>
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Ministério das Cidades	Denúncias Recomendações dos Órgãos de Controle.	O Ministério das Cidades por meio da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana efetuou seleção de projetos de mobilidade urbana que os governos locais (prefeitura e estado) inscreveram no programa para receberem recursos de financiamento. Os projetos selecionados tem como o objetivo melhorar o deslocamento dos torcedores e cidadãos. A construção dos projetos está a cargo dos governos locais, sendo que a Secretaria efetua o monitoramento das obras (não efetua fiscalização). Assim, o Ministério das Cidades, não é o órgão receptor de denúncias. Neste sentido, sugerimos que o cidadão consulte a própria Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público sobre as questões de irregularidade, pois quando são encaminhadas constatações desses órgãos para este Ministério, não é	A resposta encaminhada pelo Ministério não atendeu a demanda, pois os órgão de controle interno e externo (CGU, TCU e MP) podem emitir recomendações a respeito das ações de supervisão, coordenação e monitoramento afetas ao Ministério das Cidades.  Ressalte-se, também, que a resposta original tratava apenas de denúncia e solicitava que eu consultasse a CGU/TCU sobre o assunto. Acontece que toda denúncia registrada pelo cidadão na CGU é encaminhada para os órgãos envolvidos para que tenham ciência e informem as medidas adotadas. Assim, essa parte da resposta, também não atendeu minha diligência.  Em face do caráter genérico das resposta, solicitei novamente que fosse encaminhadas as informações

<sup>45</sup> Vide Anexo "A"

	<p>informada a fonte da denúncia.</p> <p>.....</p> <p>A resposta do Ministério das Cidades à nova solicitação foi preocupante:</p> <p>"Quando se fala em copa do mundo, o Ministério das Cidades está inserido nas questões relacionadas ao acompanhamento e monitoramento das obras de Mobilidade Urbana. Questões gerais relacionadas a Copa são de responsabilidade do Ministério dos Esportes.</p> <p>Com relação as determinações e recomendações dos órgãos de controle pedimos para que seja consultado o Ministério dos Esportes que é coordenador do Grupo Executivo da Copa do Mundo - GECOPA."<sup>46</sup></p>	<p>requeridas.</p> <p>Fiz nova solicitação, esclarecendo que os órgãos de controle interno e externo (CGU, TCU, MPF) atuam sob toda a cadeia da política pública (formulação, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e controle).</p> <p>Não me fiz entender durante todo o processo, pois a resposta encaminhada explica como a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana se preparou para realizar suas incumbências no que diz respeito à copa do mundo, sem mencionar as determinações contidas nos Acórdãos do Tribunal de Contas ou nos relatórios produzidos pela CGU.</p> <p><b>Em pesquisa no sítio do TCU constam os Acórdãos nº 2298/2009 TCU - Plenário e o Acórdão nº 1311/2012, com claras recomendações ao Ministério das Cidades.</b></p>
--	--	--

**Figura 12: Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais Contrárias à Essência da Lei**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Ministério da Justiça	Recomendações do TCU	As decisões do Tribunal de Contas da União para a SESGE, envolvendo os atos de gestão relacionados à Copa do Mundo são Acórdãos sigilosos. O acesso ao seu conteúdo poderá ser feito mediante requerimento protocolado no TCU, relativo ao	Em face da resposta da SESGE/MJ <b>protocolei novo requerimento</b> de acesso à informação sobre o assunto, argumentando que a negação do acesso à informação contraria a essência da LAI, pois pode

<sup>46</sup> Vide Anexo "O"

		<p>processo em questão, endereçado ao Relator ou, no caso de processo encerrado, ao Presidente do Tribunal. A vista poderá ser concedida desde que o requerente demonstre legitimidade para tanto, por ser parte, procurador da parte ou por estar amparado em alguma outra hipótese autorizada pelas normas que regem a matéria.<sup>47</sup></p>	<p>encobrir eventual irregularidade ocorrida na aplicação dos recursos públicos, prejudicando sobremaneira o princípio da transparência.</p> <p>Em atendimento à demanda, o Ministério da Justiça limitou-se a ratificar o entendimento de que o acesso às informações constantes nos acórdãos do TCU está guardado sob sigilo.</p>
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Ministério das Comunicações	Recomendações do TCU	Em relação ao Tribunal de Contas da União (TCU) há questionamentos elaborados nos autos do Processo TC-016.333/2013-6, analisado em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, e classificado por aquele tribunal como sigiloso até decisão final. <sup>48</sup>	
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Infraero	Apurações Administrativas	Em atenção ao seu pedido de informação, informamos que, quanto às informações solicitadas a respeito das apurações de responsabilidade, destacamos que somente têm acesso aos documentos e informações a respeito dos processos de averiguação ou sindicância as pessoas autorizadas, órgãos jurídicos para defesa da Infraero bem como agente público envolvido na apuração ou seu advogado, conforme estabelecido no Regulamento de Controle Disciplinar da Infraero. Diante do exposto, mantém-se o acesso	Esse é um caso prático que caracteriza a contradição instituída no artigo 22 da LAI, segundo o qual “o disposto nesta Lei <b>não exclui as demais hipóteses legais de sigilo</b> e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público” e que contraria o

<sup>47</sup> Vide Anexo "P"

<sup>48</sup> Vide Anexo "Q"

		restrito às informações e documentos relativos à atividade de correição. <sup>49</sup>	<p>princípio internacional de que a política de abertura deve ter precedência sobre legislação restritivas anteriores.</p> <p>Em face dessa contradição, <b>recorri</b> a primeira instância, porém a decisão de não permitir o acesso à informação foi confirmada pela Infraero.</p>
--	--	--	---

**Figura 13: Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais sem Possibilidade de Certificação:**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Comando da Marinha	Todas as tipologias	Não há registros de apurações administrativas, denúncias de cidadãos ou recomendações/determinações atinentes à gestão de recursos da Copa do Mundo de 2014.	<p>Os Acórdãos do TCU que tratam do assunto são sigilosos.</p> <p>Os documentos produzidos pelos órgãos de controle são de difícil acesso, pois os relatórios de auditoria são disponibilizados na forma de imagem, não permitindo consulta textual.</p>
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Comando da Aeronáutica	Todas as tipologias	Nas atribuições que desempenhou durante a copa do mundo este Comando não teve nenhuma ocorrência relativa aos quesitos formulados.	<p>Os Acórdãos do TCU que tratam do assunto são sigilosos.</p> <p>Os documentos produzidos pelos órgãos de controle são de difícil acesso, pois os relatórios de auditoria são disponibilizados na forma de imagem, não permitindo consulta textual.</p>

<sup>49</sup> Vide Anexo "K"

**Figura 14: Consolidação das Respostas dos Órgãos Federais em Desconformidade com a Norma:**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Anatel	Recomendações dos Órgãos de Controle	<p>Quanto às deliberações do TCU, o Tribunal instaurou 3 processos específicos sobre as ações da Anatel referentes à Copa do Mundo de 2014:</p> <p>028.470/2012-5 – Levantamento das Ações da Anatel Referentes à Copa do Mundo de 2014;</p> <p>008.851/2013-1 - Acompanhamento das ações da Anatel referentes à Copa do Mundo de 2014 (apensado ao 028.470/2012-5);</p> <p>031.053/2012-2 – Acompanhamento das Ações na Área de tecnologia da informação Referentes à Copa do Mundo 2014.</p> <p>A análise do processo 028.470/2012-5 gerou o Acórdão nº 136/2013-TCU - Plenário, que trouxe recomendações e determinações à Anatel. O cumprimento pela Anatel das deliberações do citado Acórdão foi verificado por meio do processo 008.851/2013-1, cuja análise resultou no Acórdão 340/2014-TCU - Plenário, onde as determinações e recomendações exaradas foram consideradas como implementadas pela Anatel. Os Relatórios das áreas técnicas, os votos dos Ministros Relatores e os Acórdãos encontram-se em anexo.</p> <p>A análise do processo 031.053/2012-2 resultou na publicação do Acórdão n.º 3446/2012-TCU- Plenário, onde foi</p>	<p>Essa resposta foi encaminhada por e-mail, em desconformidade com as orientações da CGU de que todas as respostas às demandas de acesso à informação devem constar no sistema e-SIC.</p> <p>A resposta encaminhada por e-mail diverge da constante no sistema de que "não chegou a esta Corregedoria (CRG) qualquer denúncia apresentada por cidadão ou recomendação da CGU, do TCU ou do MP em razão da prática de atos de gestão irregulares relacionados ao evento "Copa do Mundo - 2014"<sup>50</sup></p>

<sup>50</sup> Vide Anexo "M"

		determinado à Anatel o envio mensal de informações ao TCU acerca do andamento das ações de TI para execução dos projetos da Agência. O TCU não instaurou, até o momento, processo para avaliação das providências tomadas pela Anatel, em que pese a Agência ter encaminhado a documentação solicitada conforme deliberado pelo Tribunal.	
--	--	---	--

A avaliação agregada do atendimento às demandas por acesso à informação pelos órgãos federais envolvidas na realização da Copa do Mundo de 2014 é reveladora do quão difícil ainda é para as instituições brasileiras abrirem seus arquivos para a sociedade. Dos 14 órgãos federais envolvidos na realização da Copa somente 3 responderam adequadamente as demandas, com destaque para a Telecomunicações Brasileiras S. A (Telebrás), que logo na primeira resposta deixou claro os problemas identificados pelos órgãos de controle e as providências que a empresa adotou para mitigá-los ou resolvê-los.

Sem minimizar os prejuízos para a transparência decorrentes da elaboração e divulgação pelo Estado de respostas inadequadas - incompletas, divergentes de dados oficiais ou sem possibilidade de certificação - os testes empíricos evidenciaram três ocorrências, que por sua relevância para a compreensão da essência da LAI, devem ser destacadas:

A situação mais delicada ocorreu no Ministério do Esporte, órgão protagonista na organização da copa do mundo, que utilizou vários artifícios para desinformar o cidadão: tergiversou, disponibilizou informações genéricas e incompletas, e, em nenhum momento, a despeito das reiteradas solicitações e recursos, deixou transparecer as diversas irregularidades ocorridas no transcorrer da copa do mundo, em contratações sob sua responsabilidade, em especial no que diz respeito ao Consórcio Copa 2014, sob o qual recaem suspeitas de enriquecimento ilícito das empresas componentes do consórcio.

A sociedade não tomou conhecimento de eventuais irregularidades apuradas pelo TCU nos projetos da copa relacionados às áreas de segurança, defesa nacional e comunicações - e, conseqüentemente, do que os órgãos fizeram para enfrentar as questões encontradas, uma vez que os Acórdãos produzidos pelo Tribunal encontram-se sob o signo do sigilo. É, sem dúvida, um prejuízo significativo à transparência da copa, pois sem o conhecimento dos fatos, a sociedade não se mobiliza, não reage.

Outra questão preocupante, resguardada pela LAI é a possibilidade de empresas públicas negarem acesso à informação com base em normativos internos, vigentes anteriormente à edição da Lei de Acesso à Informação. Nessa perspectiva, a sociedade desconhece, e continuará desconhecendo, eventuais irregularidades sujeitas à apurações administrativas.

Em seguida, demonstrarei os resultados dos exames empíricos aplicados nos Estados da Federação.

### 3.2.2. Da Avaliação da Transparência Passiva dos Governos Estaduais

Segundo o artigo 45 da Lei de Acesso à Informação, cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, criar serviços de informação ao cidadão com o intuito de atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações, tudo em conformidade com as normas gerais estabelecidas na LAI.

O processo de organização e realização da copa do mundo de 2014 contou com a participação de 11 Estados (Amazonas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo) e do Distrito Federal. Desses 5 estados não foram consultados em razão de dificuldades de obtenção de acesso à informação<sup>51</sup>, conforme detalhado no quadro a seguir:

**Figura 15 : Estados que Dificultam o Acesso à Informação Passiva**

Unidade da Federação	Dificuldade
Amazonas	A solicitação de acesso à informação ocorre por meio de preenchimento de formulário e seu encaminhamento, por e-mail, ao Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas. Não há mecanismos que garantam a recepção da demanda e seu acompanhamento. Encaminhei dois e-mails para o endereço <a href="mailto:acessoainformacao@amazonprev.am.gov.br">acessoainformacao@amazonprev.am.gov.br</a> , mas foram devolvidos.

<sup>51</sup> Em relação às informações inerentes ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, cometi uma falha, pois o formulário que tentei utilizar, sem êxito, na verdade era da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Essa falha só foi constatada no momento da consolidação das respostas.

Pernambuco	A solicitação de acesso à informação ocorre por meio de preenchimento de formulário e seu encaminhamento, por e-mail, à Ouvidoria-Geral do Estado. Não há mecanismos que garantam a recepção da demanda e seu acompanhamento, tais como número de protocolo ou sítio para consulta. Em resposta ao e-mail enviado, a Ouvidoria do Governo do Estado de Pernambuco orientou que eu encaminhasse e-mail para cada órgão responsável pela resposta. A resposta tardia do e-mail inviabilizou a inclusão de Pernambuco no rol de unidades consultadas.
Rio Grande do Norte	A solicitação de acesso à informação ocorre pelo encaminhamento de e-mail para o endereço eletrônico <a href="mailto:leideacessoainformacao@rn.gov.br">leideacessoainformacao@rn.gov.br</a> , utilizando o software <i>Outlook</i> . Problemas tecnológicos não permitiram o encaminhamento da demanda. Não há mecanismos que garantam a recepção da solicitação de acesso à informação e seu posterior acompanhamento.

Antes de adentrar nos resultados dos exames empíricos ressalto que, a despeito de a Controladoria-Geral da União disponibilizar gratuitamente o código fonte e o apoio técnico para a implantação do sistema e-Sic a todos os entes da federação, dos estados que compõem o teste empírico apenas o Governo do Distrito Federal utiliza a ferramenta, situação que dificultou sobremaneira o acompanhamento das demandas, uma vez que os mecanismos estaduais de registro e acompanhamento das demandas, mantidos geralmente pelas Ouvidorias-Gerais do Estado, são precários e limitam-se a gerar um número de protocolo e de senha para consulta no sítio, que nem sempre funcionam adequadamente.

No que diz respeito às dificuldades de acesso à informação nos entes subnacionais, o Governo do Estado do Rio de Janeiro merece uma explicação mais aprofundada, em razão da total discrepância do conteúdo da norma regulamentadora (Decreto nº 43.597, de 16/5/2012) com a garantia constitucional do direito à informação e com as diretrizes gerais contidas na Lei de Acesso à Informação.

O Decreto estabelece uma série de exigências que inibem a participação social, entre as quais, destaco: i) o requerimento de acesso à informação deverá ser protocolado no órgão ou entidade que tenha sob sua guarda os documentos pretendidos; ii) deverá ser juntado ao requerimento cópia do documento de identificação do solicitante; iii) o cidadão deverá comparecer pessoalmente ao órgão para obter os documentos desejados.

Como se não bastasse o constrangimento apresentado no parágrafo precedente, no momento de apresentação do requerimento, o cidadão firma Termo de responsabilidade, no qual declara: i) responsabilizar-se integralmente e a qualquer tempo pela adequada utilização das informações a que tiver acesso; ii) estar ciente de que pode vir a ser responsabilizado por

danos morais e materiais decorrentes da utilização, reprodução ou divulgação indevida dessas informações; iii) isentar a Administração Pública Estadual, o órgão ou entidade ou seus servidores de qualquer responsabilidade a este respeito.

No mesmo documento, o cidadão deve manifestar concordância com uma série de regras e limitações tendentes a afastá-lo da ideia de solicitar qualquer informação daquele ente estadual:

Estou ciente das restrições a que se referem os arts. 4º e 6º da Lei nº 8.159, de 08.01.1991 (Lei de Arquivos); da Lei nº 9.610, de 19.02.1998 (Lei de Direitos Autorais); dos arts. 138 a 145 do Código Penal, que prevê os crimes de calúnia, injúria e difamação; bem como da proibição, decorrente do art. 5º, X, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, de difundir as informações obtidas que, embora associadas a interesses particulares, digam respeito à honra e à imagem de terceiros, além do art. 25, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação Pública);

Estou ciente da obrigatoriedade de, por ocasião da eventual divulgação das referidas informações, mencionar a fonte a que os respectivos originais pertencem;

Estou ciente de que autorizações relativas a direitos autorais e de imagem, quando pertinentes, devem ser solicitados aos autores ou retratados.

A meu ver trata-se de uma regra que viola a Constituição Federal de 1988, uma vez que impõe fortes limitações ao exercício da cidadania e ao controle democrático das políticas públicas, ao resgatar e por em prática os valores da cultura do segredo, na qual o Estado ameaça o cidadão que busca garantir seus direitos, prejudicando em grande medida o exercício da autonomia de agência.

Em face de minha indignação com os termos do regulamento, e com o fito de exercitar a autonomia de agência, solicitei à Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que adotasse as providências de sua competência em relação às diversas divergências dos termos do Decreto nº 43.597 com os dispositivos constitucionais que garantem o acesso à informação pública<sup>52</sup>. No sítio de acompanhamento mantido pela Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro consta a última informação de movimentação da demanda, datada de 10/12/2015, de que a "notícia referente ao e-mail nº () já é objeto de investigação pelo MP em procedimento preparatório/inquérito civil nº (), que se encontra em andamento na Promotoria de Justiça".

Da avaliação das respostas às demandas de acesso à informação apresentadas pelos Estados, constato a ocorrência das seguintes tipologias de atendimento:

---

<sup>52</sup> A solicitação foi protocolada em 2/12/2014, sob o nº 293990. Vide Anexo "E".

**Figura 16: Consolidação das Respostas dos Estados Consideradas Tergiversantes:**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo da Bahia	Recomendações dos Órgãos de Controle	As orientações oriundas das recomendações das análises de contratos e convênios, bem como da prestação de contas dos gestores desta unidade, são discutidas e adotadas de maneira preventiva e corretiva em relação aos atos administrativos em questão.	Embora questionada de forma clara sobre quais as foram as recomendações dos órgãos de controle e o que o órgão fez para atendê-las, a resposta do gestor foi evasiva.
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo do Paraná	Todas	Considerando que a Copa do Mundo de 2014 no Paraná foi organizada através de uma Secretaria Especial, criada especialmente para Coordenação de Eventos vinculada a Casa Civil, as informações solicitadas podem ser acessadas através do site: <a href="http://www.copa2014.pr.gov.br/">http://www.copa2014.pr.gov.br/</a> . As questões levantadas pelo Tribunal de Contas do Estado foram encaminhadas ao TCE através de ofícios quando solicitados. A Secretaria deixou de existir em 05/11/2013, passando o trabalho referente a Copa 2014 a ser realizado pela Coordenadoria de Eventos Esportivos da Secretaria de Esporte e Turismo.	No sítio informado pelo Governo do Estado do Paraná estão as informações relacionadas à transparência ativa. Não há qualquer informação a respeito de denúncias ou recomendações dos órgãos de controle. Independente da extinção da secretaria de estado responsável pela organização da copa, o governo deve dispor das informações solicitadas.

**Figura 17: Consolidação das Respostas dos Estados Consideradas Incompletas:**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo do Distrito Federal		A resposta da Ouvidoria do GDF foi encaminhada por e-mail, <b>60 dias</b> após a sua abertura, e, ainda, sem contemplar grande parte dos questionamentos. O	A resposta encaminhada pelo GDF, sofreu atraso significativo e foi encaminhada de modo indevido (e-mail), não respondeu às questões

		<p>atraso foi motivado pelo fato de que a Ouvidoria-Geral do GDF resolveu consultar a Consultoria Jurídica sobre a viabilidade de atendimento da demanda.</p> <p>"Após análise, a Subsecretaria de Controle Interno informa que as contas referentes ao ano de 2014, ainda não foram encerradas, uma vez que isso sempre se dá no exercício seguinte. No caso em questão, essa prestação só será concluída no curso de 2015.</p> <p>Em relação à Corregedoria-Geral, não há registros de processos autuados que tratem de supostas irregularidades relacionadas à Copa do Mundo de 2014. Além disso, tal matéria não é objeto de apuração disciplinar, até o presente momento.</p>	<p>sobre a atuação dos órgãos de controle externo.</p> <p>Nesse caso, mesmo contando com uma ferramenta de gerenciamento da demanda (e-SIC), o governo falhou, de diversas formas, na disponibilização da informação solicitada.</p>
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo de Minas Gerais	Recomendações dos Órgãos de Controle Externo	O Governo de Minas Gerais nada informou sobre a existência de recomendações de órgãos de controle externo (TCU, TCE, MPF).	A despeito da ausência das informações solicitadas, não identifiquei recomendações dos órgãos de controle ao Governo do Estado de Minas Gerais.

**Figura 18: Consolidação das Respostas dos Estados Divergente de Fontes Oficiais:**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo da Bahia	Denúncias	A Secopa não recebeu denúncias de cidadão envolvendo a realização da copa do mundo. As manifestações respondidas por esta ouvidoria foi majoritariamente referente a pedidos de informação.	Essa informação diverge da resposta encaminhada pela CGU, a qual informa que a Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU-PR) recebeu uma denúncia sobre a realização da copa do mundo envolvendo o Governo do Estado da Bahia <sup>53</sup> .

<sup>53</sup> Vide Anexo "A"

**Figura 19: Consolidação das Respostas dos Estados Contrárias à Essência da Lei:**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo de Minas Gerais	Recomendações do Órgão de Controle Interno	A Unidade faz referência a dois relatórios produzidos pela Controladoria, mas que não podem ser divulgados, pois segundo a Resolução CGE nº 003/2014, a Controladoria-Geral do Estado manterá, independentemente de classificação, acesso restrito à informação produzida ou custodiada, relativa a: (...) VI - trabalho de auditoria não concluído; § 1º Considera-se concluído o trabalho de auditoria após a emissão do respectivo documento técnico, contemplando análise da implementação das recomendações pelo órgão ou entidade auditado.	Esse é um dos mecanismo protelatórios utilizados pelo Estado para negar acesso à informação, pois somente depois de analisadas a implementação das recomendações pelo gestor é que o relatório será divulgado e, dependendo da capacidade operacional do órgão pode demorar muito. Trata-se, também, a exemplo da Infraero, de normas infralegais, vigentes antes da promulgação, que deveriam ter sido revogadas.

**Figura 20: Consolidação das Respostas dos Estados em Desconformidade com a Norma:**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo do Ceará	Recomendações dos Órgãos de Controle	Em alusão aos itens “c” e “d”, informamos que esta Controladoria-Geral do Estado não custodia registros ou informações sobre o assunto. Assim sugerimos que sejam solicitadas tais informações diretamente aos referidos órgãos.	Nos termos do § 2º Art. 10 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, se a unidade descentralizada não detiver a informação, o pedido será encaminhado ao SIC do órgão ou entidade central, que comunicará ao requerente o número do protocolo e a data de recebimento do pedido, a partir da qual se inicia o prazo de resposta. O Serviço de Informação ao Cidadão deveria ter buscado as informações sobre a existência de recomendações dos órgãos de controle externo em suas diversas estruturas administrativas,

			mesmo porque a demanda incluía informações sobre as providências adotadas pelo Estado em face de eventual recomendação.
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo de Minas Gerais	Apurações Administrativas	A demanda foi encaminhada à Unidade Competente. A Solicitação, data de 27/11/2014, continua pendente de atendimento.	De acordo com o artigo 15 do Decreto nº 7.724, de 16/5/2012, o prazo para atendimento às solicitações de informação é de até 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 (art. 16). Em âmbito federal, o e-SIC dispõe de uma funcionalidade denominada "Reclamação", na qual o cidadão pode reclamar do descumprimento do prazo e evitar que o pedido caia no esquecimento, como foi o caso do Governo de Minas Gerais.
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo de Mato Grosso	Todas	Informamos que nossa atuação se limita aos serviços públicos prestados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, desta forma sua manifestação será arquivada.	A Lei de Acesso à Informação não prevê qualquer tipo de limitação em relação ao escopo de atuação do órgão. Os questionamentos encaminhados dizem respeito à atuação do órgão como responsável por projetos e ações vinculados à realização da Copa do Mundo de 2014.
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Governo de São Paulo	Todas	Informamos que no âmbito do Poder Executivo Estadual, o órgão responsável por apuração de denúncias da espécie de que trata sua solicitação de informação é a Corregedoria Geral da Administração.	Nos termos do § 2º Art. 10 do Decreto nº 7.724, se a unidade descentralizada não detiver a informação, o pedido será encaminhado ao SIC do órgão ou entidade central, que comunicará

		Tendo em vista o prazo já decorrido orientamos que o senhor deve entrar com novo pedido de informação, direcionando-o para a Corregedoria Geral do Estado, pois possui o seu próprio Serviço de Informações ao Cidadão.	ao requerente o número do protocolo e a data de recebimento do pedido, a partir da qual se inicia o prazo de resposta. O Serviço de Informação ao Cidadão deveria ter buscado as informações em suas diversas estruturas administrativas.
--	--	---	---

As respostas às demandas por acesso à informação encaminhada aos Estados demonstram um cenário preocupante. Primeiro, por que das sete unidades da federação consultadas, nenhuma respondeu adequadamente todas as solicitações; segundo, pelo elevado percentual de estados (57%) que praticam procedimentos em desconformidade com as diretrizes contidas na Lei de Acesso à Informação, em prejuízo da transparência dos atos de gestão realizados por esses entes; terceiro, pela manutenção de normas infralegais que vão de encontro aos princípios internacionais de transparência pública, que podem ser utilizados como mecanismo para esconder eventuais situações que comprometam o Estado; e, ainda, pela quantidade significativa de respostas genéricas e incompletas, que não enfrentam os questionamentos realizados.

### 3.2.3. Da Avaliação da Transparência Passiva dos Governos Municipais

Dos onze municípios envolvidos na realização da copa do mundo, seis não foram consultados em razão da inviabilidade de encaminhamento das solicitações. Os portais de serviços aos cidadãos das prefeituras de Amazonas, Belo Horizonte, Cuiabá, Salvador, Porto Alegre e Rio de Janeiro, estão voltados para o atendimento de serviços municipais pelos moradores, tanto é que os campos dos formulários disponíveis exigem identificação do bairro, nome da rua e serviço e telefone. Esses municípios ainda não implementarem os Serviços de Informação ao Cidadão previstos na Lei de Acesso à Informação.

Por outro lado, as prefeituras de Fortaleza, Natal e São Paulo já utilizam o sistema e-SIC, com todas suas funcionalidades, enquanto Curitiba e Recife dispõem de serviço de atendimento ao cidadão, via internet, que permite o acompanhamento das demandas, inclusive com encaminhamento de e-mail de aviso sobre seu atendimento.

Da avaliação das respostas às demandas de acesso à informação apresentadas pelas Prefeituras Municipais, constato a ocorrência das seguintes tipologias de atendimento:

**Figura 21 – Consolidação das Respostas dos Municípios Consideradas Adequadas**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Prefeitura de Fortaleza	Todas	<p>Quanto ao assunto, esta Secretaria da Controladoria e Transparência, na sua competência, informa, conforme seus questionamentos:</p> <p>a) nenhum procedimento iniciado ou que tenha tramitado por esta SECOT;</p> <p>b) nenhum procedimento iniciado ou que tenha tramitado por esta SECOT;</p> <p>c) a SECOT prestou auxílio institucional e de orientação à SECOPAFOR na disponibilização das informações financeiras obrigatórias no PORTAL DA COPA 2014;</p> <p>d) nenhum procedimento iniciado ou que tenha tramitado por esta SECOT;</p> <p>e) nenhum procedimento iniciado ou que tenha tramitado por esta SECOT.</p>	Embora as respostas não sejam inteligíveis, não foram encontrados elementos que possam contrapô-las.
Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Prefeitura de Recife	Todas	<p>Informamos que a Gerência Geral de Controle Interno, Auditoria e Prestação de contas da Controladoria-Geral do Município, responsável pela auditorias de conformidade, não realizou trabalho na Secretaria de Esporte e copa do mundo sobre qualquer ação relativa ao citado evento. nem recebemos denúncias de irregularidades no referido órgão municipal. Portanto, não temos conhecimento de irregularidades ou impropriedades de atos de gestão decorrente de apurações realizadas pela Controladoria Geral do Município.</p>	Embora a resposta não seja inteligível, as diversas respostas constantes nos anexos, conduzem à conclusão de que a Prefeitura não foi acionada em relação à sua participação na Copa do Mundo de 2014, exceto em relação ao Ministério Público Federal, no qual foram explicitadas as demandas e as respostas da prefeitura.

**Figura 22: Consolidação das Respostas dos Municípios Divergentes de Fontes Oficiais**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Prefeitura de São Paulo	Denúncias	Não foram recebidas por esta Controladoria denúncias envolvendo a realização da Copa do Mundo de 2014.	Esta informação diverge da resposta encaminhada pela CGU sobre a ocorrência de denúncias envolvendo a realização da copa do mundo, a qual informa que foi recepcionada uma denúncia envolvendo a Prefeitura de São Paulo.

**Figura 23: Consolidação das Respostas dos Municípios em Desconformidade com a Norma**

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Prefeitura de Curitiba	Todas	De acordo com o departamento responsável não houve, no âmbito do município de Curitiba, processos (relativos a reclamações) por conta do evento da Copa do Mundo de 2014. <i>(sic)</i> Outrossim, informamos que os questionamentos relativos à Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União deverão ser solicitados ao Governo Federal pelo endereço: <a href="http://www.portaltransparencia.gov.br">www.portaltransparencia.gov.br</a> e os questionamentos relativos ao Ministério Público Estadual poderão ser dirigidos ao Estado do Paraná pelo endereço: <a href="http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br">http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br</a>	Os questionamentos encaminhados dizem respeito à atuação do órgão como responsável pela realização de projetos e ações governamentais vinculados à realização da copa do mundo de 2014. A limitação no atendimento não tem base legal.

Órgão	Tipo de Demanda	Resposta Resumida	Vínculo com a Tipologia
Prefeitura de Natal	Todas	Apurações Administrativas: "entre em contato com os órgãos de controle que são responsáveis por tais apurações de ilícitos". Demais questionamentos: "as informações referentes a sua solicitação foge do âmbito deste município".	

As informações produzidas pelos municípios constituem um cenário contraditório de atendimento à Lei de Acesso à Informação: de um lado, as prefeituras de Fortaleza, Recife e São Paulo que ofereceram respostas substantivas aos questionamentos e estão à frente do processo cultural de reconhecimento da informação pública como direito fundamental do cidadão; de outro, as prefeituras de Natal e Curitiba que, embora contem com sistemas modernos de controle das demandas de acesso à informação, não compreenderam a natureza das demandas - transferindo a responsabilidade das respostas para outros órgãos da Administração Pública.

### 3.3. Uma Fotografia da Transparência da Copa do Mundo de 2014

O fortalecimento da combatida democracia brasileira passa necessariamente pelo envolvimento das pessoas nas questões públicas, por meio do controle democrático das políticas públicas. Entendo que a LAI é uma ferramenta fundamental para se entender melhor o mundo em que se vive, pois permite investigar com maior profundidade as reais causas de nossas mazelas. Se devidamente apropriada pela coletividade, pode transformar algumas realidades locais, minimizando a agonia de parte da população que não tem acesso aos serviços básicos de saúde, educação, moradia e cultura.

Mas, a fotografia tirada a partir dos exames empíricos revela que a sociedade brasileira não se preocupou com os gastos - e demais decisões públicas - relacionados à Copa do Mundo de 2014, pois, a despeito das inúmeras ocorrências de irregularidades, foram registradas na Ouvidoria-Geral da Controladoria-Geral da União apenas 28 denúncias de cidadãos sobre o assunto, deixando claro que a disputa pela hegemonia, preconizada por Gramsci (1991) - e construída a partir das ações dos indivíduos - não se realizou.

Os resultados dos exames empíricos também trouxe a tona o fato de que os diversos entes públicos encarregados da realização do evento não tiveram compromisso com a transparência de suas ações, de modo que todas as limitações levantadas no capítulo de apresentação da Lei foram confirmadas nos testes empíricos, tanto no que se refere à transparência ativa quanto à transparência passiva.

A primeira questão geral que abordo é positiva e pode ser entendida como uma possibilidade: A LAI traz bons resultados quando o cidadão requer uma informação para compor uma estatística, ou quando a resposta do órgão à demanda do cidadão é "não temos informação sobre isso", "não ocorreu esse evento no órgão", etc. Se compararmos com o obscurantismo total em que vivíamos antes da edição, no qual gestores de todas as instâncias podiam simplesmente ignorar os requerimentos, isso já é um avanço.

Uma grave limitação da lei são suas instâncias recursais formadas exclusivamente por agentes públicos. Os testes empíricos comprovaram, a exemplo do comportamento do Ministério do Esporte, Ministério da Justiça, Comando do Exército e Infraero que é esforço inútil recorrer contra decisão de indeferimento ou negação de acesso à informação tomada pelo Estado. Uma vez decidido que a informação não será fornecida ou melhorada, resta ao cidadão apenas o caminho da justiça.

Outro limitador do exercício da cidadania é a previsão legal contida no artigo 22 da Lei de Acesso à Informação, o qual prescreve que o disposto na lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público. Esse mecanismo possibilitou que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária sonegasse as informações a respeito dos processos administrativos de apuração de responsabilidade instruídos pela empresa em relação à Copa do Mundo de 2014. Também permitiu que o Ministério da Justiça e o Ministério das Comunicações não informassem sobre o cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União, uma vez que os Acórdãos estão guardados sob o manto do sigilo.

As consequências negativas advindas da lista de excepcionalidades ao regime de acesso à informação (artigo 23) também foi sentida neste trabalho, pois o Governo do Distrito Federal, na ausência de resposta do órgão jurídico sobre a viabilidade de atendimento à demanda sobre apurações administrativas, resolveu não repassar a informação, estando o pedido pendente de atendimento até a presente data.

Por fim, o Comando do Exército, sem apontar qualquer justificativa fundamentada, negou acesso às informações solicitadas com base no artigo 13 do Decreto nº 7.724/2012, alegando que meu pedido exigiria produção de informação - e ignorando que todos os órgãos públicos dispõem de estruturas próprias para cuidar do assunto. Tal fato ratifica o entendimento de que a discricionariedade conferida ao gestor nesse dispositivo legal é um limitador da transparência.

Dessa forma restou patente que nas oportunidades em que solicitei informações que colocassem em risco os interesses do Estado ou de seus agentes, os titulares da informação tergiversaram, forneceram informações incompletas, utilizaram procedimentos indevidos e, por último, utilizaram dos artifícios previstos na própria lei para negar o acesso à informação.

Os resultados dos testes empíricos confirmaram todas as limitações levantadas na apresentação da Lei, fato que conduz a uma conclusão difícil de refutar: a Lei de Acesso à Informação, no caso específico da Copa do Mundo de 2014, não serviu de instrumento para o exercício da autonomia crítica, face às diversas inconsistências nas respostas produzidas pelo Estado que, preservando sua cota de segredo, não permitiu o conhecimento sobre o que efetivamente ocorreu durante o evento. Sem este conhecimento, a autonomia crítica fica inviabilizada. Contudo, registro que a autonomia de agência se realizou no momento da realização de cada pergunta, de cada recurso, o que antes da edição da Lei de Acesso à Informação não era possível sequer imaginar.

## CONCLUSÃO

"A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la"

Eduardo Galeano

A democracia implica, dentre tantos outros aspectos, o dever de prestar de contas. Nesse sentido, a sociedade tem o direito de questionar as ações de seus dirigentes e de participar de um debate pleno e aberto sobre tais atos; mas, para isso, depende do acesso à informação sobre o estado da economia, a execução das políticas sociais e outras questões de interesse público. O direito à informação funciona então como peça chave nas engrenagens da sociedade do conhecimento, sendo fundamental para o alcance de outros direitos fundamentais.

Assim, essa pesquisa se propôs a avaliar - tendo como exemplo as ações governamentais inerentes à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil - **as possibilidades e os limites da Lei de Acesso à Informação constituir-se instrumento do cidadão para o exercício de sua autonomia crítica**, buscando entender como a sociedade participa na efetivação da lei e os meios disponibilizados pelo Estado para que o cidadão exerça o controle democrático das políticas públicas. Neste trabalho autonomia crítica assumiu o entendimento de Doyal e Gough (1991, p. 225), para os quais essa categoria *requiere acceso al conocimiento de otras culturas, aunado a las habilidades críticas y las libertades políticas para evaluar su propia cultura y luchar para cambiarla si así lo eligen.*

Um dos pressupostos desta pesquisa é que a informação é um direito humano fundamental e inalienável, e, nessa condição, tende a propiciar os meios para que o cidadão avalie e participe com maior densidade da vida coletiva, reforçando sua capacidade de exercer a autonomia crítica. A retomada da discussão em escala mundial sobre os tratados internacionais de direitos humanos e de liberdade de expressão, que conferem o direito à informação um papel relevante, representa um ganho substantivo para o debate sobre as necessidades humanas básicas, pois enseja a conversão do direito social em política permanente.

Trazendo o debate para a Lei de Acesso à Informação do Brasil, constato que as instituições *Access Info Europe* e *Centre for Law and Democracy* colocam o Brasil na 18ª classificação no ranking global de acesso à informação, pois a LAI garante amplamente o direito de acesso, seu escopo é abrangente e prevê bons mecanismos de divulgação. Por outro lado, os referidos institutos criticaram as sanções previstas no caso de descumprimento da lei, a extensa lista de informações não divulgáveis e a ausência de um ente independente para cuidar das questões relacionadas ao direito da informação.

A Lei de acesso à Informação brasileira acompanha o processo de modernização do Estado e foi precedida da adoção de várias medidas administrativas voltadas ao incremento da transparência das ações públicas, tais como a implantação do Portal de Convênios, do Portal de Transparência do Governo Federal e das Páginas de Transparências Públicas. Tais mecanismos, entretanto, na visão de Werneck Vianna (2004) podem ser caracterizados como revolução passiva, pois acontecem, por decisão unilateral do Estado, sem a participação da sociedade e sem rompimento com os valores do passado. De acordo com o autor *Nossa marca tem sido a modernização sem o moderno*.

O debate político sobre a Lei de Acesso à Informação nas duas casas do Congresso Nacional foi marcado pelo desinteresse dos congressistas em relação à matéria, não havendo a necessária disputa política entre governo e oposição, na defesa de seus interesses. De modo semelhante, a sociedade civil brasileira, em que pese sua participação na formulação e implementação da lei, foi afastada de seu controle democrático, sendo excluída das instâncias recursais, destoando, portanto, das leis contemporâneas de acesso à informação que prevêem a existência de órgãos independentes, voltados à decisão dos recursos, formados por cidadãos de diversos segmentos da sociedade.

A parte mais significativa do estudo da Lei de Acesso à Informação diz respeito às suas características e contradições. A LAI criou mecanismos de transparência ativa - divulgação espontânea de informações públicas, independentemente de solicitação - e transparência passiva - disponibilização de informações públicas em atendimento a demanda cidadã - estabeleceu procedimentos para eventuais restrições de acesso e definiu as responsabilidades dos agentes públicos, civis ou militares, por possíveis violações ao direito de acesso à informação pública. Apesar de sua importância para o robustecimento da cidadania, a LAI traz em seu bojo algumas vulnerabilidades que colocam em risco o alcance da efetiva democratização das informações públicas, quais sejam: o afastamento da sociedade civil das instâncias recursais; a manutenção da validade de normas infralegais que privilegiam o segredo; a extensa lista de excepcionalidade à garantia de acesso à informação e a inclusão

de dispositivo que permite aos agentes públicos discricionariamente não atender pedidos genéricos ou que exijam a produção de informação.

O debate fundamental do marco teórico são as necessidades humanas básicas, que tem como marco os ensinamentos de Doyal e Gough (1991) segundo os quais a ideia de vida só poderá ser tomada por um significado amplo que envolva fatores relativos ao seu pertencimento no espaço social; ou seja: em tudo aquilo que confira à vida um sentido de participação e de preenchimento adequado de requerimentos segundo os quais todos possam agir no sentido de transformar a realidade de modo a aproximá-la escrupulosamente de uma existência exitosa. As necessidades humanas encontram-se, assim, alicerçadas em dois conjuntos de necessidades básicas objetivas e universais: saúde (física e mental) e autonomia (de agência e crítica).

A capacidade de agência é a condição prévia para que o indivíduo possa considerar-se a si mesmo como capaz de fazer algo e de ser responsável pela sua ação (Doyal e Gough, 1991). Trata-se, conseqüente, das atividades físicas e mentais – exitosas ou não - que compõem a história de como temos chegado a ser o que somos. Nesse sentido, ser autônomo consiste em “possuir capacidade de eleger opções informadas sobre o que se tem que fazer e de como levá-lo a cabo”. (DOYAL E GOUGH, 1991, P. 53). A autonomia crítica, por sua vez, revela-se como a capacidade das pessoas de não apenas saber eleger e avaliar informações com vistas à ação, mas de criticar e, se necessário, mudar as regras e práticas da cultura a que pertencem (PEREIRA, 2011, P. 74). A autonomia crítica traz em sua essência, a possibilidade de mudança da realidade, especialmente em tempos de transformações e crises, por meio do questionamento e da participação transformadora das pautas e regras sociais que fazem parte do mundo em que o indivíduo está inserido.

Aqui vale o registro de que a institucionalização do direito ao acesso à informação pública não garante a melhoria no exercício da autonomia, pois para o cidadão “criticar e, se necessário, mudar as regras e práticas da cultura a que pertencem”, ele precisa conhecer as peculiaridades da ação estatal questionada, formular as perguntas adequadas, avaliar criticamente a resposta do Estado e tomar providências com vistas a conferir eficácia à mudança desejada. A ausência de conhecimento sobre qualquer uma dessas etapas torna o processo de interação com o Estado frágil e incompleto, inviabilizando o exercício da autonomia crítica.

A despeito de as necessidades básicas serem universais, há mediações diferentes para a sua satisfação. Segundo Doyal e Gough (1991), os *satisfiers*, ou necessidades intermediárias, podem ser apreendidos como bens, serviços, atividades, relações, medidas,

políticas – que, em maior ou menor extensão, podem ser empregados para atender a essas necessidades, evitando danos aos seres humanos. São os insumos necessários à proteção da saúde física e da autonomia e à capacitação dos seres humanos para participar o máximo possível das suas formas de vida e cultura (PEREIRA, 2011, P. 75). Nesse contexto defendo que a informação é uma necessidade intermediária, uma vez que seu acesso fornece a chave para o exercício de vários direitos sociais, além de ser importante para o desenvolvimento econômico, por constituir-se em uma ferramenta que contribui para a clareza das “regras do jogo” no mercado, a redução da corrupção, a diminuição dos custos de transação e a tomada de decisões a partir de dados estratégicos, melhorando a gestão e os resultados do poder público.

A ausência do atendimento das necessidades básicas implica danos para a sociedade. Os danos irremediáveis foram definidos por Gough (2006) como a possibilidade objetiva de impedimento aos seres humanos de viverem física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica, gerando “a incapacidade fundamental das pessoas em perseguir o bem”. Refletindo o debate sobre dano irremediável para o plano prático deste trabalho, observo que a utilização da lei pelo cidadão que não tenha como propósito buscar elementos para o efetivo exercício do controle democrático das políticas públicas pode contribuir, ao contrário do desejável, para a ampliação do nível de desagregação social, uma vez a demanda desprovida de qualquer conteúdo de respeito ou solidariedade ao próximo, em nada acrescentará para a formação de consciência crítica sobre a ação governamental, tampouco para a autonomia crítica da coletividade.

A categoria sociedade civil ocupa papel relevante na explicação dos resultados da pesquisa, pois o pressuposto fundamental para que a Lei de Acesso à Informação sirva como instrumento de garantia do direito à autonomia crítica do cidadão é que a sociedade se aproprie da lei.

Contemporaneamente, a teoria neoliberal compreende a sociedade civil como uma esfera de interseção entre o Estado, o mercado e a família, onde se desempenham funções públicas a partir de espaços e iniciativas privadas. Nesse quadro, a sociedade civil é vista menos como uma esfera contraposta ao Estado e mais como um complemento, e até mesmo substituta, do Estado e do mercado. Nesse cenário, a responsabilidade social é representada por Organizações Não Governais e Organizações Cíveis sem Fins Lucrativos cujo funcionamento é orientado pelos organismos multilaterais de crédito. Percebo nessa construção teórica, o descarte da ideia do conflito social e a neutralização da vitalidade da sociedade civil como arena de confronto político, propugnando a reprodução de uma noção de

governabilidade da qual necessita a sociedade de mercado para se manter em funcionamento pleno.

A contribuição mais significativa para o debate sobre sociedade social foi construída pelo pensador italiano Antonio Gramsci. Para ele, sociedade civil “É um conjunto de organismos designados vulgarmente como privados” (Gramsci, 2001 b: 20), formado pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura. Tal conceito, porém, não abarcava a relação dialética que esses aparelhos privados de hegemonia mantinham com o Estado. Daí a necessidade de incorporar à elaboração teórica o conceito de sociedade política, entendida como o conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas. A junção da sociedade civil com a sociedade política forma a “Teoria Ampliada do Estado”

Para Gramsci, sociedade civil é a esfera da vida social na qual os diferentes grupos e classes sociais se organizam para disputar hegemonia, ou seja, para interferir diretamente na correlação de forças que determina o conteúdo do poder numa formação social concreta. “**É a arena privilegiada da luta de classes**” (GRAMSCI, 1991, p. 22), o terreno sobre o qual se dá a luta pelo poder ideológico.

Tratando sobre a sociedade civil no Brasil, Avritzer (2012) explica que a Assembleia Nacional Constituinte, instaurada em janeiro de 1987, ressignificou a relação Estado-Sociedade Civil, principalmente em relação ao modelo de orientação participativa, que permitiu a apresentação de emendas populares às propostas de políticas públicas; a discussão do orçamento público pela sociedade; e a inclusão de direitos sociais na Constituição Federal de 1988, notadamente nas áreas de saúde e de reforma urbana, lançando a pedra fundamental do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Estatuto da Sociedade. A mesma Constituição instituiu instrumentos vigorosos de participação popular como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

A previsão constitucional, entretanto, não implica necessariamente no fortalecimento da sociedade civil, pois essa conquista se dá na luta diária por mais direitos e seu alcance depende da participação efetiva de seus cidadãos nos problemas da sociedade. A participação, por sua vez, decorre do fato de que todo indivíduo exerce alguma influência sobre o meio social em que vive e sofre influência desse meio por mais que procure isolar-se (DALLARI, 2010), e supõe o envolvimento dos cidadãos em práticas voltadas para a política, tais como o

exercício de funções públicas, a filiação a partidos políticos, a mobilização das pessoas para protestar contra decisões governamentais, a associação a movimentos populares e a participação no processo eleitoral, principalmente a garantia de poder candidatar-se, votar e ser votado.

No debate sobre participação política, Benevides (2002) parte do reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida, para formular o conceito de cidadania ativa, que não é uma cidadania formal, distanciada do contexto sociopolítico, cultural e ético a que garante juridicamente os direitos, mas uma cidadania organizada de forma individual na sua prática e coletiva na sua afirmação. Nesse contexto, os brasileiros têm se mantido afastados dos movimentos populares, revelando a baixa participação política nacional. Tal fato foi confirmado pelo *Democracy Index 2014* no qual o Brasil foi considerado o 44º país mais democrático do mundo entre 165 nações independentes e dois territórios. Essa baixa participação também é sentida na implementação da Lei de Acesso à Informação, pois em que pesem as inúmeras denúncias de irregularidades envolvendo a realização da Copa do Mundo de 2014, foram registradas na Controladoria-Geral da União apenas 28 denúncias sobre o evento.

Ao debater sobre a ressignificação da cidadania, Marilena Chauí (1984), defende que essa se define pelos princípios da democracia, significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público.

Na discussão feita restou demonstrado que o conceito de cidadania tem sido historicamente encurtado em seu significado essencial - de conquista e consolidação social e política - por meio da degradação constante de seu senso coletivo e da vinculação direta do direito à liberdade ao direito de consumir. Nesse contexto, a liberdade do cidadão só se expressa no livre mercado e o consumismo, entendido como a realização pessoal e como signo de distinção social, passa a ser algo essencial para a manutenção do sistema capitalista, pois a acumulação só pode prosseguir com a condição de que as mercadorias sejam rapidamente consumidas, sucateadas e trocadas, sendo essa uma necessidade do capital. Assim, a sociedade civil não se apropria do tema coletivo e o cidadão é confundido propositalmente com o consumidor, tendo, em consequência, sua significação desviada e despolarizada.

Complicado seria tentar explicar o fenômeno da Lei de Acesso À Informação sem debater o papel do Estado no modo de produção capitalista, em especial em sua forma contemporânea neoliberal. O estudo realizado à luz dos ensinamentos de Ernest Mandel, Nicos Poulantzas, Claus Offe e Alysson Mascaro, deixam claro que o Estado assume o papel de garantidor do lucro do capital, seja por meio da regulação enviesada, com o claro propósito de proteger os interesses da burguesia dominante; seja produzindo o que a elite não se dispõe a realizar porque implicaria redução de ganhos. Em ambas as situações, a posição tomada pelo Estado, privilegia o capital em detrimento da satisfação das necessidades da coletividade. Em resumo, o papel do Estado no modo de produção capitalista, tem sido o de atuar em todas as dimensões da vida (política, econômica, social) visando à satisfação dos interesses de grupos privilegiados do capital, em prejuízo da sociedade que deixa de ser atendido em suas mais prementes demandas.

A vinculação entre a Lei de Acesso e os interesses do capital pode ser compreendida pela via da lógica democrática, no momento em que graves escândalos envolvendo casos de corrupção assolam instituições públicas importantes de diversos países, nos quais a falta de transparência sobre o modo em que são conduzidos os negócios públicos se mostra como motivo fundamental para a ocorrência do crime. Nesse contexto, a ausência de uma Lei de Acesso à Informação, em tese, pode incentivar a ocorrência de casos de corrupção, gerando, conseqüentemente, uma “tensão” na população com vistas a salvaguardar os interesses públicos. Tais ocorrências contribuem para a diminuição do lucro das empresas públicas e afetam o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) prejudicando, dessa forma, os interesses do capital. Por outro lado, a divulgação de informações pública pode mitigar a ocorrência de corrupção, desde que as informações disponibilizadas sejam analisadas, questionadas e debatidas pelo coletivo social com vistas à garantia de que o conceito republicano de negócio público está sendo respeitado.

Outro elemento teórico importante para explicar o fenômeno da transparência do Brasil é o patrimonialismo, o caráter conservador e clientelista que balizou a fundação do estado brasileiro - e que se mantém até hoje. Nessa discussão demonstro que a prática patrimonialista consiste na apropriação indevida dos bens e recursos públicos por pessoas privadas – ocupantes de postos públicos – que usam esses recursos como se deles fossem para privilegiar familiares e amigos, em vez de aplicá-los em benefício da sociedade.

Correlacionando com o objeto do trabalho, no Brasil, da cultura do segredo, a informação pública tem sido historicamente tratada como um recurso de propriedade do Estado e por ele usado indevidamente para beneficiar grupos políticos com interesses não

republicanos. Até a década de 2000, a maioria das informações sob a tutela do Estado encontrava-se guardadas sob o manto do sigilo, o que, na prática, impedia qualquer tentativa de efetivo controle democrático das políticas públicas. O acesso à informação pública, nesse contexto, ganha importância à medida que pode trazer à luz as situações de conluio entre o poder público e o privado.

Já o clientelismo pode ser entendido como um tipo de relação entre atores políticos, envolvendo a concessão de benefícios públicos (empregos, benefícios fiscais, isenções) em troca de apoio político, permanecendo a sua forma básica, que envolve a negociação do voto. É a apropriação privada da coisa pública, assentado na troca recíproca de favores entre patrão e cliente, os quais controlam recursos desiguais.

Nesse contexto, é importante consignar que o Brasil vivencia uma dicotomia na qual o modelo nefasto de governar - baseado na troca de favores - que tem origem no patrimonialismo histórico - convive com a implantação de modernas práticas de transparência governamental. O desafio que se impõe ao Estado e à sociedade é que a Lei de Acesso à Informação sirva de instrumento para “escancarar” as práticas clientelistas, que embora assumindo novas facetas no mundo contemporâneo, baseiam-se essencialmente na troca de favores políticos.

Trazendo para o plano prático, os testes empíricos evidenciaram que as informações disponibilizadas a título de transparência ativa no sítio Copa 2014 - Transparência em 1º Lugar são úteis para o exercício do controle democrático das políticas públicas, pois oferecem uma visão geral sobre a realização do evento esportivo, indicando minimamente o que foi feito, por quem foi feito e quanto custou cada projeto, informações essenciais para o entendimento de como foi estruturada organicamente a copa do mundo. A análise dos dados da transparência ativa fornece também indícios de situações suspeitas que podem conduzir à caracterização de atos eivados de impropriedade ou irregularidade. A transparência ativa, dito de outro modo, favorece o exercício da autonomia de agência, pois possibilita que o cidadão entenda como o Estado se estruturou para realizar a política pública e quais as demandas devem ser formuladas para esclarecer eventuais situações tendentes a comprometer a regular gestão da coisa pública. Em contradição, a inação da sociedade em relação à transparência ativa, transforma as informações ali contidas em letras mortas, sem sentido, concedendo, de certa forma, um salvo conduto ao tipo de transparência promovida pelo Estado.

Por outro lado, as fragilidades encontradas nas informações constantes no sítio da copa (informações divergentes, incorretas e insuficientes), demonstram que o governo não cumpriu, nos seus exatos termos, os ditames contidos no Decreto nº 7.034, de 15/12/2009, o

qual previa a "ampla transparência às ações do Governo Federal para a realização da Copa do Mundo de Futebol". A existência dessas informações no sítio da transparência da copa, mesmo decorridos nove meses da realização da copa indicam, também, que a sociedade brasileira não se preocupou com o assunto, ratificando, assim, a afirmação de Gruenberg (2007) no sentido de que um dos principais desafios para implementação de leis de acesso é engajar e/ou atender setores da sociedade interessados em temas de interesse mais geral, como boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção.

No que diz respeito à transparência passiva, vale registrar um aspecto positivo: a LAI traz bons resultados quando o cidadão requer uma informação para compor uma estatística, ou quando a resposta do órgão à demanda do cidadão é "não temos informação sobre isso", "não ocorreu esse evento no órgão", etc. Se compararmos com o obscurantismo total em que vivíamos antes da edição, no qual gestores de todas as instâncias podiam simplesmente ignorar os requerimentos, tal situação já representa um avanço.

As informações da transparência ativa, que servem como guias de funcionamento da política pública, as respostas assertivas dos órgãos sobre situações regulares, os recursos às instâncias superiores (que também é uma contradição) e as reclamações pelo não atendimento das demandas caracterizam **possibilidades** da Lei de Acesso à Informação que devem ser exploradas à exaustão pelos cidadãos com vistas ao rompimento da cultura do segredo.

Os resultados dos exames empíricos evidenciaram também que os diversos entes públicos encarregados da realização da copa do mundo - à exceção do Ministério da Defesa, Ministério das Comunicações, Telebrás, Prefeitura de Fortaleza e Prefeitura de Recife - não tiveram compromisso com a transparência de suas ações, de modo que todas **as limitações** levantadas no capítulo de apresentação da Lei foram confirmadas, quais sejam: a inutilidade do recurso contra decisão de indeferimento ou negação de acesso à informação tomada pelo Estado; o uso de normas infralegais, publicadas antes da vigência da LAI, como amparo para negar a informação; a utilização das "excepcionalidades legais" para negação do acesso à informação; e a alegação, sem fundamentos consistentes, de que a demanda exigiria produção de informação. Esse resultado vai ao encontro do alerta feito por Darch e Underwood (2010) segundo os quais a garantia legal não está, necessariamente, ligada a processos de democratização, nem é suficiente para a realização dos objetivos de combate à corrupção, eficiência da máquina pública, entre outros alegados benefícios de uma lei de acesso

Os recursos utilizados pelo Estado para negar a informação prejudicaram sobremaneira a transparência das ações da copa, principalmente no que diz respeito ao conhecimento das determinações dos órgãos de controle externo em relação à matéria. Restou

patente, ainda, que nas oportunidades em que solicitei informações que colocassem em risco os interesses do Estado ou de seus agentes, os titulares da informação tergiversaram, forneceram informações incompletas, usaram procedimentos indevidos e, por último, utilizaram dos artifícios previstos na própria lei para negar o acesso à informação, ratificando, dessa forma, o entendimento de Grau (2006) de que na cultura do segredo, o cidadão e a sociedade civil ficam dependentes da discricionariedade burocrática, situação perniciososa para a construção de uma administração pública transparente.”

Tendo como principal instrumento norteador da decisão a avaliação sobre os resultados dos testes empíricos, concluo que a Lei de Acesso à Informação, no caso específico da Copa do Mundo de 2014, não serviu de instrumento para o exercício da autonomia crítica, pois o Estado preservou sua cota de segredo e não me consentiu sequer "dispor e se apropriar de toda sorte de informações e conhecimentos que permitam uma análise acurada da realidade" (DOYAL E GOUGH, 1991), o que poderia propiciar as condições suficientes para agir na transformação da realidade. Contudo, registro que a autonomia de agência, entendida como a "capacidade de eleger opções informadas sobre o que se tem que fazer e de como levá-lo a cabo". (DOYAL E GOUGH, 1991, P. 53) foi exercitada no momento da realização de cada pergunta e de cada recurso, o que antes da edição da Lei de Acesso à Informação não era possível imaginar.

Trata-se, conseqüentemente, das atividades físicas e mentais – exitosas ou não - que compõem a história de como temos chegado a ser o que somos. Nesse sentido, ser autônomo consiste em “possuir capacidade de eleger opções informadas sobre o que se tem que fazer e de como levá-lo a cabo”. (DOYAL E GOUGH, 1991, P. 53)

Neste caso, a **hipótese** levantada inicialmente de que a Lei de Acesso à Informação possibilita o controle democrático das ações do Estado, porquanto serve de alicerce para o alcance da autonomia crítica dos indivíduos, **não se confirmou**, uma vez que em nenhuma oportunidade, em que pesem as reiteradas solicitações e recursos, obtive informações claras e precisas que me permitissem compreender criticamente as decisões do Estado em relação à copa do mundo, notadamente em relação às irregularidades identificadas pelos órgãos de controle e às medidas adotadas pelos gestores públicos voltadas ao saneamento dos problemas. A ausência dessas informações inviabiliza a participação política e a luta pela mudança na prática estatal, nos termos defendidos por Doyal e Gough (1991, p. 225), para os quais autonomia crítica *requiere acceso al conocimiento de otras culturas, aunado a las habilidades críticas y las libertades políticas para evaluar su propia cultura y luchar para cambiarla si así lo eligen.*

De acordo com o professor Pedro Demo (2009) o conhecimento carece de qualidade política, para que sua competência científica sirva à sociedade. Esta pesquisa pretende subsidiar o debate e contribuir para a transformação da realidade inerente ao controle democrático das políticas públicas, em benefício do interesse coletivo. Nesse contexto, e retomando à questão central do trabalho, apresento a seguir os mecanismos que o Estado deveria oferecer ao cidadão para que esse se aproprie da Lei de Acesso à Informação e a utilize como instrumento para o exercício da autonomia crítica:

- a) capacitar o cidadão para o uso efetivo dos recursos da LAI em benefício da coletividade, ensinando-o sobre o que perguntar, como formular as questões e a quem dirigi-las;
- b) alterar os artigos que tratam da classificação de documentos sigilosos e das instâncias recursais de acesso à informação, com vistas à inclusão da sociedade civil nos comitês decisórios do processo de disponibilização de informações públicas;
- c) alterar o artigo 22 da Lei de Acesso à Informação, com visto a adequá-la ao princípio internacional de que a política de divulgação tem precedência sobre o sigilo, evitando, assim, que normas infralegais, editadas antes da edição da LAI, sirva como pretexto para a sonegação de informação;
- d) abrir o banco de dados do e-SIC - sem expor os consultantes, para uso de toda a sociedade, ampliando, dessa forma o conhecimento da coletividade sobre a gestão pública;
- e) incluir entre as informações obrigatórias da transparência ativa (§ 1º, art. 8º) a relação das determinações e/ou recomendações dos órgãos de controle externo e interno, assim como as providências adotadas pelo órgão para resolver ou mitigar as eventuais irregularidades;
- f) alterar a redação do art. 13 do Decreto nº 7.724/2012, de forma a reduzir o nível de discricionariedade do agente público encarregado de responder a demanda por acesso à informação; e
- g) incluir na lei dispositivos que garantam o cumprimento dos princípios internacionais "reuniões abertas" e "proteção para denunciadores" de forma a ampliar a transparência dos atos públicos.

Concluo afirmando que, em que pese os resultados desanimadores desta pesquisa, a sociedade deve se apropriar das garantias consignadas na Lei de Acesso à Informação e pô-las em prática - com vistas a colher os elementos direcionadores da fiscalização cidadã sobre os atos públicos - e, dessa forma, mostrar a sociedade suas falhas estruturais e lutar pelas mudanças necessárias, exercitando sua autonomia de agência e construindo, gradativamente, o caminho para o alcance da autonomia crítica. Os cidadãos precisam ser insistentes e lutar contra a cultura do segredo, ainda impregnada no seio do Estado, pois, como afirmou Gramsci (1991) é no terreno da sociedade civil que ocorre a disputa pela hegemonia.

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOMENTE SE TORNARÁ EFETIVA PELO PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL.**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008, p. 14.

ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. *Global right to information mating map*. Disponível em <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em 10 dez 2014.

ARTIGO 19. **Acesso à informação: um guia para ONGs, lideranças comunitárias e movimentos sociais**. Disponível em [http://www.dhnet.org.br/dados/guias/a\\_pdf/201\\_guia\\_artigo19\\_gaio.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/guias/a_pdf/201_guia_artigo19_gaio.pdf). Acesso em 15 fev 2015.

AVELAR, Lúcia. **Participação política** In Sistema político brasileiro: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: Uma análise do orçamento participativo no brasil**. In: SANTOS, B. de (Org.). Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.466

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro 2012, p. 383-398.

BARROS, Ana Maria. **O clientelismo e a política brasileira na educação municipal no nordeste em educação e clientelismo: os educadores e a educação municipal no nordeste: João Pessoa, ideia, 2009.**

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. Ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2011 (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania Ativa**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

\_\_\_\_\_. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, nº. 33, p. 5-16, agosto 1994.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. 4. Ed. São Paulo: Ed Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BORON, Atílio. **Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). Pós – neoliberalismo II: que Estado para que democracia? Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

BRAGE, Luis B. *Las necesidades sociales: teorías y conceptos básicos*. Madrid: Editorial Síntesis, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.228 de 15 de maio de 2009**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>. Acesso em 5 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Arnaldo Oliveira Júnior. 6. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Brasil rumo a uma cultura de acesso à informação**. Disponível em <http://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/course/category.php?id=15>. Acesso em 30 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Cartilha olho vivo no dinheiro público**. Um Guia para o cidadão garantir os seus direitos. Publicação da CGU. Brasília, DF. 2008.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Parceria para o governo aberto**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia03712.asp>. Acesso em 7 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Política brasileira de acesso a informações Públicas**: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>. Acesso em 25 out 2014.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Portal Copa 2014 - Transparência em 1º lugar**. Disponível em <http://transparencia.gov.br/copa2014/home.seam>. Acesso em 2 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Portaria Nº 571, de 22 de Março de 2010**. Disciplina o Decreto nº 7.034/2009 que versa sobre a transparência das ações do Governo Federal em relação à Copa do Mundo de 2014. Disponível em <http://www.transparencia.gov.br/copa2014/arquivos/portaria571.pdf>. Acesso em 15 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Primeira conferência nacional sobre transparência e controle social**. Disponível em <http://www.consocial.cgu.gov.br/>. Acesso em 8 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Relatório sobre a implementação da lei nº 12.527, exercício 2013**. Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>. Acesso em 15 fev 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998**. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D2910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D2910.htm). Acesso em 30 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.** Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D4410.htm). Acesso em 31 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.** Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5301.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5301.htm). Acesso em 30 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004.** 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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4553.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm). Acesso em 30 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D5482.htm). Acesso em 30 jan 2015

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em 15 jan 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.034, de 15 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a divulgação, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, de dados e informações relativos à Copa do Mundo de Futebol de 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D7034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D7034.htm). Acesso em 30 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.166, de 5 de maio de 2010.** Cria o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, institui seu Comitê Gestor, regulamenta disposições da Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D7166.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D7166.htm). Acesso em 30 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII docaput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em 5 nov 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.845, de 914 de novembro de 2012.** Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D7845.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D7845.htm). Acesso em 30 jan 2015

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm). Acesso em 30 jan2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997.** Institui o número único de Registro de Identidade Civil e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9454.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9454.htm). Acesso em 30 jan2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm). Acesso em 2 fev 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10520.htm). Acesso em 30 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.** Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L11111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L11111.htm). Acesso em 30 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em 4 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012.** Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nos 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12663.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12663.htm). Acesso em 4 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 5 jan 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em 5 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 30 de abril de 2010.** 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 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em

[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=96674](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96674). Acesso em 7 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa do Mundo de Futebol de 2014**. Disponível em <http://www.copatransparente.gov.br/homecopa>. Acesso em 2 fev 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.608/2014 – Plenário**. Disponível em [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/009.205-2013-6%20-%20Copa%20do%20mundo%20consolidado.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/009.205-2013-6%20-%20Copa%20do%20mundo%20consolidado.pdf). Acesso em 20 fev 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa - TCU Nº 62, DE 26 de maio de 2010**. Estabelece normas acerca do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre os recursos públicos federais destinados à organização e à realização da Copa do Mundo de 2014. Disponível em <http://www.copatransparente.gov.br/informacoes/normativos-do-tcu/instrucao-normativa-no-62-2010/view>. Acesso em 2 fev 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **O TCU e a copa do mundo de 2014**. Disponível em [portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2444985.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2444985.PDF). Acesso em 20 fev 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo, SP: Brasiliense, 1981.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **Fundamentos da política e da sociedade brasileira**. In *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo, Editora Moderna, 1984.

\_\_\_\_\_. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro**. Organizador André Rocha. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. *Associations and democracy*. London: Verso, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**. São Paulo, SP: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Discutindo sociedade civil e democracia**. Paper, 2007. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=781>> Acesso em: 21fev2014.

COUTINHO, Carlos Nelson; MENESES, Jaldes Reis de. A hegemonia como contrato. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, Dezembro 2013.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 11. Cidade da Guatemala, 2006.

DAGNINO, Evelina. **Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. Em Evelina Dagnino (org.), *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. S.Paulo: Editora Brasiliense, 1994. pp.103-115.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. **O que é participação política?** São Paulo: Brasiliense, 2010. Coleção Primeiros Passos.

DARCH, Collin; UNDERWOOD, Peter G. ***Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness***. Oxford: Chandos Publishing, 2010.

DEMO, Pedro. Qualidade e pesquisa na universidade. **Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Administração**. Vol. 1, n. 1, p.52-64, Maio/2009.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **O Clientelismo no poder legislativo**. Disponível em [http://www.academia.edu/800332/O\\_clientelismo\\_no\\_Poder\\_Legislativo](http://www.academia.edu/800332/O_clientelismo_no_Poder_Legislativo). Acesso em 2 fev 2015.

DOYAL, Len; GOUGH Ian. ***Una teoría de las necesidades humanas***. Londres: MacMillan, 1991.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. ***Teoría de las necesidades humanas***. 1. Ed. Madrid: Tesys, 1994.

DUAYER, Mário. Marx, verdade e discurso. **Perspectiva**, Florianópolis, v.19, n.1, p.15-39, jan./jun. 2001

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ***Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental***. Disponível em <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em 10 dez 2014.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998.

FARIAS. Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de sociologia e política**, nº Nov de 2000.

FERNANDES, Florestan. **Investigação etnológica no Brasil e outros ensaios**. Petrópolis, Vozes, 1975.

FRASER, Nancy. **Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of the actually existing democracy**, in: Calhoun. *Habermas and the public sphere*. MIT Press, 1992, p. 109-42.

GALEANA, Patrícia. *Information, archives and democracy*. In: FOX, J.A. et. al. (Orgs.) Mexico's Right-to-know reforms: civil society perspectives, [s.l.]: Center for Global, International and Regional Studies, 2007.

GALTUNG, Johan. **International Development in Human Perspective**, en AURTON. J.W. (edil.) (1990: 301-335).

GOHN, Maria da Glória. **Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, Ângela de Castro. **O Populismo e as ciências sociais no brasil: notas sobre a trajetória de um conceito**. In: FERREIRA, Jorge. (Org) O Populismo e sua história – debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GOMES JR, Newton Narciso. **Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas**. 2007. Tese (Doutorado em política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília (UnB).

GOMES JR, Newton Narciso; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (2013) Necessidades do capital *versus* necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 5, n.1, p.50- 65, jan./jun. 2013.

GOUGH, Ian. *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires: Miño y Davila Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. *Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis*. In: GOUGH, Ian; WOOD, Geof. Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts. Cambridge: University Press, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 43.597, de 16/5/2012**. Regulamenta o acesso à informação no governo do estado do rio de janeiro. Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=1037066>. Acesso em 2 fev 2015.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**. Volume 2. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAU, Cunill Nuria. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998. 302p.

\_\_\_\_\_. **Responsabilização pelo controle social.** In: L. C. Bresser-Pereira, & N. C. Grau, *Responsabilização na Administração Pública* (pp. 263-322). São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da nova república.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heureser, 2003. (teses FEE n. 6), p. 41.

GRUENBERG, Christian. Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de Derechos Humanos y Anti-Corrupción. *The international council on human rights policy*, p. 1-47, 2007.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Processos Participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevidéu:** comparando semelhanças e diferenças. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação.* Chapecó: Argos, 2007.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Das necessidades humanas aos direitos.** Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1999.

\_\_\_\_\_. **Revista da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais-** Ano 1 - Nº 1, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action. Vol 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason.* Boston, Beacon Press, 1987a.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo:** história e implicações. 2. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Linhas fundamentais da filosofia do direito.** Trad. de Marcos Lutz Müller, Campinas, São Paulo, IFCH/UNICAMP, textos didáticos nº. 32 – Maio, 1998.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987

HELLER, Agnes. *Una revisión de la teoría de las necesidades.* Barcelona: Paidós, 1996.

\_\_\_\_\_. *Teoría de las necesidades en Marx.* 3. Ed. Barcelona: Península, 1998.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão** (1642), Trad. Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins. Fontes, 1992. (Coleção Clássicos).

HOBBS, Eric John Ernest. **A Era do Capital.** São Paulo: Paz e Terra, 1975.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INDIA. **The right to information act, 2005.** Disponível em <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em 15 dez 2014.

KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis**: política interiorana e poder local. São Paulo: Cultura Acadêmica; Araraquara: Laboratório Editorial – UNESP, 2000.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. De Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa - ômega, 1975.

LECA, Jean. *Individualisme et citoyenneté*. In: BIRNBAUM, Pierre & LECA, Jean (dir.). Sur L'Individualisme. 2a ed., Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991: p. 159-209.

LOCKE, John. **Pensamientos sobre la educación**. Madrid: Ediciones Akal S.A, 1986. LOCKE, John. Segundo Tratado Sobre o Governo. 2. ed. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Coleção Os Pensadores

LOPES, Cristiano Alencar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos** – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. Caderno de Finanças Públicas, Brasília: ESAF, v., n. 8, p. 5-41, dez. 2007.

MALIN, Ana Maria Barcello. **Política e economia da informação**. XIII Encontro nacional de pesquisa em ciência da informação, 2012. Disponível em <https://obgi.files.wordpress.com/2012/10/reflexc3b5es-sobre-a-adesc3a3o-brasileira-ao-regime-global-de-acesso-c3a0-informac3a7c3a3o-pc3bablica.pdf>. Acesso em 8 jan 2015.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARSHALL, Thomas Humprey. *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press, 1992.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Lisboa: Editora presença. V.1, 1974.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **O capital preside a política**. Disponível em <http://blogdaboitempo.com.br/2014/01/13/sobre-a-atualidade-politica/>. Acesso em 22fev2014.

MASLOW, Abraham. *Motivacion y personalidad*. Madrid: Díaz de Santos, 1991.

MAX-NEEF, Manfred. *Desarrollo a escala humana*. Barcelona: Icaria, 1998.

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

MILL, John Stuart. **Da Liberdade**. São Paulo: IBRASA, 1963.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

- NANCY, Jean Luc. *Communism, the Word in the idea of commusim*, Londres: Verso, 2010
- NETTO, José Paulo; Braz, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- NEVES, Ângela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.
- OFFE, Claus. **Dominação de classe e sistema político**. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, C. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PAES, Eneida Bastos. Construção da lei de cesso à informação pública no brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*. **Revista do Serviço Público**. V. 62, nº 4, 2011.
- PEREIRA, Carlos. A política pública como caixa de pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na Reforma Sanitária Brasileira - 1985-1989”. **Dados**. vol.39, n. 3, 1996.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil**. In: BRAVO, Maria Inês Souza, PEREIRA, Potyara A. P.(org.). Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro:UERJ, 2002
- \_\_\_\_\_. **Controle democrático com garantias de direitos** – Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania** in política social no capitalismo: tendências contemporâneas (organizadoras) Ivanete Boschetti. São Paulo: Cortez, 2008.
- PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política. **Quaderni di Sociologia**, v. 15, nº 3-4, jul - dez, 1966.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980a.
- PRADO JR, Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1953.
- RABENHORST, Eduardo R. Necessidades básicas, direitos humanos e pobreza. **Verba Juris** ano 6, n. 6, jan./dez. 2007
- REPÚBLICA DA LIBÉRIA. **Freedom of Information Act Of 2010**. Disponível em <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em 10 dez 2014.

ROCHA, Alexandre Pereira da. **Clientelismo, o enclave da democratização e da cidadania no Brasil**. Disponível em [http://www.simposiodemodernidade.unb.br/mesas/15\\_mesa/Rocha%20-%20Clientelismo,%20o%20enclave%20da%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20da%20cidadania%20no%20Brasil.pdf](http://www.simposiodemodernidade.unb.br/mesas/15_mesa/Rocha%20-%20Clientelismo,%20o%20enclave%20da%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20da%20cidadania%20no%20Brasil.pdf). Acesso em 2 jan 2015.

ROIG, Anõn Maria Jose. **Necesidades y Derechos**: un ensayo de fundamentación Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

RONIGER, Luis; GÜNES-AYATA, Ayse. **Democracy, clientelism and civil society**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Nova Cultural, 1999

SAFATLE, Vladimir. **Política de uma nota só**. Disponível em [http://www.cartacapital.com.br/acl\\_users/credentials\\_cookie\\_auth/require\\_login?came\\_from=http%3A//www.cartacapital.com.br/sociedade/politica-de-uma-nota-so/](http://www.cartacapital.com.br/acl_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_from=http%3A//www.cartacapital.com.br/sociedade/politica-de-uma-nota-so/). Acesso em 6/1/2015.

SALES, Tereza. Raízes da desigualdade social na cultura brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. nº 25, 1994.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SERBIA. **Law on Free Access to Information of Public Importance**. Disponível em <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em 10 dez 2014.

SMITH, Adam. **Riqueza das Nações**. Lisboa : Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1981. 2 vols.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000

*THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT'S. Democracy Index 2014*. Disponível em <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>. Acesso em 15 fev 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index**. Disponível em <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>. Acesso em 10 fev 2015.

VENTÓS, Xavier Rubert. **Ética sin atributos**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1996.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. 2.Ed. São Paulo: Revan, 2004.

\_\_\_\_\_. **Seminário Reforma Política** – Rio de Janeiro: In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

WIGGINS, David (1985). **Claim of need** In: HONDERICH, Ted (Ed). *Morality and Objectivity*, Routledge and Kegan Paul.

## ANEXOS

**ANEXO A** - Resposta da CGU sobre Denúncias acerca da Copa do Mundo de 2014.

Prezado Senhor DALN,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, faço referência ao **Pedido de Acesso nº 00075000043201514**, por meio do qual Vossa Senhoria solicita informação relativa ao quantitativo de denúncias a respeito da realização da Copa do Mundo de 2014, estratificado por órgão, para fins de subsidiar trabalho acadêmico.

Informamos que, no âmbito da Ouvidoria-Geral da União – OGU/CGU-PR, foram recebidas, mediante o formulário próprio de denúncias disponível na Internet, 28 (vinte e oito) denúncias de cidadãos relativas à Copa do Mundo de 2014, assim estratificadas, conforme sua solicitação:

### QTD. DENÚNCIAS ÓRGÃO INDICADO

01 BNDES

02 Governo do Estado do Rio de Janeiro

01 Governo do Município do Rio de Janeiro

01 Governos do Município de Curitiba e do Estado do Paraná

05 Governo Federal (genérico)

01 Não identificado (falta de elementos)

02 Não identificado (genérico)

01 Câmara dos Deputados

01 Congresso Nacional

01 Governo do Município de São Paulo

01 Ministério das Cidades

01 Ministério do Trabalho e Emprego

01 Ministério da Justiça

01 Empresa Privada

01 Governo do Estado da Bahia

01 Governo do Município de Campos dos Goytacazes – RJ / Ministério do Esporte

06 Cidadão/Servidor Público

Atenciosamente,

Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão - CGCID

OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Área responsável pela resposta: Ouvidoria-Geral da União

Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Ouvidor-Geral da União.

Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias.

**ANEXO B - Resposta da CGU à Solicitação dos Conteúdos das Demandas.**

Prezado cidadão,

Agradecendo sua pergunta, esclarecemos que muitos dos pedidos registrados no sistema e-SIC contêm informações de caráter pessoal, tanto no campo da solicitação, quanto no campo da resposta, o que nos impediria, no presente momento, de conceder livre acesso ao conteúdo da solicitação/demanda dos solicitantes. Além disso, ainda há a possibilidade de os pedidos se enquadrarem em outras situações de sigilo previstas em legislação esparsa, a exemplo do sigilo profissional, fiscal, bancário, etc., situações essas também protegidas pela Lei 12.527/2011, em seu Art. 22.

Destacamos ainda que, em função da relevância da matéria, o Decreto nº 7.724/12, em seu art. 65, inciso IV, previu a responsabilização do agente público na hipótese de divulgação, acesso ou permissão de acesso indevido à informação pessoal. Nesse sentido, para que as informações pessoais possam ser divulgadas ou acessadas por terceiros, deverá haver o consentimento expresso da pessoa a que se referirem, conforme previsto no art.55, inciso II, do citado Decreto.

Por oportuno, informamos que esta Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) está trabalhando em projeto de disponibilização aberta da base de pedidos e respostas do e-SIC, excetuando-se os registros que contiverem informações de caráter pessoal.

Atenciosamente,

**Área responsável pela resposta:** Diretoria de Transparência e Controle Social.

**Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância:** Secretário de transparência e Prevenção da Corrupção.

**Prazo para interposição do recurso de 1ª instância:** 10 dias.

**ANEXO C - Resposta ao Recurso em Primeira Instância Apresentado à CGU**

Prezado cidadão,

Preliminarmente, registre-se o apreço desta Controladoria-Geral da União (CGU) pelo tema de sua pesquisa.

Posto isso, conheço do tempestivo recurso e, no mérito, com base no art. 13 do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, nego-lhe provimento pelas razões a seguir apresentadas.

A negativa em lhe fornecer as informações na forma solicitada não se deve a um capricho desta CGU, mas deriva da impossibilidade, hoje, de atender a sua demanda.

Em resumo, a negativa pode ser assim resumida e justificada:

demanda de trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações a esta CGU: como já lhe foi dito, o atendimento do pedido exigiria desta CGU a análise de cada pedido de informação, caso a caso, para verificar se há ou não informações de caráter pessoal ou que estejam submetidas a algum tipo de sigilo legal que impeçam sua divulgação (inciso III do art. 13 do Decreto n.º 7.724, de 2012); e

volume do trabalho desproporcional : ainda que o pedido se restrinja ao ano corrente de 2014 e que a análise seja restrita a quatro ministérios e dois órgãos da Presidência da República (PR), ainda assim o número de pedidos a serem analisados seria superior a dois mil e quinhentos somente no Ministério da Defesa (computados a Administração Central, os Comandos Militares, a Escola Superior de Guerra e o Hospital das Forças Armadas), o que torna o pedido desproporcional à força de trabalho desta unidade da CGU responsável pelo atendimento da presente demanda (inciso II do art. 13 do Decreto n.º 7.724, de 2012).

Ressalte-se aqui a informação já dada de que esta unidade da CGU trabalha em um projeto que, quando concluído, permitirá disponibilizar a base de pedidos e respostas do e-SIC, excetuados os registros que contiverem informação de caráter pessoal ou submetido a alguma forma de sigilo legal.

Como forma alternativa para que possa obter as informações de que necessita, sugere-se que o senhor faça os pedidos individualmente aos órgãos relacionados em seu pedido.

Atenciosamente,

**SÉRGIO NOGUEIRA SEABRA**

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

## **ANEXO D - Resposta ao Recurso em Segunda Instância Apresentado à CGU**

Em atenção ao recurso de segunda instância interposto por V. Sa., em 18/09/2014, para a Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito do processo administrativo de acesso à informação de NUP 00075.001046/2014-86, prestamos os seguintes esclarecimentos:

1. Reitera-se o posicionamento apresentado pela CGU na resposta ao recurso de primeira instância. A entrega das informações solicitadas exigiria a verificação, caso a caso, da possível presença de informações pessoais ou sigilosas nos pedidos, além do necessário trabalho adicional de tarjar essas informações, as quais estão protegidas na forma do art. 6, III, da Lei de Acesso à Informação (LAI). Destaca-se que esses trabalhos adicionais seriam realizados sob um elevado volume de dados – “dois mil e quinhentos [pedidos de acesso à informação] somente no Ministério da Defesa” – como ressaltado na resposta anterior da CGU, o que torna o presente pedido desproporcional à força de trabalho dessa Controladoria. A realização de atividades destinadas ao atendimento de um determinado pedido de acesso à informação não podem inviabilizar as demais atividades finalísticas da CGU, podendo inclusive colocar em risco a concretização do direito de acesso à informação de outros cidadãos. Portanto, com base nos incisos II e III do art. 13 do Decreto no 7.724/2012, não existe no momento possibilidade de atendimento da presente demanda.
2. Deve-se perceber que o caso em análise não se enquadra entre as hipóteses que permitem a disponibilização das informações pessoais sem o consentimento de seus titulares, de acordo com o art. 55, II, e art. 57 do Decreto no 7.724/2012. O fato do solicitante ser servidor da CGU – conforme expõe em seu pedido – não o insere na condição de “agente público autorizado” prevista do art. 55, I, do Decreto no 7.724/2012, pois o mesmo se encontra em “exercício descentralizado” em outro órgão e a consulta seria realizada fora do contexto das atividades de monitoramento da LAI realizadas no âmbito das atribuições da CGU.
3. Em relação à sugestão para que as informações sejam consultadas e divulgadas apenas em formato estatístico, inclusive com termo de responsabilidade pelo uso e sigilo das informações, deve-se afirmar que esses mecanismos não seriam suficientes para afastar a necessidade de proteção das informações pessoais e sigilosas prevista pelo art. 6o, III, da Lei de Acesso à Informação. Além disso, como já destacado na resposta inicial da CGU, o art. 65, IV, do Decreto no 7.724/2012 previu a responsabilização do agente público nas hipóteses de divulgação, acesso ou permissão de acesso indevido à informação pessoal ou classificada em grau de sigilo.
4. Independentemente disso, é preciso ressaltar que a CGU “está trabalhando em projeto de disponibilização aberta da base de pedidos e respostas do e-SIC”; ademais, é possível consultar parte dos pedidos de acesso à informação feitos à Administração Pública federal no link <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-a-cgu/despachos-notas-tecnicas- pareceres-e-decisoes> . Não obstante o mesmo se refira às decisões de recursos dirigidos à CGU no âmbito de processos administrativos de acesso à informação, há expressa menção quanto ao teor do pedido original em cada caso. Saliente-se, ainda, que as decisões estão divididas por instituição pública e por data, o que facilita a busca pelo recorrente de amostras para a pesquisa a ser desenvolvida.

5. Pelo exposto, esclarecemos que o presente recurso foi desprovido pelo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão

Controladoria-Geral da União

Nos termos do art. 24 do Decreto nº 7.724, V.Sa. poderá apresentar recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por meio do e-SIC e no prazo de 10 (dez) dias contados da publicação desta decisão.

## ANEXO E - Denúncia Apresentada ao MPRJ contra o Decreto nº 43.597/2012.

## Ouvidoria do MPRJ - consulte sua comunicação

Identificação da Comunicação				
Nº protocolo:	293990	Meio de Recebimento:	Por Internet	
Assunto:	CAO CIDADANIA	Tipo do Assunto:	Tutela Coletiva	
Pessoa:	Física	Lesão aos Direitos Humanos:	Sim	
Nome:	Os dados do comunicante foram propositalmente inibidos			
Local do Fato:	- CENTRO - RIO DE JANEIRO - RJ			
Ponto de Referência:				
Andamentos:				
Início	Origem	Destino	Fim	Andamento
10/12/2014	Promotoria com Atribuição Natural	Ouvidoria	10/12/2014	Providência em Andamento
<b>À OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, A NOTÍCIA REFERENTE AO E-MAIL Nº ( ) JÁ É OBJETO DE INVESTIGAÇÃO PELO MP EM PROCEDIMENTO REPARATÓRIO/INQUÉRITO CIVIL Nº ( ), QUE SE ENCONTRA EM ANDAMENTO NESTA PROMOTORIA DE JUSTIÇA.</b>				
03/12/2014	CAO CIDADANIA	Promotoria com Atribuição Natural	10/12/2014	Providência
03/12/2014	CAO CIDADANIA	Ouvidoria	03/12/2014	Providência em Andamento
03/12/2014	Ouvidoria	CAO CIDADANIA	03/12/2014	Providência
02/12/2014	Comunicante	Ouvidoria	03/12/2014	Ingresso

**ANEXO F - Resposta do Ministério do Esporte - Processos Administrativos Disciplinares.**

Assunto: Resposta ao Protocolo nº 58750.000172/2014-94

1. Em atendimento à solicitação do Senhor Damásio Alves Linhares Neto, informo que :
2. Foi constituída Comissão de Sindicância, no âmbito desta Pasta, visando à apuração de possíveis infrações disciplinares e eventuais responsabilidades administrativas relacionadas ao Relatório de Auditoria nº 201204996 bem como proceder ao exame dos atos e fatos conexos que emergirem no decorrer dos trabalhos.
3. Informo, por oportuno, que os trabalhos da referida comissão ainda estão em curso.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão/Ministério do Esporte

**ANEXO G - Resposta do Ministério do Esporte - Recurso sobre PAD.****MINISTÉRIO DO ESPORTE**  
**Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos**

Brasília, 13 de novembro de 2014

Assunto: Protocolo Nº 58750000172201494 – **Recurso de 1ª instância**

1. Em atendimento ao recurso de 1ª instância do senhor Damásio Alves Linhares Neto, relativo ao SIC Nº 58750000172201494, informo que:
2. Conforme é de conhecimento do requerente, a Portaria nº 44 que instituiu a Comissão de Sindicância foi publicada no DOU em 02/10/2014 e alterada em 16/10/2014.
3. Reafirmamos, por oportuno, que os trabalhos da referida Comissão estão em andamento e os fatos sendo apurados. Portanto, neste momento, não é possível detalhar as providências adotadas, sendo esta medida amparada pelo Artigo 25, inciso IX do Decreto nº 7724 de 16 de maio de 2012.
4. O Ministério do Esporte permanece à disposição para prestar eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Eliane Bahruth', is written above the typed name and title.

**Eliane Bahruth**  
Chefe da Assessoria

**ANEXO H - Resposta do Ministério do Esporte - Recomendações dos Órgãos de Controle.**

<b>Recomendações</b>	<b>Medidas adotadas</b>	<b>Status</b>
Acórdão 2998/2009	O Ministério do Esporte envia respostas bimestrais ao TCU, desde 26/02/2009, com vistas ao atendimento do referido Acórdão.	Em andamento
Acórdão 1592/2011	O Ministério do Esporte desde 26/08/2011, com vistas ao atendimento do referido Acórdão envia ao TCU respostas: a) bimestrais em razão do item 9.1.3.2 b) quadrimestrais em razão do item 9.3.1	Em andamento
Acórdão 3249/2012	<b>O Ministério do Esporte propôs medida alternativa para atender ao referido Acórdão, o que foi acatado pelo TCU, gerando o Acórdão 2446/2014.</b>	Finalizado
Acórdão 3435/2012	<b>O Ministério do Esporte elaborou plano de medidas saneadoras para atendimento à determinação do Acórdão, enviada por meio do Ofício nº 526/2012/SE/ME</b>	Em andamento
Acórdão 1651/2013	<b>As determinações foram cumpridas e a última resposta foi enviada no dia 06.11.14, por meio do Ofício nº 657/2014/SE/ME</b>	Em andamento
Acórdão 299/2014	<b>As informações foram prestadas através dos Ofícios 300/2014/SE/ME e 578/2014/SE/ME.</b>	Finalizado

**CGU**

<b>Recomendações</b>	<b>Medidas adotadas</b>	<b>Status</b>
Relatório de Auditoria 201204996  Objeto: Execução do Contrato 60/2010, firmado entre este Ministério e a empresa Calandra Soluções S.A. tendo como objeto aquisição de Solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa, para acompanhamento e controle do Plano Diretor da Copa 2014.	Criação de Comissão de Sindicância, visando apuração de possíveis infrações disciplinares e eventuais responsabilidades administrativas relacionadas ao Relatório de Auditoria 201204996.	Em andamento
<b>Recomendações</b>	<b>Medidas adotadas</b>	<b>Status</b>
Relatório de Auditoria – 201115238  Objeto: Contratação e execução do Contrato 53/2009 celebrado entre este Ministério e o Consórcio Copa 2014.	Para atender as Recomendações apresentadas pela CGU, este ME elaborou um Plano de Medidas Saneadoras que vem cumprindo com o objetivo de sanar/esclarecer todas as pendências apontadas no referido Relatório.	Em andamento

**ANEXO I - Ministério do Esporte - Recurso em Primeira Instância sobre as Recomendações dos Órgãos de Controle.**



**MINISTÉRIO DO ESPORTE**  
**Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos**

Brasília, 13 de novembro de 2014

Assunto: Protocolo Nº 58750000173201439 – **Recurso de 1ª instância**

1. Em atendimento ao recurso de 1ª instância do senhor Damásio Alves Linhares Neto, relativo ao SIC Nº 58750000173201439, informo que:
2. Tendo em vista que a solicitação foi bastante genérica, sem a delimitação de datas, o Ministério do Esporte se empenhou em preparar as planilhas para que a demanda fosse atendida da melhor forma possível, onde foram incluídos os principais acórdãos, relatórios de auditorias e recomendações.
3. Conforme preceitua o artigo 10, §3º, da Lei 12.527, as determinações/recomendações contidas nos Acórdãos e Relatórios podem ser encontradas no site do Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União, por este motivo não foram transcritas para as planilhas encaminhadas ao requerente.
4. Ressalto, por oportuno, que na maior parte dos Acórdãos relativos à Copa do Mundo não contém determinações/recomendações para o cumprimento desta Pasta, que por ser o coordenador do GECOPA, nos eram enviados para ciência, como por exemplo, o Acórdão 4726/2014.
5. O Ministério do Esporte permanece à disposição para prestar eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

  
**Eliane Bahruth**  
Chefe da Assessoria

## ANEXO J - Resposta do DNIT

**DNIT**

Auditoria Interna  
 Despacho nº 33 /2015/AUDINT/DNIT

Processo nº: 50600.074352/2014-14

Assunto: **Solicitação de Informações sobre as obras da Copa do Mundo de 2014.**

1. Trata o presente de solicitação protocolizada nesta Autarquia, visando a obtenção de informações relacionadas a possíveis irregularidades relacionadas à realização da Copa do Mundo de 2014, realizada no Brasil.
2. Assim, informo que os empreendimentos de responsabilidade do DNIT relacionados à Copa do Mundo são: Obras de travessia urbana de Cuiabá, na BR-163/MT e Porto de Manaus.
3. Os empreendimentos foram fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União, por meio dos seguintes processos: TC 010.119/2013-2, TC 023.470/2013-5, TC 026.700/2013-1, TC 009.205/2013-6 e TC 002.327/2014-7, ocasiões em que este Departamento apresentou respostas aos questionamentos formulados por aquela Corte de Contas.
4. Até o momento não chegou ao conhecimento desta unidade de Auditoria Interna qualquer necessidade de instauração de processo de apuração administrativa, bem como, denúncias e recomendações oriundas da Controladoria Geral da União e do Ministério Público Federal, relacionadas à Copa do Mundo.
5. Neste sentido, retorno os autos ao Serviço de Informação ao Cidadão, com vistas ao encaminhamento de resposta ao solicitante.

Brasília, 27 de janeiro de 2015.

  
**IRASMON GOMES DE MELO**  
 Auditor-Chefe Substituto

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

SAN - Setor de Autarquias Norte - Quadra 3 - Lote A  
 Edifício Núcleo dos Transportes - Fone (61) 3315-4592  
 CEP: 70.040-902 - Brasília/DF - [www.dnit.gov.br](http://www.dnit.gov.br)

*Despacho - SIC - Obras da Copa (HSM).doc*

## ANEXO K - Respostas da Infraero

**RESPOSTA AO PROTOCOLO SIC Nº 999270002542201457**

Prezado senhor,

Em atenção ao seu pedido de informação, ouvidas as áreas competentes da Empresa, temos a Informar:

Item a- Preliminarmente, esclarecemos que os processos de apuração de responsabilidade instaurados no âmbito da Empresa não são especificados em razão do evento “Copa do Mundo de 2014”. De toda forma, quanto às informações solicitadas a respeito das apurações de responsabilidade, destacamos que somente têm acesso aos documentos e informações a respeito dos processos de averiguação ou sindicância as pessoas autorizadas, órgãos jurídicos para defesa da Infraero bem como agente público envolvido na apuração ou seu advogado, conforme estabelecido no Regulamento de Controle Disciplinar da Infraero. Diante do exposto, mantém-se o acesso restrito às informações e documentos relativos à atividade de correição e ainda, no que couber, o preconizado no decreto 6.029/2007.

Item b- Informamos que a Controladoria-Geral da União não encaminhou recomendação à Infraero, apenas solicitou, por email, a atualização do Portal da Transparência das Obras para a Copa do Mundo de Futebol, o que foi prontamente atendido pela Infraero.

Item c- Informamos que há dois processos no âmbito do Tribunal de Contas da União com recomendações à Infraero abrangendo o tema Copa do Mundo, importando destacar o que segue:

□ **Processo nº 028.253/2011-6:** Trata-se de levantamento de ações ligadas à Copa do Mundo de 2014, no qual foi proferido o **Acórdão nº 3134/2011-Plenário – TCU**, que imputou a Infraero o encaminhamento do cronograma previsto para a obtenção dos resultados alcançados em decorrência das ações em curso naquela empresa, relacionados à gestão de pessoas e estrutura organizacional. A Infraero encaminhou a **CF nº 4700/DJOR/2012, de 24 de fevereiro de 2012**. Na atualidade, o processo está com o status de encerrado, vez que a Infraero cumpriu com a determinação exarada pela Corte de Contas, bem como a solicitação via e-mail da unidade técnica responsável.

□ **Processo nº 017.603/2012-9:** Trata-se de Consolidação das Fiscalizações referentes aos empreendimentos da Copa do Mundo 2014. A Corte de Contas emanou o **Acórdão nº 3011/2012 – Plenário – TCU**, que determinou a Estatal, no prazo de 90 (noventa) dias, a apresentação das medidas adotadas para superar o atraso identificado nos cronogramas previstos nos editais e na última versão da matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014. Quanto à obrigação relacionada, a Infraero apresentou o **Ofício nº**

**2285/DJOR/2013**, que atendeu a determinação realizada. Atualmente, o processo foi encerrado pela Corte de Contas.

Item d - Quanto aos procedimentos no Ministério Público Federal, verificou-se a existência de seis recomendações à Infraero sobre a Copa do Mundo de 2014 em nossos arquivos, ressaltando os seguintes pontos:

□ **Procedimento Administrativo nº 1.16.000.002508/2010-16:** O procedimento em questão busca estudar as principais deficiências relativas ao aumento de demanda de transporte aéreo relativo aos eventos da Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016). Foi expedida a **Recomendação nº 14/2011 GT Ad Hoc Copa do Mundo FIFA Brasil de 2014, de 2 de março de 2011**, para a adoção de diversas medidas com o objetivo de realizar o evento da Copa do Mundo de 2014. **A Infraero respondeu a recomendação legal por meio da CF nº 8968/PR/2011, de 20 de abril de 2011.**

□ **Procedimento Administrativo nº 1.15.000.000128/2010-75:** Este procedimento se refere ao acompanhamento das ações relacionadas com a organização e execução da Copa do Mundo FIFA. Inicialmente, a Procuradoria do Estado do Ceará proferiu a **Recomendação nº 10/2014/MPF/PRCE/AWCS, de 15 de abril de 2014**, que determinava a Infraero a rescisão unilateral do contrato firmado com o consórcio CPM Novo Fortaleza, com a respectiva aplicação das consequências contratuais e legais, apurando eventuais prejuízos advindos à administração. Em resposta, a Infraero encaminhou o **Ofício nº 3350/PR/2014, de 17 de abril de 2014**, cujo teor demonstrava que a Infraero havia rescindido o contrato de forma unilateral.

Após a rescisão contratual, o *Parquet* proferiu a **Recomendação nº 13/2014/MPF/PRCE/AWCS, de 16 de maio de 2014**, visando a sustação imediata de qualquer pagamento ao Consórcio CPM Novo Fortaleza, até que seja finalizado o procedimento de rescisão contratual com a devida apuração dos danos causados à Infraero, mediante sua juntada ao processo relativo ao assunto. Houve atendimento da demanda por meio do **Ofício nº 4217/CNRE/2014, de 19 de maio de 2014**.

Posteriormente, houve a elaboração da **Recomendação nº 45/2014/MPF/PRCE/AWCS, de 26 de setembro de 2014**, que indicou a Infraero a adoção imediata de todas as providências administrativas cabíveis, no prazo de 60 dias, para a contratação direta do melhor classificado no RDC nº 004/DALC/SBFZ/2012 que aceitar dar continuidade às obras de reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins nas mesmas condições oferecidas pelo Consórcio vencedor CPM Novo Fortaleza inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido. Verifica-se que o prazo para cumprimento da referida recomendação ainda está em curso, contudo o MPF tomou conhecimento, por meio do **Ofício nº 9329/CNRE/2014, de 29 de outubro de 2014, acerca do início das providências cabíveis para atendimento.**

□ **Procedimento Administrativo nº 1.29.000.001188/2007-14:** O procedimento em tela diz respeito a garantia da informação e atendimento adequados ao consumidor do serviço de transporte aéreo no Aeroporto Internacional de Porto Alegre. Nesse sentido, foi emitida a **Recomendação nº 8/2014, de 29 de maio de 2014**, de para que a Infraero colocasse à disposição dos consumidores pelo menos 50 % (cinquenta por cento) no Aeroporto Internacional de Porto Alegre no período de 9 de junho a 4 de julho de 2014. Em atendimento ao expediente mencionado, a Infraero **encaminhou o Ofício nº 4882/CNRE/2014, de 6 de junho de 2014.**

□ **Procedimento Administrativo nº 1.13.000.001793/2009-17:** O procedimento trata do acompanhamento das obras de ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes. A **Recomendação nº 2/2014/4OFCIVEL/PR/AM, de 29 de abril de 2014**, recomendava à Infraero a adoção de medidas administrativas necessárias para a pronta efetivação das adequações ainda não realizadas, identificando pormenorizadamente

as ações que serão tomadas e o prazo para seu efetivo cumprimento, a fim de sanar os vícios de construção detectados pela Infraero e os apontados pelo MPF no Ofício nº 118/2014/4OFCIVEL/PR/AM. Em resposta, a Infraero encaminhou o Ofício nº 3902/CNRE/2014, de 9 de maio de 2014.

Equipe SIC Infraero.

#### RESPOSTA AO PROTOCOLO SIC Nº 999270002542201457

Prezado senhor,

Em atenção ao seu pedido de informação, ouvidas as áreas competentes da Empresa, temos a Informar:

Item a- Preliminarmente, esclarecemos que os processos de apuração de responsabilidade instaurados no âmbito da Empresa não são especificados em razão do evento “Copa do Mundo de 2014”. De toda forma, quanto às informações solicitadas a respeito das apurações de responsabilidade, destacamos que somente têm acesso aos documentos e informações a respeito dos processos de averiguação ou sindicância as pessoas autorizadas, órgãos jurídicos para defesa da Infraero bem como agente público envolvido na apuração ou seu advogado, conforme estabelecido no Regulamento de Controle Disciplinar da Infraero. Diante do exposto, mantém-se o acesso restrito às informações e documentos relativos à atividade de correição e ainda, no que couber, o preconizado no decreto 6.029/2007.

Item b- Informamos que a Controladoria-Geral da União não encaminhou recomendação à Infraero, apenas solicitou, por email, a atualização do Portal da Transparência das Obras para a Copa do Mundo de Futebol, o que foi prontamente atendido pela Infraero.

Item c- Informamos que há dois processos no âmbito do Tribunal de Contas da União com recomendações à Infraero abrangendo o tema Copa do Mundo, importando destacar o que segue:

☐ **Processo nº 028.253/2011-6:** Trata-se de levantamento de ações ligadas à Copa do Mundo de 2014, no qual foi proferido o **Acórdão nº 3134/2011-Plenário – TCU**, que imputou a Infraero o encaminhamento do cronograma previsto para a obtenção dos resultados alcançados em decorrência das ações em curso naquela empresa, relacionados à gestão de pessoas e estrutura organizacional. A Infraero encaminhou a **CF nº 4700/DJOR/2012, de 24 de fevereiro de 2012**. Na atualidade, o processo está com o status de encerrado, vez que a Infraero cumpriu com a determinação exarada pela Corte de Contas, bem como a solicitação via e-mail da unidade técnica responsável.

☐ **Processo nº 017.603/2012-9:** Trata-se de Consolidação das Fiscalizações referentes aos empreendimentos da Copa do Mundo 2014. A Corte de Contas emanou o Acórdão nº 3011/2012 – Plenário – TCU, que determinou a Estatal, no prazo de 90 (noventa) dias, a apresentação das medidas adotadas para superar o atraso identificado nos cronogramas previstos nos editais e na última versão da matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014. Quanto à obrigação relacionada, a Infraero apresentou o **Ofício nº 2285/DJOR/2013**, que atendeu a determinação realizada. Atualmente, o processo foi encerrado pela Corte de Contas.

Item d - Quanto aos procedimentos no Ministério Público Federal, verificou-se a existência de seis recomendações à Infraero sobre a Copa do Mundo de 2014 em nossos arquivos, ressaltando os seguintes pontos:

☐ **Procedimento Administrativo nº 1.16.000.002508/2010-16:** O procedimento em questão busca estudar as principais deficiências relativas ao aumento de demanda de transporte aéreo relativo aos eventos da Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016). Foi expedida a

**Recomendação nº 14/2011 GT Ad Hoc Copa do Mundo FIFA Brasil de 2014, de 2 de março de 2011**, para a adoção de diversas medidas com o objetivo de realizar o evento da Copa do Mundo de 2014. A Infraero respondeu a recomendação legal por meio da **CF nº 8968/PR/2011, de 20 de abril de 2011**.

☐ **Procedimento Administrativo nº 1.15.000.000128/2010-75**: Este procedimento se refere ao acompanhamento das ações relacionadas com a organização e execução da Copa do Mundo FIFA. Inicialmente, a Procuradoria do Estado do Ceará proferiu a **Recomendação nº 10/2014/MPF/PRCE/AWCS, de 15 de abril de 2014**, que determinava a Infraero a rescisão unilateral do contrato firmado com o consórcio CPM Novo Fortaleza, com a respectiva aplicação das consequências contratuais e legais, apurando eventuais prejuízos advindos à administração. Em resposta, a Infraero encaminhou o **Ofício nº 3350/PR/2014, de 17 de abril de 2014**, cujo teor demonstrava que a Infraero havia rescindido o contrato de forma unilateral.

Após a rescisão contratual, o *Parquet* proferiu a **Recomendação nº 13/2014/MPF/PRCE/AWCS, de 16 de maio de 2014**, visando a sustação imediata de qualquer pagamento ao Consórcio CPM Novo Fortaleza, até que seja finalizado o procedimento de rescisão contratual com a devida apuração dos danos causados à Infraero, mediante sua juntada ao processo relativo ao assunto. Houve atendimento da demanda por meio do **Ofício nº 4217/CNRE/2014, de 19 de maio de 2014**.

Posteriormente, houve a elaboração da **Recomendação nº 45/2014/MPF/PRCE/AWCS, de 26 de setembro de 2014**, que indicou a Infraero a adoção imediata de todas as providências administrativas cabíveis, no prazo de 60 dias, para a contratação direta do melhor classificado no RDC nº 004/DALC/SBFZ/2012 que aceitar dar continuidade às obras de reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins nas mesmas condições oferecidas pelo Consórcio vencedor CPM Novo Fortaleza inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido. Verifica-se que o prazo para cumprimento da referida recomendação ainda está em curso, contudo o MPF tomou conhecimento, por meio do **Ofício nº 9329/CNRE/2014, de 29 de outubro de 2014**, acerca do início das providências cabíveis para atendimento.

☐ **Procedimento Administrativo nº 1.29.000.001188/2007-14**: O procedimento em tela diz respeito a garantia da informação e atendimento adequados ao consumidor do serviço de transporte aéreo no Aeroporto Internacional de Porto Alegre. Nesse sentido, foi emitida a **Recomendação nº 8/2014, de 29 de maio de 2014**, de para que a Infraero colocasse à disposição dos consumidores pelo menos 50 % (cinquenta por cento) no Aeroporto Internacional de Porto Alegre no período de 9 de junho a 4 de julho de 2014. Em atendimento ao expediente mencionado, a Infraero encaminhou o **Ofício nº 4882/CNRE/2014, de 6 de junho de 2014**.

☐ **Procedimento Administrativo nº 1.13.000.001793/2009-17**: O procedimento trata do acompanhamento das obras de ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes. A **Recomendação nº 2/2014/4OFCIVEL/PR/AM, de 29 de abril de 2014**, recomendava à Infraero a adoção de medidas administrativas necessárias para a pronta efetivação das adequações ainda não realizadas, identificando pormenorizadamente as ações que serão tomadas e o prazo para seu efetivo cumprimento, a fim de sanar os vícios de construção detectados pela Infraero e os apontados pelo MPF no Ofício nº 118/2014/4OFCIVEL/PR/AM. Em resposta, a Infraero encaminhou o **Ofício nº 3902/CNRE/2014, de 9 de maio de 2014**.

Equipe SIC Infraero.

## ANEXO L - Respostas do Comando do Exército



MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
GABINETE DO COMANDANTE  
CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO

Prezado Senhor Damásio Alves Linhares Neto,

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, o Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro (SIC-EB) acusa o recebimento do pedido formulado por V. Sa, registrado com o protocolo nº 60502003043201421.

A respeito do assunto o SIC-EB informa a V. Sa. que:

1. As atividades relacionadas à Copa do Mundo de 2014 foram realizadas por diversas Organizações Militares, com autonomia administrativa, em todo o Brasil. Por conseguinte, não há um Órgão na Instituição que tenha centralizado as informações das respectivas ações desenvolvidas.
2. Desta forma, a presente solicitação se enquadra no inciso III do Art. 13 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, onde estabelece que não seja atendido pedido de acesso à informação nas condições abaixo:

“Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

**III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.”** (Grifo nosso).

3. Com relação às eventuais recomendações e determinações proferidas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público Federal, este Serviço sugere que elas sejam solicitadas diretamente naqueles Órgãos.

4. Por fim, eventual recurso deve ser dirigido ao Chefe do Estado-Maior do Exército, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data desta decisão.

Brasília-DF, 7 de janeiro de 2015.

Cordialmente,

Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro (SIC-EB).



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO**

Prezado Senhor Damásio Alves Linhares Neto,

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, reportamo-nos ao recurso impetrado por V. Sa, em 1ª instância, ao pedido formulado com protocolo nº 60502003043201421.

Em relação às considerações apresentadas por Vossa Senhoria, informamos que:

1. A resposta anteriormente encaminhada contemplou os questionamentos apresentados, à luz das informações disponíveis e sob o enfoque das incumbências legais da Instituição.

2. Entretanto, cabe registrar que a solicitação de V. Sa. foge do escopo da Lei de Acesso à Informação (LAI), pois é um **pedido de produção de informação**.

3. Desta forma, este Serviço entende que para responder a esse tipo de demanda seria necessária grande mobilização do corpo técnico para interpretação, análise e consolidação de informações.

4. Por fim, eventual recurso deve ser dirigido ao Gabinete do Comandante do Exército, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data desta decisão.

Brasília-DF, 23 de janeiro de 2015.

Cordialmente,

Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro (SIC-EB).

**ANEXO M - Resposta da Anatel**

Prezado Sr. Damásio Alves Linhares Neto,

Informamos que, até a presente data (02/12/2014), não chegou a esta Corregedoria (CRG) qualquer denúncia apresentada por cidadão ou recomendação da CGU, do TCU ou do MP em razão da prática de atos de gestão irregulares relacionados ao evento "Copa do Mundo - 2014".

Atenciosamente,

Corregedoria da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.

**ANEXO N - Resposta do Ministério da Justiça**

Prezado,

Quando se fala em Copa do Mundo, o Ministério das Cidades está inserido nas questões relacionadas ao acompanhamento e monitoramento das obras de Mobilidade Urbana. Questões gerais relacionadas a Copa são de responsabilidade do Ministério dos Esportes.

Com relação as determinações e recomendações dos órgãos de controle pedimos para que seja consultado o Ministério dos Esportes que é coordenador do Grupo Executivo da Copa do Mundo - GECOPA.

Comunicamos a Vossa Senhoria que a apresentação de recurso a esta resposta, se for o caso, deverá obedecer ao disposto na Seção II do Capítulo III da Lei nº 12.527/2011 e na Seção IV do Capítulo IV do Decreto nº 7.724/2012.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão – SIC  
Ministério das Cidades  
sic@idades.gov.br

**ANEXO O** - Resposta do Ministério das Cidades

Prezado,

Quando se fala em Copa do Mundo, o Ministério das Cidades está inserido nas questões relacionadas ao acompanhamento e monitoramento das obras de Mobilidade Urbana. Questões gerais relacionadas a Copa são de responsabilidade do Ministério dos Esportes.

Com relação as determinações e recomendações dos órgãos de controle pedimos para que seja consultado o Ministério dos Esportes que é coordenador do Grupo Executivo da Copa do Mundo - GECOPA.

Comunicamos a Vossa Senhoria que a apresentação de recurso a esta resposta, se for o caso, deverá obedecer ao disposto na Seção II do Capítulo III da Lei nº 12.527/2011 e na Seção IV do Capítulo IV do Decreto nº 7.724/2012.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão – SIC  
Ministério das Cidades  
sic@idades.gov.br

## ANEXO P - Resposta do Ministério da Justiça sobre Recomendações do TCU.

DILOG/SESGE/MJ  
Protocolo

08131.010059/2014-36

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
SECRETARIA EXTRAORDINÀRIA DE SEGURANÇA PARA GRANDES EVENTOS



Processo: 08131.011688/2014-83  
Assunto: Damásio Alves Linhares Neto solicita informações quanto aos procedimentos adotados em atenção a demandas de cidadãos, bem como do TCU, da CGU e do MPF relacionadas à Copa do Mundo 2014.  
Origem: AAA/SESGES/MJ  
Destino: GAB/SESGE/MJ

**DESPACHO Nº 005/2014 – AAA/SESGE/MJ**

1. Informo a seguir as considerações desta Assessoria quanto aos questionamentos efetuados pelo Sr. Damásio:

a. Informar as recomendações formuladas pela Controladoria Geral da União envolvendo os atos de gestão relacionados à Copa do Mundo de 2014 e as respectivas medidas adotadas pra seu cumprimento;

**Resposta:**

Não há recomendações da CGU envolvendo atos de gestão relacionados à Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.

b. Informar as recomendações e determinações proferidas pelo Tribunal de Contas da União, envolvendo os atos de gestão relacionados à Copa do Mundo de 2014 e as respectivas medidas adotadas pra seu atendimento; e

**Resposta:**

As decisões do Tribunal de Contas da União para a SESGE, envolvendo os atos de gestão relacionados à Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, são Acórdãos sigilosos. Nesse sentido, transcrevo abaixo texto extraído do site do TCU referente ao acesso aos respectivos acórdãos:

*Documento sigiloso: o acesso ao seu conteúdo poderá ser feito mediante requerimento protocolado no TCU, relativo ao processo em questão, endereçado ao Relator ou, no caso de processo encerrado, ao Presidente do Tribunal. A vista poderá ser concedida desde que o requerente demonstre legitimidade para tanto, por ser parte, procurador da parte ou por estar amparado em alguma outra hipótese autorizada pelas normas que regem a matéria*

**ANEXO Q** - Resposta do Ministério das Comunicações sobre Recomendações do TCU.

Prezado Senhor,

Em resposta ao pedido de informação número 53850.003242/2014-14 esclarecemos que:

Em relação aos questionamentos formulados nas letras “a”, ”b” e “d”, informamos que o Ministério das Comunicações não recebeu denúncias de cidadão nem recomendações formuladas pela Controladoria Geral da União ou pelo Ministério Público Federal sobre a Copa do Mundo de 2014.

Em relação ao Tribunal de Contas da União (TCU) há questionamentos elaborados nos autos do processo TC-016.333/2013-6, analisado em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, e classificado por aquele tribunal como sigiloso até decisão final.

Eventuais recursos devem ser dirigidos ao Gabinete do Ministro, no prazo de dez (10) dias, a contar do recebimento deste.

Atenciosamente,  
Serviço de Informação ao Cidadão - SIC  
Ministério das Comunicações - MC