

O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE EM KANT: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ACESSO AO ESPAÇO PÚBLICO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

Márcio Bonini Notari

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS

Resumo: O presente artigo tem como objeto de estudo analisar a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), partindo do método dialético para consecução do presente e dos referenciais de Kant, a partir do princípio da publicidade, sobre os aspectos atinentes ao princípio da publicidade, enquanto comunicação e liberdade de expressão a partir do uso público da razão. Será utilizado o conceito de cidadania de Hannah Arendt como direito a ter direitos. Busca-se, também, demonstrar que a obtenção de informações e documentos é reconhecida com um direito humano fundamental, estando inscrito em diversas convenções e tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil, servindo como importante instrumento de participação do cidadão no acesso ao espaço público, garantindo a possibilidade inclusão, de controle social, de exercício de uma cidadania autêntica no dia a dia da Administração Pública. Um cidadão bem informado detém a capacidade e a possibilidade de participar de modo efetivo da tomada de decisões, inclusive de utilizar esse mecanismo de controle como forma de prevenir e combater o fenômeno da corrupção.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Publicidade. Espaço público. Cidadania e corrupção.

THE PRINCIPLE OF PUBLICITY BY KANT: THE LAW ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AS AN INSTRUMENT OF CITIZENSHIP PARTICIPATION IN THE ACCESS TO PUBLIC SPACE FOR FIGHTING CORRUPTION

Abstract: This article aims to analyze the Law on Access to Public Information (Law 12.527 / 2011), based on the dialectical method and the principle of publicity by Kant, translated as communication and freedom of expression based on the public use of reason. It also uses the concept of citizenship by Hannah Arendt as the right to have rights. In addition, it seeks to demonstrate that obtaining information and documents is recognized as a fundamental human right, is included in several international conventions and treaties ratified by the Federative Republic of Brazil, and is an important tool for public participation in the access to public spaces, ensuring the possible inclusion of social control and the exercise of genuine citizenship in everyday public administration. A well-informed citizen is able to effectively participate in decision-making processes, including the use of this control mechanism in order to prevent and fight corruption.

Keywords: Law on Access to Public Information. Advertising. Public space. Citizenship and corruption.

O princípio da publicidade em Kant

Kant, Immanuel. (Königsberg, 1724-1804) foi um filósofo prussiano, geralmente considerado como o último grande filósofo dos princípios da era moderna (LEITE, 2011, p.15), conhecido como filósofo das Três Críticas – *Crítica da Razão Pura* (1781), *Fundamentação da Metafísica dos Costumes* (1785), *Crítica da Razão Prática* (1788) e *Crítica do Juízo* (1790) e *A Paz Perpétua* (1795). Nesta última obra, merece destaque a construção do pensamento político de Kant, tendo como um dos elementos básicos a publicidade, entendida nessa vertente como a possibilidade do sujeito fazer o uso público de sua razão em todos os domínios.

Iniciando pela etimologia da palavra, o termo *publicidade* é formado de *público* (derivado do latim *publicus, de publicare*), no sentido de publicar, dar ao público, expor ao público. No plano da linguagem jurídica, entende-se com sendo a condição ou qualidade de público que atribui ou se deve cometer aos atos ou coisas que se fazem ou se devem fazer.

Desse modo, a origem da palavra *publicação* reproduz de certa forma essa ideia, pois derivada do latim *pyblicatio (de publicare, de tornar público ou fazer público)*, entendendo-se como o ato ou processo que tem por objetivo levar ao conhecimento de todos (divulgar) fato ou coisa que deseje tornar pública e notória ou que se objetiva realizar para que se realize sem qualquer segredo ou ocultação aos olhos do público, ou seja, das pessoas que pertencem à coletividade que o queiram assistir, seja por meio da imprensa, jornal, revista, periódico, boletim, etc., em que circula em um local, dando notícia ou divulgando fatos de ordem social, política, literária, científica etc.

Adentrando no contexto histórico, social e político da obra kantiana, encontramos as primeiras referências ao princípio da publicidade na obra *A Paz Perpétua*, a partir do seguinte questionamento: “Resposta à pergunta: Que é o esclarecimento” *Aufklärung* (1784). Cumpre destacar, do ponto de vista histórico e social, que a Prússia oriental era governada pelo Rei Frederico II (1740 – 1772), considerado hábil guerreiro e administrador, que governava de forma centralizadora, detendo na figura do monarca todos os poderes em si (Executivo, Legislativo e Judiciário) e uma rede de funcionários pagos e obedientes aos seus ditames. Por ser militar, ele privilegiava a formação e o fortalecimento do Exército, em razão das guerras expansionistas. Para compreensão do pensamento kantiano e a construção da ideia de publicidade, devemos contextualizar a época, o modelo de sociedade, o Estado absolutista, bem como os princípios a ela inerentes.

Em razão disso, o modelo de Estado baseava-se na forma da monarquia absoluta, de viés autoritário, não havendo neste período histórico a clássica divisão de poderes de Montesquieu; a constituição assentava-se nas bases desse regime político, imposto pela vontade do mandatário, o qual

detinha a titularidade dos ‘poderes’, e era considerado ‘déspota esclarecido’, não trazendo regras em um único texto solene e codificado.

No plano da sociedade, não havia uma real participação política do cidadão, sendo o papel deste limitado às ordens do Estado, ou seja, nada mais era do que o cumprimento das ordens da figura do soberano, a quem detinha a finalidade ao promover o bem comum, os interesses, a felicidade e o bem estar do povo. A participação na pólis era restrita às crianças, às mulheres, aos servos e operários que não tinham direito algum de participar da vida em sociedade, não havendo igualdade de direitos e obrigações aos ‘cidadãos’ nessa etapa de transição do feudalismo para o capitalismo, com forte influência religiosa na vida e no pensamento, o que acarreta ausência de autonomia dos indivíduos.

Ao afirmar que “o Iluminismo é a saída do homem de sua minoridade de que ele próprio é culpado. A minoridade é a incapacidade de se servir de seu próprio entendimento, sem a orientação de outrem” (KANT, 2009, p. 09), o filósofo prussiano busca explicar a diferença entre o uso da razão (*Vernunft*), que estaria ligada ao pensar de forma livre, enquanto o entendimento seria não pensar de forma livre, diante da incapacidade do homem de julgar, por si só, de agir e pensar livremente, sem a tutela de outrem. Esse outrem seria justamente o déspota esclarecido, o rei.

Sapere aude! é a expressão utilizada como principal fator da divisa do Esclarecimento, ou seja, da razão. Conforme as lições de Adorno e Horkheimer (2006, p. 71), “essa minoridade é atribuída ao sujeito em si, isto é, a si próprio, uma vez que, para Kant, faltaria resolução e coragem necessárias para que o homem utilize o seu entendimento sem a tutela de outro”. Esse entendimento sem a direção de outrem é o entendimento dirigido pela razão. O uso da expressão está ligado à autonomia do sujeito e a si próprio, sem a presença dos tutores, buscando demonstrar a ausência de liberdade de pensar em todos domínios e em todas as partes e a necessidade de fazer uso da razão de forma livre.

Qual não o impede [ao indivíduo], e até mesmo favorece? Respondo: o uso público de sua razão deve ser sempre livre e só ele pode realizar o esclarecimento entre os homens. O uso privado da razão pode, porém, muitas vezes, ser muito estreitamente limitado, sem, contudo por isso impedir notavelmente o progresso do esclarecimento. Entendo, contudo, sob o nome de uso público de sua própria razão aquele que qualquer homem, enquanto sábio, faz dela diante do grande público do mundo letrado. Denomino uso privado aquele que o sábio pode fazer de sua razão em certo cargo público ou função a ele confiado (KANT, 2009, p. 11-12).

A matriz kantiana denota, num primeiro contato, uma visão elitista e conservadora, ao elencar que somente o homem sábio diante de um público letrado poderia fazer uso público da razão - leia-se pensar, julgar e agir livremente, sem a tutela de outro, o que denota que alguns ‘cidadãos’ poderiam fazer o uso dessas faculdades humanas; por outro lado, o uso

privado consiste, quando se é autorizado, em fazer uso de sua razão em um posto civil ou em uma função da qual se é encarregado.

Quando trata da harmonia da política com a moral, a perspectiva kantiana tem como pressuposto, também, a ideia referente ao conceito transcendental de Direito Público. Afirma Kant (2009, p. 178): “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade”. Segundo os ensinamentos de Celso Lafer (2011, p. 251), “o uso da expressão referida traz consigo a ideia de publicidade, o que em Kant está vinculado ao uso público da própria razão, que exige a publicidade como condição da liberdade de opinião e expressão”. Dessa forma, o princípio transcendental da publicidade de Kant é uma categoria típica da ilustração e integra uma das facetas da polêmica iluminista contra o Estado absolutista.

Quando utiliza a expressão máxima, verifica-se no pensamento kantiano que esse princípio pode ser transformado em princípio universal. Ao se referir a outros homens, ou seja, à aceitação por outros sujeitos racionais, é possível sustentar que se trata, de forma evidente, de um desdobramento, digamos, público, do imperativo categórico (age segundo uma máxima tal que possa ao mesmo tempo querer que ela se torne uma lei universal); isto é, a publicidade constituiria uma diretriz que tem por finalidade a ação do sujeito, de tal modo que seja universal (direito de todos) querer essa máxima.

Dessa forma, a publicidade é um dos conceitos básicos do pensamento político de Kant. Esse conceito indica a convicção kantiana de que o pensar, ainda que seja uma atividade individual e solitária, pressupõe uma informação exata e honesta como condição para o uso público da própria razão, que enseja a ilustração e a maioria dos homens. É por essa razão que uma das notas constitutivas do princípio da publicidade é a transparência na esfera do público.

Espaço público e cidadania

Há três correntes principais do pensamento político ocidental que apresentam diferentes concepções de espaço público. São representadas pelo Modelo Agonístico, desenvolvido por Hannah Arendt; Modelo liberal, de matriz kantiana; e o Modelo Discursivo, desenvolvido por Habermas. “Conforme Hannah Arendt, com a modernidade, ocorreu a perda do espaço público, que era um dos tesouros da nossa tradição política” (VIEIRA, 2001, p. 52).

O espaço agonístico representaria um espaço de competição por reconhecimento, sendo valorizado o heroísmo de cada um (experiência grega). Já o espaço associativo surge quando os homens agem em conjunto,

sendo o espaço da liberdade. Pela visão associativa, qualquer lugar pode ser um espaço público quando se torna um espaço de poder, de ação coordenada por meio do discurso e da persuasão (experiência moderna).

Também se faz menção a alguns liberalistas contemporâneos, dentre eles, Rawls, Dworkin e Ackerman. Para Ackerman, o Estado Liberal tem como central a questão da legitimidade, ou seja, sempre que alguém questiona a legitimidade do poder de outrem, o detentor do poder deve responder não suprimindo quem questiona, mas dando uma explicação sobre por que ele seria mais capacitado a detê-lo do que o contestador (VIEIRA, 2001, p. 56).

O espaço público, segundo o modelo liberal, é também limitado em razão de as relações políticas serem demasiadamente vinculadas às relações jurídicas. A neutralidade é uma das bases do sistema legal moderno, estabelecendo o espaço dentro do qual indivíduos autônomos podem buscar a sua concepção de vida digna, mas é demasiadamente restritiva e paralisante para que possa ser aplicada às dinâmicas disputas de poder no processo político real. Desta forma, conduzir a vida pública conforme a neutralidade dialógica, além de afastar a visão agonística da política, ainda reduz a pauta do diálogo público, prejudicando os interesses dos grupos oprimidos (VIEIRA, 2001, p. 57-58).

Em relação ao Modelo Discursivo, adotado pelo sociólogo alemão Jurgen Habermas, que defende a modernidade à luz da participação pública, a participação não possui somente um campo político para se desenvolver, mas pode também ser realizada na esfera social ou cultural. O espaço público é visto democraticamente, como espaço de criação de procedimentos pelos quais todos os afetados por normas sociais gerais e decisões políticas coletivas possam participar de sua formulação e adoção.

Com base no modelo habermasiano, Vieira (2001) defende a modernidade à luz da participação pública. A participação não possui somente um campo político para se desenvolver, mas pode também ser realizada na esfera social ou cultural. O espaço público não é entendido agonisticamente como um espaço de competição para a aclamação e imortalidade numa elite política. Ele é visto democraticamente, como espaço de criação de procedimentos pelos quais todos os afetados por normas sociais gerais e decisões políticas coletivas possam participar de sua formulação e adoção. Ao contrário do modelo liberal, o debate em relação ao modelo discursivo não pressupõe o constrangimento da neutralidade, eis que ele é julgado por critérios representados por um modelo de 'discurso prático' (VIEIRA, 2001, p. 59).

Resumindo os três tipos de modelos, verifica-se que o agonístico não dá conta da realidade sociológica da modernidade e nem das lutas políticas modernas por justiça. O modelo liberal, por sua vez, transforma rapidamente o diálogo político sobre o poder em um discurso jurídico sobre o direito. Finalmente, o modelo discursivo é o único compatível com as inclinações

sociais gerais das nossas sociedades e com as aspirações emancipatórias dos novos movimentos sociais, como exemplo, o movimento de mulheres. Esse modelo desmistifica os discursos de poder e suas agendas implícitas.

Nesse aspecto, vale destacar que o processo de construção da democracia costumava ser analisado pela ótica da relação entre Estado e sociedade política, porém, atualizando para a nova dimensão quantitativa e qualitativa das associações da sociedade civil, a democratização passa a ser vista como processo de mudança na cultura política, nas práticas sociais e nas formas de ação coletiva.

Parafraseando Mellucci, Vieira (2001, p.78). rememora que “a existência dos espaços públicos independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária da democracia contemporânea.” Tais espaços implicam o fortalecimento dos mecanismos da representação e da participação, porquanto pontos de conexão e intermediação entre o nível do poder político e as redes da vida cotidiana (VIEIRA,2001).

O espaço público é visto como um local onde se realiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos. Baseia-se no princípio do discurso, não se filiando nem à visão liberal nem à republicana. Habermas torna secundários os interesses individuais e prestigia os coletivos. O espaço público permite a institucionalização das pluralidades nas sociedades civis modernas e a chance de alcançarem um consenso por meio de procedimentos comunicativos exercidos na esfera pública, que é uma instância geradora de decisões coletivas e legitimadora da democracia. (VIEIRA, 2001, pp. 64-65).

Conforme o autor, o modelo discursivo seria adequado às sociedades modernas; eis que, mediante o ingresso de novos grupos na esfera pública e a expansão dos direitos de cidadania na modernidade, não se pode mais pensar em um espaço público homogêneo e politicamente igualitário. Esse modelo vai ampliar o âmbito da atividade política, fertilizando-a com as forças comunicativas decorrentes da sociedade civil.

Os atos privados serão debatidos e revelados em público e, em segundo lugar, uma arena pública, um espaço aberto sem controle de entrada, foi usado para expressar e expor um tema de importância, interesse e emoção profundamente privados. “[...] esses dois passos revolucionários de fato legitimaram o uso público de uma linguagem desenvolvida para conversas privadas entre o número limitado de pessoas escolhidas; uma linguagem cuja principal função fora até então estabelecer um limite entre os domínios do privado e do público” (BAUMAN, 2013, p. 108). A coexistência do privado com o público é cheia de som e fúria. No entanto, sem essa copresença de hidrogênio e oxigênio.

[...] Agora, tal como no passado e no futuro, o interesse próprio e a preocupação com o bem estar do outro apontam na mesma direção e

recomendam a mesma filosofia e a mesma estratégia de vida. Motivo pelo qual não é provável que a busca de um acordo entre privado e público venha um dia a ser interrompida. Nem tampouco o som e a fúria que caracterizam suas relações (BAUMAN, 2013, p.120).

Assim, a tarefa de conferir autenticidade à liberdade individual exige um estreitamento, e não um esgarçamento, dos vínculos de solidariedade inter/humanos. A solidariedade é um conceito tipicamente utópico, que diz essencialmente o que as sociedades concretas não são, nem poderiam ser, já que uma utopia realizada deixa de ser utopia. As sociedades conseguem ser relativamente solidárias, dentro das condições dadas e construídas de administração das desigualdades.

Nesse sentido, sociedades mais democráticas são mais solidárias, porém, como o igualitarismo das democracias não é ausência de hierarquia – mas uma hierarquia reversa –, não se consegue extinguir a desigualdade nas sociedades democráticas. A solidariedade torna-se utopia quando se imagina implantar na história uma sociedade em que todos os cidadãos cooperam para o bem comum; no limite, trata-se de noção ditatorial, ao pretender que todos se alinhem a uma ideia única (DEMO, 2002, pp. 144-145).

A pobreza, a desigualdade e, de modo mais geral, os desastrosos efeitos e danos colaterais do *laissez-faire* global não podem ser enfrentados de maneira efetiva ou isoladamente do resto do planeta, num canto do globo. Não há uma forma decente pela qual um só ou vários Estados territoriais possam optar por se excluir da interdependência global da humanidade. O Estado Social não é mais viável; só um planeta social pode assumir as funções que os Estados sociais, com resultados ambíguos, tentaram desempenhar (BAUMAN, 2013, p. 37).

A solidariedade só pode ser proposta correta e historicamente factível se contar com sujeitos que sabem se emancipar, seja para não recair em outra arapuca do poder, seja para não imaginar resultados definitivos, seja para não perder a autocrítica. Sem desprezar a solidariedade que vem de fora, mais importante é sempre a de dentro, aquela da qual somos sujeitos. A que vem de fora tem facilmente cara de ajuda, assistência, comiseração e ser, sobretudo, para cultivar a condição de massa de manobra (DEMO, 2002, p. 150)

Na sociedade contemporânea, o sujeito é deformado pelos meios de comunicação que exercem as mais diversas influências, garantindo o poder e a dominação. Tais meios de comunicação manipulam as formas de convívio em sociedade, garantindo os interesses do capital. Os meios de comunicação servem para a garantia da ideologia dominante, reprimindo a presença do sujeito. O modelo consumista da atual sociedade deforma o sujeito, pois estes deixam de crer nos seus ideais para seguir o modelo criado pela sociedade capitalista (TOURAINÉ, 2006, p. 138-140).

Estas ideias fabricadas como algo inerente à cidadania universal, na visão do autor, seriam verdadeiras fábulas que, a nosso ver, alimentam o sistema mercantilista global, que é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta numa linguagem única, acessível a todos, quando, na verdade, as diferenças locais são extremamente aprofundadas. O culto ao consumo seria um estímulo como forma incentivar o ser humano escalar o topo da torre e alcançar o mundo dos deuses (SANTOS, 2001, p. 20).

O sistema capitalista, como já ensinava Marx, dissolveu a dignidade pessoal no valor de troca e substituiu as muitas liberdades, conquistadas e decretadas, por uma determinada liberdade, a de comércio. Em outras palavras, no lugar da exploração encoberta por ilusões religiosas e políticas, ela colocou uma exploração aberta, desavergonhada, direta e seca. A burguesia despiu de sua auréola todas as atividades veneráveis, até agora consideradas dignas de pudor piedoso. Transformou o médico, o jurista, o sacerdote, o poeta e o homem de ciência em trabalhadores assalariados. A burguesia rasgou o véu comovente e sentimental do relacionamento familiar e o reduziu a uma relação puramente monetária. (BOGO, 2010, p.83).

Ao contrário do sistema feudal, onde havia uma relação de dominação de forma direta, mediante uso da força, no sistema capitalista, o Estado surge como intermediário das relações sociais entre as classes, agindo de maneira indireta, exercendo sua função como uma espécie de mediador da luta de todos contra todos, do antagonismo inconciliável das classes, numa certa fase de desenvolvimento da história. Segundo Marx (2012, p.88), “tudo o que era sólido desmancha no ar, tudo o que era sagrado é profanado, e as pessoas são finalmente forçadas a encarar com serenidade sua posição social e suas relações recíprocas”.

De tal modo, torna-se necessária a reforma democrática do Estado, a importância da existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos estatais como ferramenta de institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais, a exemplo de países que já contam com a participação de representantes do governo e sociedade civil em conselhos para a elaboração de políticas públicas, bem como o funcionamento de câmaras setoriais de negociação, orçamento participativo no plano local, sempre envolvendo atores interessados e autoridades governamentais (VIEIRA, 2001, p. 86).

Não se pode olvidar, conforme adverte o autor, que no modelo representativo, os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder, sendo que a crescente profissionalização da política e a comercialização de campanhas eleitorais aumentam o fosso entre representante e representados. O voto no âmbito da democracia representativa acaba se tornado uma forma de participação política mínima por parte do cidadão. Nesse aspecto,

O próprio governo representativo está em crise hoje; em parte porque perdeu, com o decorrer do tempo, todas as práticas que permitiam a real participação dos cidadãos, e em parte porque atualmente sofre gravemente da mesma doença que o sistema de partidos: burocratização e tendência do bipartidarismo em não representar ninguém exceto as máquinas do partido. (ARENDRT, 2010, p. 83).

Na perspectiva arendtiana, a ausência de participação dos cidadãos em razão do sistema de partidos, considerando a burocratização e a tendência ao bipartidarismo, não contribuem para uma cidadania real e autêntica. Conforme ensina Hannah Arendt (2010, p.200), [...] “as cabines em que depositamos nossas cédulas são, sem sombra de dúvidas, muito pequenas, pois só têm lugar para um. Os partidos são completamente impróprios; lá somos quase todos nós, nada mais que o eleitorado manipulado”. Frente a esse panorama, são as associações, organizações e movimentos da sociedade civil que irrigam com suas reivindicações a esfera pública, contrapondo-se ao poder da mídia, do governo e do mercado. Importa referir, desse modo, que uma esfera pública democrática requer uma vida associativa livre, com a regulação da mídia e do mercado, considerando que a democracia exige uma cultura política cultivada na liberdade (VIEIRA, 2001, p.87)

De acordo com este autor “o modelo discursivo de Habermas ilustra a esfera pública como instância mediadora entre os impulsos comunicativos da sociedade civil no mundo da vida e as institucionalidades das decisões políticas” (VIEIRA, 2001, p. 86), Assim sendo, para realizar essa função integrativa, a cidadania democrática deve ser mais que um status meramente legal, deve se tornar o elemento central de uma cultura política compartilhada. Completa, afirmando que uma sociedade multicultural só pode manter-se unida se a cidadania democrática não se limitar à visão liberal dos direitos políticos, expandindo-se para abranger direitos culturais e sociais

Dessa forma, os grupos excluídos poderiam ser compensados mediante políticas diferenciadas debatidas publicamente, avançando a importância do debate político para que as questões se tornem públicas, o que possibilita aos cidadãos o efetivo exercício da função de crítica e controle sobre o estado. A democracia não é mais passageira e funcional, mas permanente e em constante processo de ajuste entre a legalidade e a legitimidade, entre a moral e a lei, restando aberto espaço para os movimentos sociais e as associações da sociedade civil na compreensão do processo de democratização, com novos conceitos, especialmente, em relação à esfera pública.

Para tanto, torna-se necessária à discussão da valoração das capacidades diversas no âmbito de prioridades públicas, incluindo a participação pública nesse debate, de forma a firmar premissas democráticas e de responsabilidade social. Em uma abordagem orientada para a liberdade,

as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas (SEEN, 2000, pp. 148 -149)

Uma sociedade é constituída de cidadãos, os quais, em maior ou menor grau, exercem seus direitos e deveres. Mas, juntamente com os mecanismos da democracia representativa, torna-se viável haver o exercício da participação cidadã de forma autêntica, de maneira direta e ativa da população nos assuntos governamentais, sob a perspectiva do cidadão enquanto membro de uma comunidade e portador de uma personalidade jurídica que somente será alcançada num espaço público onde seja permitido dialogar, interagir, por meio de sua doxa, com seus pares, persuadindo e sendo persuadido, estabelecendo direitos e deveres.

A Lei de acesso à informação como instrumento de participação cidadã no acesso ao espaço público para o combate à corrupção

O acesso à informação é um direito constitucional garantido pela Carta Magna de 1988. Assim está claramente expresso no Artigo 5, 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”. Ao regulamentar esse dispositivo, o Brasil, além de garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação, cumpre, também, o compromisso assumido pelo país junto à comunidade internacional em vários tratados e convenções, já que o Brasil é signatário de convenções e tratados que preveem o direito a esse acesso.

Este dispositivo, em conjunto com outros incisos dos arts. 37 (De acordo com a Constituição Federal, a publicidade é um dos princípios a serem obedecidos pela Administração Pública, ao lado dos de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência) e 216, que a Lei 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, regulamenta.

A criação da Lei de Acesso à Informação representa uma mudança paradigmática em matéria de transparência pública, uma vez que estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. A qualquer cidadão será possível solicitar acesso às informações públicas e àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos e contribui para a sua aplicação, segundo a Controladoria Geral da União – CGU.

A nova legislação vale para a administração direta e indireta de todos os Poderes e entes federativos. O surgimento teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU). A Lei foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre os anos 2009 e 2011. Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, o Brasil dá mais um importante passo para a

consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública, bem como, o acesso do cidadão ao espaço público, a partir da publicidade dos atos realizados pela administração pública.

O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticos – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões. Um requisito fundamental de incentivo ao controle social é a transparência, e, para alcançá-la, a publicidade dos atos dos atores públicos é uma ferramenta de extrema importância, já que garante o acesso do cidadão às informações sobre o que esses atores fazem ou deixam de fazer. (SECHIN, 2008).

De acordo com o documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento,

[...] el acceso a la información, como derecho instrumental, no solamente puede sacar a luz casos de corrupción, sino que además puede ayudar a prevenirla, generando mayores canales de participación, fortaleciendo la capacidad institucional y subrayando deficiencias en el sector público y privado, que pueden ser ventanas de oportunidad para prácticas corruptas. (Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2011, p. 5).

Da mesma forma, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13), elenca que “Cada Estado-Parte deberá [...] 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 [...]”.

A Informação pública é tratada a partir do Art. 10 da Convenção e prevê que, em razão da necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder.

Dentre outras medidas, poderão instaurar procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e a publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

O artigo 13 da Convenção elenca a possibilidade de participação da sociedade. Prevê que caberá a cada Estado Parte adotar medidas adequadas no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública em relação à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) garantir o acesso eficaz do público à informação;
- c) realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
- d) respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção.

Nesse sentido:

A Convenção de Mérida se preocupou em estabelecer, em vários de seus artigos (7, 10, 13, dentre outros), como elementos de especial atenção para que se evite a corrupção, questões como: critérios transparentes para a contratação de servidores públicos, mecanismos de monitoramento e avaliação permanentes deste pessoal; regras claras de prevenção e solução de conflitos de interesses no setor público, com instrumentos de informação constante sobre os processos adotados e seus resultados; disposições claras sobre a organização estatal, funcionamento e forma de tomada de decisões; da mesma forma no que diz com as regras de gestão financeira, em especial relacionadas à formatação e execução orçamentária, com relatórios permanentes e transparentes da relação entre receita e despesa pública; elaboração de sistemas de gerenciamento de riscos de gestão e controle interno; regras e informações claras sobre mutações contratuais e obrigacionais dos setores públicos, dentre outros. (LEAL, 2013, p. 134).

Em termos de legislação infraconstitucional, no âmbito dos serviços públicos, algumas normativas brasileiras na direção de transparência associada com participação política da comunidade, tais como: (a) a Lei Federal nº 8.987/95, regulando – ainda que de forma tímida – a participação dos usuários na execução da prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias; (b) a Lei Federal nº 9.427/96, que trata do setor elétrico, exigindo audiência pública para a tomada de decisões que afetem consumidores e mesmo agentes econômicos envolvidos, a ser convocada pela Agência Nacional de Energia Elétrica; (c) a Lei Federal nº 9.472/97, que trata das Telecomunicações, demandando consulta pública para o debate dos regulamentos que gerarão tais serviços; (d) a Lei Federal

nº9.472/97, que trata da Agência Nacional do Petróleo, perquirindo também audiência pública para quaisquer ações ou decisões que atinjam consumidores direta ou indiretamente; (e) a Lei Federal nº10.257/2001, que trata do Estatuto da Cidade, criando uma série de instrumentos e espaços de participação social (LEAL, 2013, p. 146).

Em uma cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la dentro do prazo estabelecido, de forma que seja possível atender de maneira eficaz as demandas existentes na sociedade. Isto porque, a demanda do cidadão será vista como legítima, na medida em que pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa, favorecendo, de certa forma, o fluxo de informações e a tomada de decisões, contribuindo para boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão, de participativa e no âmbito do espaço público.

O cidadão não pode ser concebido como um conceito abstrato e meramente formal, como quer o normativismo jurídico vigente, com sua lógica interna, inscrito em um ordenamento de condutas e comportamentos que deve ser observado, em nome da ordem e da estabilidade social/global, mas, dialetizando seus possíveis significados (LEAL 2001, p.187).

Cabe destacar as seguintes lições:

La operación de sistemas de comunicación con la ciudadanía es fundamental en cualquier gobierno que verdaderamente responda a los intereses de bien común. Estos sistemas pueden organizarse mediante teléfonos de atención ciudadana, abriendo una página en internet, creandoun programa en algún medio de difusión escrito o audiovisual. El área responsable de sancionar a las personas deshonestas tiene la responsabilidad de informar a los ciudadanos sobre las actividades que realiza. Una institución que sólo pretende «hacerse la foto» ante los medios, fingiendo ser lo que no es, paradójicamente esta formando en la mentira y la hipocresía. Informar de los casos ilícitos es un asunto complejo y su éxito depende de la voluntad política y de la capacidad de presión que ejerzan los ciudadanos. En cualquier caso, la cultura del silencio que rodea las prácticas corruptas no beneficia al fomento de la ética (BAUTISTA, 2010, p. 208).

Essa perspectiva elenca que haveria necessidade de comunicação ao cidadão em qualquer governo, para quebrar a cultura do silêncio que costuma rodear as práticas corruptas. Um dos fatores presentes na nova legislação é que os órgãos públicos deverão divulgar informações de interesse coletivo, com exceção das confidenciais previstas em lei. Isto deverá ser realizado mediante a disposição de todos meios e na internet, de modo que devem ser colocados endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público, respostas e perguntas mais frequentes da sociedade e dados gerais para acompanhamento de ações, projetos, programas e obras.

A questão da transparência encontra-se definida, de forma expressa no texto da Lei 12.527/2011 da seguinte forma: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento,

contidos em qualquer meio, suporte ou formato (Artigo 3). A nova Lei de Acesso à Informação garante esse espaço de comunicação por parte dos cidadãos, além de estipular procedimentos, normas e prazos, prevê a criação, em todos os órgãos e entidades do poder público, de um Serviço de Informações a Cidadão.

São estabelecidos prazos para que sejam repassadas as informações ao solicitante. A resposta deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias: o pedido não precisa ser justificado, apenas conter a identificação do requerente e a especificação da informação. Solicitado, o serviço de busca e fornecimento das informações é gratuito, salvo cópias de documentos.

Em caso de negativa de acesso a informações, o cidadão poderá interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior, àquela que emitiu a decisão. Em caso de persistir a negativa, o cidadão poderá, ainda, recorrer ao Ministro de Estado da área ou, ainda, em caso de descumprimento de procedimentos e prazos, a Lei de Acesso à Informação permite a interposição de recurso à Controladoria Geral da União – CGU. Em última instância, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

A Lei 12.527/2011 também prevê a responsabilização do servidor nos casos de seu descumprimento. Recusar-se a fornecer informação requerida nos termos da Lei, destruir ou alterar documentos ou impor sigilo para obtenção de proveito pessoal, por exemplo, são consideradas condutas ilícitas, podendo caracterizar infração ou improbidade administrativa.

Sob o ângulo da ciência política, a nova legislação representaria um modelo de controle público não estatal, o qual consiste numa forma de controle por parte da sociedade civil. O controle público não estatal é o exercício apropriado da publicidade, em que o cidadão comum seja capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base nos princípios e nos valores morais da democracia. É uma forma de controle sustentada no interesse público e que está assentada nos processos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 20).

Os autores, levando em conta a perspectiva de O'Donnell, de um governo responsivo e responsável perante a sociedade, entendem que o controle público não estatal pressupõe um reforço da ideia de *accountability* vertical, de forma seu conceito não seja vinculado às instituições de Estado; isso não significa afirmar que deve haver a desvinculação na relação entre a sociedade e o Estado, mas o repensar o conceito de *accountability* para torná-lo mais público e menos estatal.

O exercício do controle público não estatal demanda uma estrutura de direitos assentada, precipuamente, na personalidade política do cidadão, a partir do exercício das liberdades políticas fundamentais (a liberdade de imprensa, liberdade de opinião, direito de votar e de ser votado e liberdade de associação), podendo ser exercido de forma institucional,

Pela ideia de publicidade, entendemos que a questão do controle público não estatal da corrupção não pode estar baseada na ideia de transparência por si mesma. A transparência é um elemento importante para a construção da publicidade, mas não pode constituir-se em um fim em si mesmo para a Administração Pública. É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, sua participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 21).

Ir além da transparência, em direção à publicidade, significa recuperar a importância do interesse e dos valores públicos, pensando em uma dimensão dos sistemas de integridade que incorpore e coordene os poderes de Estado e produza comprometimentos com a sociedade em torno dos controles públicos da corrupção. Significa, por conseguinte, pensar a *accountability* não apenas em uma perspectiva relacional, mas como processos que envolvam a sociedade civil e os poderes constituídos de Estado (FILGUEIRAS et al., 2011, p. 155).

Por outro lado, é necessário avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, bem como quanto à participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados; eis que a publicidade exige, além da transparência, a relação entre Estado e o cidadão como forma de controle da corrupção, indo além das instâncias burocráticas estatais.

Conclusão

Para que o combate à corrupção seja eficaz, é necessário o envolvimento de toda a sociedade. O mais importante, e também o elemento mais difícil de ser engajado, é uma sociedade civil participativa, disposta a exercer seus direitos e deveres na transformação da sociedade na qual vive. Por outro lado, não significa que, para haver o controle da corrupção, ignorem o papel do Estado em assegurar o compromisso dos cidadãos na gestão das políticas públicas, como forma de adequação institucional.

Deste modo, a cidadania requer a convivência com os institutos da representação e da participação de maneira ativa sobre um governo aberto e transparente; isto porque a publicidade só pode ser alcançada com maior transparência, permitindo ao cidadão o acesso aos gastos públicos a partir do acesso a informação.

Os cidadãos deixaram de figurar no polo passivo como meros espectadores, passando à condição de sujeitos ativos no processo de escolha

e controle de como querem ser governados. Isso também implica uma amplitude na fiscalização da coisa pública, o que, certamente, poderá diminuir a incidência de práticas corruptivas, uma vez que, a partir da Lei de Acesso a Informação, surge para o cidadão uma alternativa de controle da administração pública, na esfera pública e no âmbito do espaço público.

Referências

ADORNO, W.; HORKHEIMER, Max. *A Dialética do Esclarecimento: Fragmentos Filosóficos*. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ARENDT, Hannah. *Crises da República*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

AVRITZER, Leonardo. FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e Controles Democráticos no Brasil*, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

_____, *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2011.

BOGO, Ademar (Org.). *Teoria da Organização Política: escritos de Engels, Marx, Lênin, Rosa, Mao*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Danos Colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros – Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BAUTISTA, Oscar Diego. Institucionalização de Instrumentos Éticos: Un Dique a La Corrupcion Política em América Latina. *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Ibero América*.

Néstor Baragli, Nicolás Raigorodsky y Nicolás Gómez. Acceso a la Información en la República Argentina. *Revista Probidad*. Disponível em [Http://.www.probidad.org](http://www.probidad.org), Edición N° 23, Junio de 2003.

DEMO, P. *Introdução à Sociologia: Complexidade, interdisciplinaridade e desigualdade social*. São Paulo: Atlas, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____, *Patologias Corruptivas nas Relações entre Estado, administração pública e sociedade. Causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

Lei de Acesso a Informação. Disponível em [http// www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br). Acesso em 10.07.2014.

Leite. Flamarion Tavares. *10 Lições de Kant*. 5.ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

Kant. Immanuel. *O que é isso Esclarecimento*. Disponível em [http//.www.ufsm.br](http://.www.ufsm.br).

_____, *A Paz Perpétua e outros Opúsculos*. tradução Artur Morão Paulo, 2009.

OLABE; Paloma Baena; VIEYRA. Juan Cruz. *Acceso a la Información y Políticas de Transparencia Focalizada*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2011. Disponível em <http://www.iadb.org>. Acesso em 01 de julho de 2014.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SECHIN, Lenise Barcellos de Mello. *Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania*. Revista da CGU. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TOURAINÉ, Alain. *Um novo Paradigma: Para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006.

VIEIRA, Liszt. *Os Argonautas da Cidadania: A Sociedade Civil na Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Sobre o autor

Márcio Bonini Notari é Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pelotas/RS - UCPEL. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Atlântico Sul, Pelotas/RS. Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS

Recebido em 28/09/2105

Aceito para publicação em 30/8/2016