



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE COMUNICAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**A LEI BRASILEIRA DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A  
CONSTRUÇÃO DA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA NO  
BRASIL:  
OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA NORMA E O AGIR  
COMUNICATIVO NO ENFRENTAMENTO DA OPACIDADE  
ESTATAL**

Brasília

2014

**LÍGIA MARIA DE SOUZA LOPES REIS**

**A LEI BRASILEIRA DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A  
CONSTRUÇÃO DA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA NO  
BRASIL:  
OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA NORMA E O AGIR  
COMUNICATIVO NO ENFRENTAMENTO DA OPACIDADE  
ESTATAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elen Cristina Geraldese.

Brasília

2014

Reis, Lígia Maria de Sousa Lopes.

A lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal Reis, Lígia Maria de Sousa Lopes.. – Brasília, 2014.

150 f.: il. color.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elen Cristina Gerales.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília.  
Faculdade de Comunicação, 2014.

CDU: xxx

**LÍGIA MARIA DE SOUZA LOPES REIS**

**A LEI BRASILEIRA DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A  
CONSTRUÇÃO DA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA NO  
BRASIL:  
OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA NORMA E O AGIR  
COMUNICATIVO NO ENFRENTAMENTO DA OPACIDADE  
ESTATAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação em 6 de março de 2014.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elen Cristina Geraldes (UnB) - Orientadora

---

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino (UnB)

---

Prof. Dr. José Eduardo Elias Romão (CGU)

Brasília

2014

## AGRADECIMENTOS

Há um provérbio africano que diz “se você quiser ir rápido, vá sozinho; se quiser ir mais longe, vá junto com os outros”. Estes agradecimentos são destinados a todos os que encontrei ao longo desta jornada e com quem contei nesses dois anos.

Aos professores da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, especialmente aos do Programa de Pós Graduação, lugar em que achei excelente formação e desenvolvi senso crítico, dos quais me orgulho profundamente. A educação mudou a minha história e boa parte da “reescritura” foi feita na FAC.

À minha orientadora, amiga e apoiadora Elen Cristina Gerales por generosidade, respeito e carinho imensos. Jamais terei como agradecer tudo o que fez por mim.

Ao ouvidor-geral da União José Eduardo Elias Romão, que com magnanimidade me recebeu e atendeu quantas vezes foram necessárias. Sem a sua colaboração, esta dissertação não passaria de exercício de imaginação.

Aos amigos Chalini Barros, Rodrigo Rabelo, Ana Paula Guedes, Tatiana Jebrine, Juliana Amorim e Luiz Serra, que transcreveram gravações, melhoraram traços, traduziram, leram, criticaram e revisaram. O que cada um deu de si, com tanto carinho, fez desse estudo algo muito melhor do que eu faria sozinha.

Aos colegas que encontrei no Programa e aos amigos que fiz ali, pois a jornada quando compartilhada assim nos une para sempre. Aos colegas de trabalho pelas ausências compreendidas e pela torcida.

A todos que, direta ou indiretamente, deram de si para a realização desta pesquisa, especialmente aos entrevistados que contribuíram com o que há de mais valioso hoje: o tempo.

Às minhas irmãs e amigas Lidiane Lopes, Gabriella Souza e Janara Sousa companheiras de vida.

Por fim, e mais importante, ao meu maior amigo, que, além de ter tolerado e compreendido minhas ausências durante este período – por ser meu marido –, incentivou-me, apoiou-me e fez-me avançar. Também revisou, incansavelmente, estas páginas. Dedico esta dissertação a você, Gabriel Reis.

## RESUMO

Este estudo propõe-se a realizar uma análise sobre a implementação da Lei 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou, simplesmente, LAI, em três instituições do Executivo Federal. Pretende-se, com isso, compreender como tem se dado a construção da nova transparência pública proposta pela norma, condição esta estabelecida pelos mecanismos de comunicação, voltados para efetivar a interação entre a Administração Pública e o cidadão. O objeto desta pesquisa, portanto, é a analisar tanto os desafios impostos ao estabelecimento de uma cultura de transparência, a partir da publicação e implementação LAI, e como os mecanismos de diálogo, fundados pela norma, estão em enfrentamento com a cultura da opacidade, quanto investigar como a lei se legitima, dentro da Administração Pública, a partir dos mecanismos dialógicos, fundados pela LAI, para a efetivação da transparência no Estado brasileiro. Do ponto de vista metodológico, a proposta é ancorar a pesquisa em uma análise comparativa, com vistas à compreensão das divergências, coincidências e ausências, encontradas no estudo de três ouvidorias públicas: a do Banco Central, a do Ministério das Comunicações e a do Ministério da Fazenda. A partir dessa comparação, buscar-se-á compreender como tem se dado a construção da transparência pública proposta pela LAI, a fim de demonstrar que essa transparência vem sendo baseada em processos de comunicação voltados para um diálogo mais efetivo entre as instâncias da Administração Pública e o cidadão. Acredita-se, assim, que esta análise permitiu sugerir relações entre os modelos de processos administrativos escolhidos três instituições selecionadas, com intuito de demonstrar que os mecanismos de diálogo fundados pela LAI estão em enfrentamento com a cultura da opacidade nessas instituições, de modo a modificá-la. Do ponto de vista teórico, a compreensão do fenômeno de transformação da cultura de opacidade, analisada a partir da perspectiva comunicacional, baseia-se, principalmente, na Teoria do Agir Comunicativo, de Jürgen Habermas. Logo, o que se apresenta aqui é um estudo acerca da implementação da LAI como um estímulo à mudança de cultura estatal, partindo-se da premissa de que cada processo administrativo (ou de transparência) pode ser transformado em um processo de Comunicação. Ver-se-á que a dimensão comunicativa aparece como um fenômeno dialógico desse processo, com potencial de contribuir para a construção de uma nova comunicação pública do Estado brasileiro. Constata-se, ainda, que em certa medida já se pode falar em transparência estatal em certas instituições públicas no Brasil.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação. Estado. Cultura. Transparência. Opacidade.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the enforcement of Law 12.527/2011, also known as "Lei de Acesso à Informação" (Information Access Act), or simply LAI, within three institutions of the Brazilian Federal Government. It intends to comprehend how this act is helping to build the new public transparency, a condition imposed by the mechanisms of communication in order to deepen the relation between the Public Administration and Citizens. The purpose of this research is therefore to examine the challenges to establish a transparency culture after the publication and enforcement of the LAI and also to investigate how the LAI mechanisms for dialogue are coping with the culture of opacity and how that act gets legitimacy within Public Administration, especially from the dialogic mechanisms created by LAI to induce effective transparency in Brazilian State. From the methodological point of view, this research has its fundamentals in a comparative analysis as to understand the differences, coincidences and absences found in the ombudsmen of three public institutions: the Central Bank, the Ministry of Communication and the Department of the Treasury. With this comparison in mind, it will try to understand how the construction of the public transparency proposed by LAI is being conducted to show that the transparency has been based on processes of communication and on a more effective dialogue between instances of Public Administration and Citizens. This analysis suggests possible relationship between the models of administrative processes chosen from those three selected institutions, what proves that the mechanisms of dialogue developed by LAI are dealing with the culture of opacity inside those institutions, so as to modify it. From the theoretical point of view, the understanding of the opacity cultural transformation phenomenon analyzed from the communication perspective is based mainly on the "Theory of Communicative Action", by Jürgen Habermas. In this sense, what is presented here is a study about the LAI enforcement as a stimulus for state cultural change, starting from the premise that each administrative process (or transparent) can be transformed into a process of communication. It shows that communicative dimension appears as a dialogic phenomenon of this process, with condition to contribute to the construction of a new public communication system in Brazilian State. And one can already speak about state transparency in some public institutions in Brazil.

**Keywords:** Information Access Act. State. Culture. Transparency . Opacity.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro I:</b>	Quadro-síntese dos problemas de pesquisa	12
<b>Quadro II:</b>	Objetivos da pesquisa e categorias de análise	13
<b>Quadro III:</b>	Resumo esquemático de alguns subsistemas sociais e seus códigos binários	24
<b>Quadro IV:</b>	Resumo do ambiente normativo interno antes da publicação da Lei 12.527/2011	50
<b>Quadro V:</b>	Resumo esquemático das perguntas de conhecimento previstas para as entrevistas de profundidade	82
<b>Quadro VI:</b>	Quadro-síntese Ministério da Fazenda	100
<b>Quadro VII:</b>	Quadro-síntese Banco Central	114
<b>Quadro VIII:</b>	Quadro-síntese Ministério das Comunicações	131
<b>Quadro IX:</b>	Quadro-síntese do comparativo geral	132

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura I:</b>	Modelo do fenômeno proposto para o estudo	17
<b>Figura II:</b>	Fluxograma básico dos pedidos de informação do Ministério da Fazenda.	88

## LISTA DE SIGLAS

ABJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo  
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações  
Bacen ou BCB – Banco Central do Brasil  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações  
CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos  
Contel – Conselho Nacional de Telecomunicações  
Copom – Comitê de Políticas Monetárias  
Dentel – Departamento Nacional de Telecomunicações  
Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações  
ECT – Empresa de Correios e Telégrafos  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
FAQ – Frequently Asked Questions  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
MARE – Ministério Administração Federal e Reforma do Estado  
MC ou MiniCom – Ministério das Comunicações  
MF – Ministério da Fazenda  
NSC – Núcleo de Segurança e Credenciamento  
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSCE – Organização para Segurança e Cooperação na Europa  
OSJI – Open Society Justice Initiative  
SAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais  
SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico  
SIC – Serviço de Informações ao Cidadão  
SINAR – Sistema Nacional de Arquivos  
SPE – Secretaria de Política Econômica  
SRFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1. Objeto, problema e justificativas	17
<b>PARTE I: Quadro teórico de referência</b>	<b>24</b>
<b>2. CONTRIBUIÇÕES DO PENSAMENTO HABERMASIANO</b>	<b>25</b>
2.1. O Agir Comunicativo e a publicidade habermasiana	29
2.2. A questão do entendimento	37
2.3. Racionalidade instrumental <i>versus</i> racionalidade substantiva e a proposta de conciliação de ambas pelo agir comunicativo	40
<b>PARTE II: Desenvolvimento da pesquisa</b>	<b>45</b>
<b>3. CONTEXTUALIZANDO O DEBATE</b>	<b>46</b>
3.1 O acesso à informação no mundo	47
3.2. O cenário latino-americano	50
3.3. O acesso à informação no Brasil	52
3.4. O nascimento da LAI no Brasil	54
3.5. Aprofundando o debate: os conceitos de transparência e opacidade e a formação do Estado brasileiro	60
3.5.1 O público e o privado na formação do Estado brasileiro	63
3.5.3. A reforma do aparelho do Estado	67
3.6. Problematizando o debate: uma norma política?	74
<b>4. METODOLOGIA</b>	<b>79</b>
4.1 O método	80
4.2 A técnica	82
<b>PARTE III: Análise empírica e discussão de dados</b>	<b>88</b>
<b>5. ANÁLISE EMPÍRICA</b>	<b>89</b>
5.1. Ministério da Fazenda	89
5.1.1 Análise Descritiva	89
5.1.2. Análise interpretativa	100
5.1.3. Síntese Ministério da Fazenda	103
5.2. Banco Central	105
5.2.1. Análise Descritiva	105
5.2.3. Síntese Banco Central	118
5.3.1. Análise Descritiva	119
5.3.2. Análise interpretativa	132
5.3.3. Síntese Ministério das Comunicações	134
5.4. Análise geral: discussão comparada de resultados	134
5.4.1 Racionalidade e agir comunicativo	139
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>142</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>146</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Em que medida a comunicação contribui para a efetivação da transparência no Estado? Essa pergunta foi a primeira de uma série de outras que deram origem a esta pesquisa. No cenário de implementação da Lei 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente LAI, o Estado começava a se comunicar de um jeito diferente, demonstrando que havia espaço para relacionar-se, de forma dialógica, com o cidadão<sup>1</sup>.

Poucos anos antes, mais precisamente em 2009, a Presidência da República havia posto no ar o Blog do Planalto com um detalhe que surpreendeu a muitos: não eram permitidos comentários na página. Ou seja, não havia interação entre Estado e cidadão. A velha tradição estatal de comunicar-se por meio de porta-vozes, que tanto marcou a comunicação “pública”<sup>2</sup> do Executivo Federal, ainda dava mostra de sua força, a despeito do avanço das novas tecnologias e da ampliação da comunicabilidade trazida pela Internet.

Este estudo, portanto, nasce da inquietação gerada pelas reflexões sobre a(s) dimensão(ões) comunicacional(ais) da LAI. O que se pretende com ele é conhecer os desafios enfrentados para a efetivação da norma e questionar o papel da comunicação nesse novo contexto de normatização da transparência. Assim, os processos administrativos gerados pelos pedidos de informação seriam instrumentos de enfrentamento da histórica opacidade estatal? Seriam ainda, esses processos, fenômenos meramente declaratórios e procedimentais, orientados por uma vocação exclusivamente instrumental (isto é, voltados para um fim), ou seriam fenômenos de diálogo e interação?

Dessas inquietações nasceram as perguntas norteadoras da pesquisa, as quais – se verá mais à frente – deram origem a uma outra dúvida: qual a ordem de importância das

---

<sup>1</sup> A LAI define gestão transparente da informação como aquela que propicia amplo acesso a ela e sua divulgação.

<sup>2</sup> Conceituar comunicação pública não é tarefa simples. Estudiosos do tema, como Elizabeth Pazito Brandão (2007), apresentam diferentes conceitos, buscando diferenciá-la, por exemplo, da comunicação governamental ou da comunicação política. Segundo Sousa e Geraldes (2013), tal dificuldade se deve à inexperiência do país nesse tipo de comunicação. “O paradigma brasileiro sempre privilegiou a comunicação privada, fundamentada exclusivamente em valores como audiência e consumo, atendendo a interesses comerciais, e realizada por grandes emissoras que, embora dependessem de concessões públicas – e, portanto, fossem um “serviço público” –, ignoravam, desconsideravam ou desprestigiavam os interesses públicos” (SOUSA e GERALDES, 2013). Entretanto, algumas características ajudam a diferenciá-la de outras manifestações de comunicação do Estado, como: enfatizar o interesse público; despertar o sentimento cívico; contribuir para o desenvolvimento da cidadania; informar e prestar contas de realizações, com vistas ao aprimoramento do Estado (DUARTE, 2007, p. 5-31).

interações entre Estado e cidadão para a legitimação da norma? Durante toda a pesquisa, essa e as demais questões estiveram (e estão) ligadas a três conceitos essenciais para dissertação: cultura, transparência e opacidade.

*Grosso modo*, o termo cultura pode ser usado para referir-se ao constructo formado pela tradição, formação e costumes, segundo o jurista, sociólogo e historiador Oliveira Vianna (1987). Mais adiante, os conceitos de opacidade e transparência serão apresentados e discutidos. Por ora, importa esclarecer que o termo transparência é usado nos estudos sobre o Estado para designar instrumentos e iniciativas voltados para promoção e garantia da visibilidade e acessibilidade às informações e ações governamentais, enquanto a opacidade refere-se ao seu oposto, ou seja, ao segredo estatal.

Aliás, quando nasceu, a LAI não propunha tornar o Estado mais comunicativo, e sim torná-lo mais transparente. A título de esclarecimento, na física, o termo se refere à propriedade dos sistemas ópticos que permite ver através deles.<sup>3</sup> Nos estudos sociais, como em Ciência Política e Administração Pública, refere-se ao princípio que permite aos cidadãos ver por meio das estruturas e lógicas do Estado, tomando, assim, consciência dos fluxos de informação e de poder. Dito de outro modo, usa-se transparência nos estudos políticos para designar “instrumentos e iniciativas que promovem e asseguram a visibilidade e acessibilidade das informações, e ações governamentais das pessoas sujeitas ao escrutínio público”, conforme explica Fabiano Angélico, na dissertação de mestrado *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil* (2012).

Este estudo, portanto, propõe-se a investigar os desafios impostos tanto à legitimação da norma, quanto à sua implementação, enquanto processo modificador da cultura de transparência, partindo-se da compreensão de que cada demanda por acesso à informação<sup>4</sup> se configura em uma oportunidade de comunicação (aqui entendida em seu

---

<sup>3</sup> Conforme explica Daniela Bezerra da Silva, em sua dissertação intitulada *Transparência na Esfera Pública Interconectada* (2010).

<sup>4</sup> Nesse ponto, importa destacar que a norma estabelece, em seu artigo sétimo, que o acesso à informação compreende, entre outros, o direito a obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

sentido dialógico). O que se quer é compreender como tem se dado a construção da nova transparência pública proposta pela lei, no âmbito de três ouvidorias públicas federais, com a finalidade de investigar se essa transparência é construída por processos de comunicação, voltados para tornar o diálogo mais direto entre instâncias da Administração Pública e o cidadão. Com isso, crê-se que será possível sugerir relações entre os modelos administrativos escolhidos pelas três ouvidorias para implementarem a LAI, com vistas a demonstrar que os mecanismos de diálogo fundados pela norma tensionam a cultura da opacidade, de modo a modificá-la.

O elemento catalisador de transformação da cultura institucional pública surge de um fato novo: a publicação de um ato normativo que trata especificamente de acesso à informação<sup>5</sup>. Especialistas entendem que países dotados de legislação específica sobre o acesso a dados detidos pelos governos tendem a ser mais abertos, ou seja, os atos estatais são mais públicos do que aqueles emanados pelos Estados que não contam com ato legal desse tipo (OSJI, 2006). Embora ainda perdurem inúmeros desafios à implementação, como o desconhecimento da norma por parte dos cidadãos, a LAI propõe institucionalizar a transparência dentro do Estado brasileiro, afastando a obscuridade e a opacidade dos atos estatais, à semelhança de leis de mesmo teor publicadas em outros países. Diferentes pesquisadores em todo o mundo, como Gregory Michener<sup>6</sup>, Toby Mendel<sup>7</sup>, Fabiano

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

<sup>5</sup> Segundo a cartilha *Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas – rumo ao sistema participativo* (CGU, 2011), “a aprovação da Lei de Acesso à Informação estimula uma mudança de cultura administrativa, em que cada processo administrativo pode ser transformado em um processo de Comunicação” (p.10).

<sup>6</sup> Pesquisador, cientista político e consultor em assuntos relacionados ao acesso à informação e transparência

Angélico<sup>8</sup>, entre outros, defendem que um Estado transparente reforça a democracia, enfrenta a corrupção e promove mais efetivamente os direitos dos cidadãos.

Entende-se assim que leis de acesso geram novas demandas sociais por informação e, conseqüentemente, por direitos. Trata-se de uma dinâmica com o potencial de reorganização do funcionamento da Administração Pública, algo que, de forma hipotética, funda mecanismos mais rígidos de funcionamento e controle da máquina pública. Tais mecanismos destinam-se a atender a demandas, gerar respostas, organizar informações, cumprir prazos, criar sistemas, impessoalizar ações.

A repetição desse fenômeno aperfeiçoa o processo estatal de comunicação e transforma a cultura de opacidade, gerando, pouco a pouco, mais transparência. É esse fenômeno processual que carrega em si o espírito da Lei 12.527/2011: o de modificar a cultura do Estado brasileiro de modo que a transparência seja a regra e a opacidade, a exceção<sup>9</sup> – não que a lei, por si mesma, tenha o condão de modificar a cultura, mas a lei materializa o poder coercitivo do Estado, em que desobediência resulta em sanção. Desse modo, nova cultura de transparência começa a se materializar nos pedidos de acesso que, em novembro de 2013, 18 meses após o início da vigência da norma, alcançaram a casa das 132 mil solicitações. O Brasil foi o nonagésimo país do mundo a ter uma lei específica para tratar de acesso à informação, considerando-o como um direito humano fundamental.

Entretanto, embora seja considerada progressista, pelos especialistas, dado o fato de seu escopo ser mais abrangente do que o de outras leis de acesso do mundo (MICHENER, 2011), a LAI enfrenta críticas, nascidas principalmente no início de sua implementação, em especial devido à ausência de um ente especializado e independente para cuidar dos assuntos relacionados ao direito de informação. Em que pese às objeções, é possível dizer que o Brasil já apresentava, antes da publicação da norma, um razoável nível de transparência ativa<sup>10</sup>, em especial, no que se refere à divulgação proativa de despesas e

---

dos governos ao redor do mundo. É professor de administração pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro. Informações adicionais em <http://gregmichener.com/>

<sup>7</sup> Diretor executivo do Centro de Direito e Democracia (CDD). Com formação na área jurídica, é especialista em liberdade de informação como direito humano e direito de informação e democracia.

<sup>8</sup> Fabiano Angélico é mestre em Administração Pública, com dissertação sobre a Lei de Acesso à Informação brasileira.

<sup>9</sup> O artigo 3º da Lei 12.527/2011 utiliza os termos publicidade e sigilo. Na intenção de compreender esses sentidos com base em seus opostos, utiliza-se, aqui, opacidade e transparência.

<sup>10</sup> Segundo a CGU, pode ser definida como oferecimento proativo de informações, ou seja, publicização de dados estatais sem que a sociedade demande. Nos termos do artigo oitavo da Lei 12.527/2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou

controle fiscal, embora tal transparência fosse considerada, pelos críticos, não acessível ao cidadão comum. No que se refere à transparência passiva<sup>11</sup>, ou seja, ao estabelecimento de mecanismos de resposta a partir de solicitações advindas da sociedade, a Lei 12.527/2011 inovou ao indicar, por exemplo, onde e de que maneira o solicitante deveria demandar por informação, qual o tempo máximo para concessão de resposta e quais possibilidades de negativa de acesso, aspectos intrinsecamente ligados ao direito de acesso. Apesar de toda essa discussão ter como pano de fundo o direito à informação e o direito à comunicação, este estudo não se deterá nesses aspectos. Tampouco buscará dissecar, de forma direta, a norma. No entanto, intentará, sim, analisar a adoção da lei brasileira como caminho para desenvolvimento, ampliação e aprimoramento da cultura de transparência na Administração Pública sob o prisma da comunicação, como já se disse.

A pesquisa, portanto, não aborda diretamente o instrumento normativo, mas os

---

geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

<sup>11</sup>Segundo o portal Acesso à Informação (disponível em <http://www.acesoainformacao.gov.br/acesoainformacaogov/perguntas-frequentes/aspectos-gerais.asp#11>), trata-se da publicação de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica.

modelos estrutural e cultural<sup>12</sup> constituídos para ancorar nova forma de acesso a informações produzidas pelo Estado e sob a sua custódia – acesso esse que tem se dado por meio de processos dialógicos. Considera-se aqui que, a partir da lei, a dinâmica entre Administração Pública e sociedade passa ser dialógica e, conseqüentemente, mais transparente. Entende-se que as duas coisas estão associadas, pois quanto mais se comunica mais transparente é o Estado e quanto mais transparente, mais se comunica. Logo, parte-se do princípio de que tal dinâmica é, essencialmente, um processo comunicacional.

### 1.1. Objeto, problema e justificativas

Isto posto, passa-se a apresentar, de modo objetivo, as questões norteadoras deste estudo. Optou-se por duas perguntas, porque se acredita que a segunda deriva da primeira.

#### Quadro I: Quadro-síntese dos problemas de pesquisa

1ª pergunta	Quais os desafios impostos ao estabelecimento de uma cultura de transparência, a partir da implementação da Lei de Acesso à Informação em três instituições do Executivo do Brasil, e em que medida os mecanismos de diálogo, fundados pela norma, estão em enfrentamento com a cultura da opacidade para modificá-la <sup>13</sup> ?
2ª pergunta	Como a lei se legitima, dentro da Administração Pública brasileira, a partir dos mecanismos dialógicos fundados pela norma, para a efetivação da transparência? <sup>14</sup>

**Fonte:** Elaboração própria.

A referência aos desafios, internos e externos, dá forma, por meio de um questionamento, à percepção de que é no ambiente externo que se legitima o ato normativo, mas é no ambiente interno que essa legitimidade se materializa. Isto é, ainda

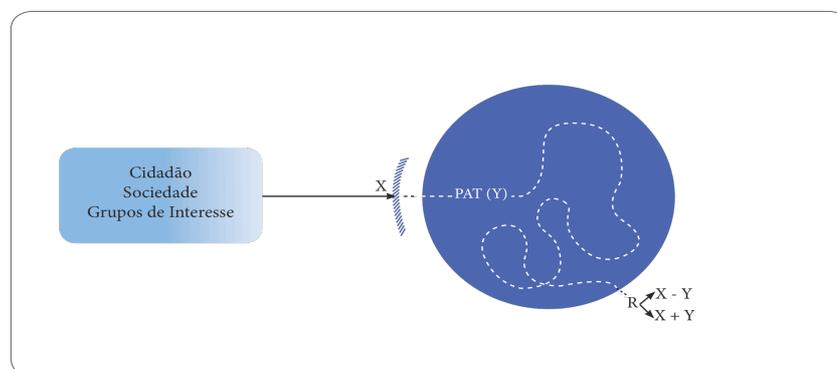
<sup>12</sup>O aspecto estrutural refere-se à dimensão da instituição, localização dos Serviços de Informação ao Cidadão, tamanho e formação das equipes, entre outros. Já o aspecto cultural, relaciona-se às resistências institucionais à cultura de transparência, maior ou menor comunicação entre a instituição e a sociedade, apenas para citar alguns exemplos.

<sup>13</sup> Importa observar que tais questões aplicam-se ao recorte específico aqui proposto, ou seja, Banco Central e Ministérios da Comunicação e da Fazenda.

<sup>14</sup> Conforme observou a professora Sayonara de Amorim Gonçalves Leal, durante a qualificação do projeto de pesquisa, a segunda parte da segunda pergunta embute parte da hipótese que orienta esta pesquisa, ou seja, de que há mecanismos dialógicos fundados pela norma, para a efetivação da transparência. Entretanto, a ressalva não inviabiliza a compreensão do objeto, mas o esclarecimento faz-se necessário, em respeito ao leitor atento.

que o Estado brasileiro esteja em um processo de modernização,<sup>15</sup> o que passa necessariamente pela efetivação da transparência dos processos estatais, é a demanda social por informação pública que pressiona as instituições públicas e efetiva o processo de desvelamento dos atos do Estado. Essa pressão, social e externa, gera uma impressão no ambiente interno, de modo que uma demanda (x) toma a forma de um Processo Administrativo de Transparência. Tal solicitação é interpretada e ressignificada, pelo agente público,<sup>16</sup> conforme o conteúdo cultural da instituição, e segue por mecanismos institucionais, criados com a finalidade de gerar resposta.

**Figura I:** Modelo do fenômeno proposto para o estudo<sup>17</sup>



**Fonte:** Elaboração própria.

Tais mecanismos de resposta da esfera institucional diante das demandas sociais devem destinar-se a organizar informações, a cumprir prazos, a criar sistemas de gerenciamento de dados, a tornar ações impessoais, enfim, a gerar reações. O resultado desse processo são respostas que, dado o nível de opacidade ou transparência, podem ser traduzidas como:  $x + y$ , a saber, quando à demanda é adicionada ao conteúdo institucional,

<sup>15</sup> A busca pela modernização do Estado brasileiro será abordada na segunda parte da dissertação, na seção *Contextualização*.

<sup>16</sup> Aqui não se faz a distinção entre agente público e agente político, feita pela teoria do direito público administrativo. O termo “agente público” será utilizado para definir, de forma indistinta, servidores, autoridades políticas ou quem quer que atue no Estado.

<sup>17</sup> O modelo apresentado foi idealizado pela autora e elaborado com base nas aulas do professor Márcio Aranha, além das contribuições advindas do material da CGU (*Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas – rumo ao sistema participativo*). É nessa publicação que a CGU – órgão que coordena, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, a implementação da LAI – orienta outras instituições acerca da implementação da lei.

ou  $x - y$ , ou seja, quando essa demanda não é atendida ou é atendida com restrições.<sup>18</sup>

Como é possível observar, trata-se de um processo complexo, multidimensional e multifacetado, que é capaz de impactar a organização institucional de diversas formas e com diferentes intensidades, causando conflitos, trocas, inovações. Para entendê-lo com honestidade, o pesquisador deve se perguntar, entre outras coisas, se esse processo tem tornado a cultura de diálogo com a esfera institucional mais rica, mais complexa; qual a natureza dos conflitos; ou ainda se há choques de cultura dentro da instituição observada, entre outras questões possíveis. Deve-se, ainda, compreender que elementos integram essa cultura, com suas múltiplas dimensões.

Isso posto, os propósitos deste estudo podem ser enunciados, de forma simples, no quadro apresentado a seguir.

**Quadro II:** Objetivos da pesquisa e categorias de análise

1	A pesquisa se propõe a...	...investigar os desafios internos à Administração Pública Federal brasileira impostos tanto à legitimação da Lei 12.527/2011, quanto à sua implementação, enquanto processo modificador da cultura de transparência, partindo-se da compreensão de que cada demanda por acesso à informação se configura em uma oportunidade de comunicação (no sentido dialógico)...
2	para...	...compreender como tem se dado a construção da nova transparência pública proposta pela norma no âmbito de três ouvidorias públicas federais...
3	com a finalidade de...	...investigar se essa transparência é construída por processos de comunicação, voltados para tornar o diálogo mais direto entre instâncias da Administração Pública e o cidadão...
4	o que	...sugerir relações entre os modelos de administrativos escolhidos pelas três ouvidorias para implementar a LAI, com vistas a perquirir se os mecanismos de diálogo fundados pela norma estão em

<sup>18</sup> A Lei 12.527/2011 prevê exceções à regra de acesso a dados pessoais, informações classificadas por autoridades como sigilosas. Informações sob a guarda do Estado que dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas, por exemplo, não são públicas. Elas só podem ser acessadas pelos próprios indivíduos, e, por terceiros, apenas em casos excepcionais previsto na lei.

	permitirá	enfrentamento com a cultura da opacidade de modo a modificá-la.
	...	

**Fonte:** Elaboração própria

Isso posto, salienta-se que aqui se busca explorar tanto a compreensão estrutural que envolve os relacionamentos institucionais, quanto as dinâmicas estabelecidas entre sociedade e agentes públicos. É com base nisso que se pretende investigar quais os desafios da lei, no que tange à implementação da cultura de transparência, e quais as soluções construídas para contorná-los. Para essa investigação, analisa-se o processo de transparência a partir de informações colhidas nas Ouvidorias do Banco Central e dos Ministérios da Fazenda e das Comunicações.

A escolha pela Ouvidoria do Banco Central (Bacen ou BCB) se deu em função de dois fatores. O primeiro diz respeito ao fato de a instituição integrar o grupo de dez ouvidorias públicas,<sup>19</sup> as quais vinham discutindo formas de implementação da lei de acesso e processos de transparência, desde antes de a LAI entrar em vigor, em maio de 2012. O segundo fator diz respeito à reconhecida competência do banco em modelagem de processos,<sup>20</sup> dado que procedimentos amadurecidos encurtam o tempo necessário para o fluxo de informação dentro da instituição. Portanto, uma vez que a formulação clara e efetiva de procedimentos, encaminhamentos e respostas leva à celeridade dos processos, acredita-se, inicialmente, que o estudo nessa autarquia ajudará na compreensão da importância deles nos dois primeiros anos de existência da norma.

A opção pelo Ministério da Fazenda (MF) diz respeito não somente ao fato de essa entidade também participar dos estudos das ouvidorias públicas, mas ainda devido aos esforços institucionais em responder ao cidadão dentro dos vinte dias<sup>21</sup> previstos na lei.

<sup>19</sup> Trata-se de um grupo de trabalho composto por dez ouvidorias públicas, com a finalidade de monitorar e compartilhar as experiências de implantação da lei, além de disseminar boas práticas em sua execução. Nele, discute-se não somente o fluxo informacional e a arquitetura da organização, dimensões fundamentais nesse processo, mas também as políticas para implementar novas formas de transparência, capazes de modificar a cultura de opacidade do Estado.

<sup>20</sup> Informação obtida no site da Escola Superior de Administração Fazendária, no qual é possível encontrar o artigo científico premiado, denominado *Modelagem da Arquitetura de Processos para a Gestão da Estrutura de Custos: a abordagem desenvolvida no Banco Central do Brasil*.

<sup>21</sup> O modo como as demandas devem ser atendidas está especificado nos artigos onze e quinze da lei:

“Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

Isso tem ocorrido a despeito de o “negócio” do ministério ser considerado “duro” e pouco acessível ao público em geral. Suspeita-se que essa efetividade se deva ao fato de a Fazenda atuar com diversos temas diretamente ligados à vida do cidadão – como tributos, contribuição previdenciária, imposto de renda –, o que contém, naturalmente, maior potencial de interesse, comunicação e de controle por parte da sociedade. Salienta-se que nessa instituição busca-se entender, principalmente, em que medida o quadro de servidores pode colaborar com o desenvolvimento da cultura de transparência.

Por fim, justifica-se a escolha pelo Ministério das Comunicações (MiniCom), devido ao fator surpresa trazido pelo levantamento preliminar (pesquisa exploratória<sup>22</sup>) realizado para este estudo. A despeito de o MiniCom ser uma instituição cujos procedimentos de outorga e concessão de radiodifusão não pareciam transparentes aos militantes do setor nem para aqueles que se interessam por políticas de comunicação, esse foi o primeiro ministério a se antecipar no levantamento das demandas sociais por informação reprimidas.

Antes mesmo de a lei entrar em vigor, a equipe que comandava a Ouvidoria do MiniCom encaminhou e-mail<sup>23</sup> a grupo de jornalistas com questionamentos do tipo: “Quais os assuntos que você mais gostaria de ter acesso com a vigência da Lei de Acesso à Informação?”. Essa e outras perguntas, feitas de forma proativa, geraram um segundo

---

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias”.

<sup>22</sup> Tipo de estudo preliminar, cujo objetivo é a familiarização com o objeto a ser pesquisado.

<sup>23</sup> Trata-se de apenas uma das ações estratégicas empreendidas pelo MiniCom para conhecer a demanda reprimida por informações, como se verá na seção que trata das análises.

documento que, mais tarde, veio a ocupar a área do FAQ (do inglês, *Frequently Asked Questions*) no *site* do ministério. Nesse sentido, acredita-se que a observação do processo no MiniCom apresentará em que dimensão a demanda externa gera legitimidade para a norma.

Diante deste quadro, explicita-se que esta pesquisa se compromete com o estudo comparado entre os modelos administrativos destinados a dar resposta ao cidadão, conforme as justificativas dadas acima. Ademais, justifica-se não somente pela suposta contribuição que se pretende dar ao fenômeno de transformação da cultura de opacidade, como ainda pelo desafio de discutir o tema a partir da perspectiva da dimensão comunicacional pertencente ao processo de implementação e consolidação da LAI.

O que se propõe é um novo questionamento sobre o atual processo de transparência, de modo a verificar se a LAI pode ser vista não apenas como um fenômeno processual-jurídico, ou ainda político, mas também como um fenômeno dialógico, comunicacional. Reforça-se ainda que a finalidade deste estudo é a de identificar mecanismos e investigar processos desenvolvidos dentro das instituições durante os dois primeiros anos de existência da LAI – período compreendido desde a publicação<sup>24</sup> da norma, em novembro de 2011 –, de forma a demonstrar que essa transparência vem sendo desenvolvida e ampliada por meio de processos de comunicação voltados para efetivar um diálogo mais efetivo entre instâncias da Administração Pública e o cidadão. Crê-se ainda que a cada comunicação realizada, a partir das solicitações por informação feita pelo cidadão, surja um novo estágio comunicativo do Estado.

Espera-se também contribuir para o estudo de Políticas de Comunicação e de Cultura, do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da UnB, incentivando novos estudos sobre o tema, a partir da perspectiva da Comunicação, bem como colaborar para a compreensão de um fenômeno de fundamental importância para a atualidade e para a consolidação democrática do Estado brasileiro.

## **1.2. Panorama da dissertação**

Apresentada a primeira parte da introdução, importa discorrer acerca da estruturação deste estudo, que está dividido em três partes: quadro teórico de referência, desenvolvimento da pesquisa e análise empírica e discussão dos dados.

O quadro teórico de referência apresenta as contribuições do pensamento teórico de

---

<sup>24</sup> A LAI determinou o período de 180 dias entre a publicação e sua entrada em vigor.

Jürgen Habermas para esta dissertação. Serão discutidos a teoria do agir comunicativo e o conceito de publicidade segundo o autor. Abordar-se-á ainda a questão do entendimento e os motivos de essa categoria ser central para a teoria de Habermas e também para essa pesquisa. Nessa seção serão explicitadas as racionalidades instrumental e substantiva e como a razão comunicativa pode servir como medida conciliatória entre dimensões tão distintas.

Na parte que aborda o desenvolvimento da pesquisa, ter-se-á a contextualização do debate. Será abordado o nascimento do direito de acesso à informação no mundo e ainda como se deu o processo de positivação desse direito no Brasil. Tratar-se-á, também, do cenário e dos fatos que envolvem o nascimento da Lei 12.527/2011. Além disso, discutir-se-á, de forma breve, mas não menos crítica, a formação do Estado brasileiro, passando pela apresentação de alguns conceitos, como transparência e opacidade. Nessa seção, apresentar-se-á a reforma do Aparelho do Estado, promovida por Bresser-Pereira, e, por fim, ter-se-á a problematização do debate com foco em sua dimensão política. Importa também dizer que, nessa parte, será discutida a metodologia, ou seja, o conjunto de métodos e técnicas pelos quais o estudo se realiza.

Na parte final, têm-se a análise empírica e a discussão de dados. Optou-se por dividi-la em três momentos, de modo apresentar os dados de forma mais didática e sistematizada. Apesar de incomum, optou-se por este formato por considerá-lo de mais fácil apreensão, já que não são poucos os aspectos encontrados em cada uma das três instituições estudadas. Portanto, o primeiro momento refere-se à análise descritiva; o segundo, à análise interpretativa, em que se terá a leitura do resultado da pesquisa sob o olhar da teoria habermasiana; e, no terceiro, tem-se análise comparativa, na qual se procurou desvendar semelhanças, diferenças e ausências entre as instituições investigadas. Após isso, serão apresentadas, de forma rápida, as considerações finais.

Isso posto, passa-se ao quadro teórico de referência, que demonstra as contribuições do pensamento habermasiano para esta dissertação.

## **PARTE I: Quadro teórico de referência**

## 2. CONTRIBUIÇÕES DO PENSAMENTO HABERMASIANO

Feita a introdução e apresentados o objeto, o problema e as justificativas, passa-se a apresentar, de forma sucinta, o pensamento de Jürgen Habermas, a fim de perceber a afinidade de seus conceitos e pressupostos com a interpretação do presente objeto em análise. Antes, porém, importa observar que inicialmente, em um momento anterior à pesquisa empírica, pensou-se em usar a Teoria dos Sistemas, de Niklas Luhmann, como fundamentação teórica para análise do objeto. Contudo, a perspectiva dialógica e a ação comunicativa que este exigiu – durante os primeiros contatos – o estudo em campo, fez emergir a necessidade de outro entendimento teórico, oposto a Luhmann.

A teoria sistêmica de Luhmann propõe uma forma diferente de encarar não apenas a sociedade como um sistema social, mas também o indivíduo, o ator social, sujeito ou agente, que assume uma posição (sistêmica) inusitada, com relação àquele proposto por toda a tradição sociológica (LUHMANN, 2011). Nessa teoria, a Comunicação é encontrada como elemento essencial, embora instrumental, que diferencia o sistema social dos demais. Luhmann viu o fenômeno social como processo comunicativo autopoietico<sup>25</sup>. Desse modo, a teoria social proposta por Luhmann fundamenta-se na noção de sistema, conceito que o autor deriva dos estudos desenvolvidos pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela, fundadores da teoria da autopoiesis. A passagem da autopoiesis biológica para uma autopoiesis social ganhou importância e relevo por meio das ideias de Luhmann. É o que explica Teubner, um dos mais importantes intérpretes da teoria luhmanniana a partir do valor dela para a compreensão e o estudo do Direito.

Graças a esse pensador [Luhmann], tal teoria deixou de ser concebida unicamente como uma teoria explicativa da vida e do conhecimento para se tornar num modelo teórico geral aplicável aos fenômenos sociais: para Luhmann, autorreferência e circularidade constituem o princípio vital [...] dos próprios sistemas sociais. Desse modo a autopoiesis deixa de ser concebida simplesmente como a condição necessária e suficiente da vida para assumir o estatuto de modelo explicativo de base de todo e qualquer sistema [...] (TEUBNER, 1989, p. X).

Em Luhmann, a sociedade aparece como um sistema autopoietico de comunicação, ou seja, “um sistema caracterizado pela organização autorreprodutiva e circular de actos de

---

<sup>25</sup> Trata-se do termo que se refere à autonomia e à constância de uma determinada organização constitutiva de um sistema, cuja ordem interna é gerada a partir da interação circular e discursiva.

comunicação” (TEUBENER, 1989, p. XIII). Dentro desse sistema, novos e específicos circuitos comunicativos vão se gerando e se desenvolvendo. Assim que esses circuitos emergentes atinjam um dado grau de complexidade e proficiência em sua própria organização autorreprodutiva, tornam-se independentes do sistema social geral, originando sistemas autopoieticos de segundo grau. Como exemplo para a compreensão dos subsistemas sociais, tem-se o quadro a seguir:

**Quadro V:** Resumo esquemático de alguns subsistemas sociais e seus códigos binários

Subsistema social	Código binário	Sentido
Sistema econômico	Custo/ benefício	O que vai gerar custo e o que vai gerar benefício
Sistema político	Poder/ não poder	O que são e o que não são decisões coletivamente vinculantes
Sistema jurídico	Lícito/ ilícito	O que pode e o que não pode ser tolerado

**Fonte:** Euler Lopes<sup>26</sup>

Como exemplo, tem-se o sistema jurídico, o qual se tornou um subsistema social e funcionalmente diferenciado graças a um sistema binário próprio: legal e ilegal – ou lícito e ilícito. Esse código, ao operar como centro de gravidade de uma rede circular e fechada de operações sistêmicas, diz o autor:

[...] assegura a autorreprodução recursiva dos elementos básicos e sua autonomia em face dos restantes subsistemas sociais; do mesmo modo [...] o sistema político ganha também a sua autopoiesis própria enquanto sistema autorreprodutivo de decisões vinculantes (TEUBENER, 1989, p. XIV).

Para Luhmann, o conceito de autorreferência consiste na capacidade do sistema de estabelecer relações consigo mesmo e de diferenciar essas relações frente ao seu entorno, conforme Neves e Rodrigues (2012, p. 20):

[...] Niklas Luhmann parte do princípio de que existem sistemas autorreferentes e que esses sistemas não se constituem apenas em uma categoria analítica, mas que existem concretamente [...] Sistema, na tradição do conceito, servia para designar alguma coisa que ‘funcionava’ a partir de partes independentes. As ideias de parte, etapa, momento, conjunto, coleção são ideias afins à noção de sistema; elas sempre estão implícitas ou explicitadas quando há referência a algum sistema seja ele qual for.

<sup>26</sup>Resumo apresentado pelo aluno durante uma das aulas de Estado e Regulação, ministrada pelo professor Márcio Aranha.

O sistema como conceito tem sido usado como instrumento cognitivo de síntese em contraposição às práticas analíticas, porque a noção de sistema preocupa-se em conhecer algo enquanto unidade. Não que as partes não sejam importantes, mas o sistema visto como uma unidade autorreferenciada é algo passível de uma visão integrada como objeto dinâmico e operativo que é.

No que se refere à comunicação, trata-se, segundo Luhmann, da operação própria dos sistemas sociais. Uma operação puramente social pressupõe o envolvimento de vários sistemas psíquicos sem que se possa atribuí-la, de forma exclusiva, a um ou outro dentre esses sistemas, pois não pode haver comunicação individual. “A comunicação cumpre sempre, ademais, os requisitos da autopoiesis, ou seja, unidade, limite e capacidade de relacionar operações posteriores a partir das anteriores, ou seja, depende de si mesma para prosseguir” (NEVES; RODRIGUES, 2012, p. 61).

Na comunicação, de acordo com a teoria luhmanniana, não haveria transferência de informação, já que a comunicação é uma redundância instantânea. Em substituição à metáfora da transferência, Luhmann propõe um conceito pelo qual argumenta que a unidade da comunicação é a síntese de três seleções.

- a. A seleção de uma unidade de informação – Há uma seleção da informação que se quer dar entre uma gama de possibilidades. Quando alguém quer informar algo sobre ‘fogo’ há muitas possibilidades de informação envolvidas nesta unidade de informação. Ao se selecionar a informação, todo o resto fica de fora. No entanto, para que tal ato se torne comunicação, é necessário cumprir ainda dois outros requisitos.
- b. A seleção de como levar ao conhecimento – Há uma seleção entre várias maneiras de levar uma informação ao conhecimento do outro. Há várias maneiras de informar sobre o ‘fogo; para tanto, deve-se selecionar formas esperadas de fazê-la se se deseja alcançar compreensão, o último estágio da seleção.
- c. A seleção de uma compreensão – A outra parte envolvida na comunicação deve selecionar o que compreende pela informação que foi emitida. Há uma seleção entre várias formas de compreender a unidade de informação levada ao conhecimento. Deve também distinguir a informação do que é levado a conhecimento para que possa de fato identificar uma comunicação intencional. Se alguém põe fogo em um papel é possível também que ele não esteja intencionalmente comunicando sobre o fogo com os presentes (RODRIGUES, 1989, p. 62).

Assim, enquanto unidade, a comunicação finaliza ao se iniciar, pois ao compreender passa-se a outra comunicação. Por isso, a comunicação é uma síntese eventual e sempre nova, uma vez que “cria conteúdos de sentidos sempre novos”, como diria Luhmann. Também por isso a comunicação atualizada é sempre produção e não

transferência de informação, pois em cada comunicação surge um novo estágio comunicativo atualizado. Por isso, “[...] a comunicação é uma operação que se conecta com outras operações do mesmo tipo. Surge porque antes houve outra comunicação e gera conexões com as comunicações que se seguiram” (NEVES; RODRIGUES, 2012, p. 63).

Desse modo, tudo o que não é selecionado é posto de fora da comunicação, embora permaneça ainda como uma possibilidade para comunicações ulteriores. “Ao se realizar tais seleções vão se constituindo os limites da comunicação e, portanto, os limites da sociedade. As seleções são limites que mudam o estado dos sistemas e os levam a operar com outra diferença” (NEVES; RODRIGUES, 2012, p. 63). No que se refere à organização, ocorre algo diferente com a comunicação: as decisões de comunicação definem, entre outras coisas, quem é e quem não é membro das organizações.

Os membros são o lado interior da organização, e todos aqueles considerados não membros intervêm na comunicação como fator de destruição da autopoiesis do sistema. Por isso, o sistema organizacional baseia sua autopoiesis comunicativa em decisões que, entre outras atribuições, decidem sobre a seleção dos membros (RODRIGUES, 2012, p.65).

Isso posto, dizer que um sistema autopoietico é autorreferente e fechado significa dizer que os respectivos elementos são produzidos e reproduzidos pelo próprio sistema “graças a uma sequência de interação circular”, como diria Luhmann. Ocorre, contudo, que o que se encontrou durante a pesquisa não foram unidades autorreferenciadas. Muito pelo contrário: o que se viu foram unidades inseridas em uma dimensão comunicativa, partícipes do processo dialógico e personagens da ação comunicativa, no sentido de Habermas, cujo pensamento não somente critica, como também opõe-se a Luhmann.

Habermas é um dos maiores expoentes da teoria crítica da Escola de Frankfurt na atualidade. Sua contribuição teórica, seja no campo da filosofia política, seja no da teoria social, propõe uma sociedade em que indivíduos são emancipados pela ação comunicativa empreendida na esfera pública. Ambos os conceitos – agir comunicativo e esfera pública – são centrais no pensamento habermasiano. Eles serão apresentados nesta seção. Além disso, apresentar-se-á a ideia habermasiana de publicidade a partir de leituras do próprio autor e de intérpretes de seu trabalho.

Em seguida, esses pensamentos serão abordados para apresentar algumas de suas limitações, sem, contudo, invalidar sua importância para este estudo. Ao contrário, a proposta é demonstrar como a questão do entendimento, embora problemática do ponto de

vista da filosofia da linguagem, tem muito a contribuir para o objeto aqui apresentado.

Por fim, a teoria do agir comunicativo – também chamada de teoria da ação comunicativa – será apresentada como potencialmente capaz de promover a conciliação entre a razão instrumental funcional, a qual instrumentaliza a Administração Pública, e a razão substantiva, própria dos agentes sociais que atuam no Estado.

## **2.1. O Agir Comunicativo e a publicidade habermasiana**

*Grosso modo*, o agir comunicativo pode ser definido como um tipo social que se caracteriza como uso de atos de fala orientados para o entendimento. Trata-se de uma teoria baseada em uma visão dialética da sociedade, a qual se compõe de “sistema e o mundo da vida”, de acordo com Habermas (2012); ou, em outras palavras, do agir instrumental e do agir comunicativo.

Apresentando-se as definições, tem-se que o sistema, ligado ao agir instrumental, regido por mecanismos diretos autorregulados. Seu aparato são: o Estado, o mercado, o poder administrativo. Já o mundo da vida vincula-se ao agir comunicativo, que é natural ao indivíduo. Este agir liga-se à esfera regulada pela busca do entendimento por meio de procedimentos mediados linguisticamente. Os costumes, a experiência espontânea e cotidiana e as normatizações culturais surgem no mundo da vida.

A teoria do agir comunicativo se configura em uma crítica à razão instrumental. Trata-se, assim, de uma discussão acerca da racionalidade que no agir comunicativo relaciona-se à forma pela qual os falantes adquirem e usam o conhecimento, ficando em segundo plano o aspecto da detenção do conhecimento, dimensão essa importante na racionalidade instrumental.

Habermas, portanto, pode ser visto como o autor que abandona o paradigma da consciência, explorado por outros pensadores sociais, em prol do paradigma da comunicação. Sua teoria do agir comunicativo não se desliga da racionalidade instrumental, que é estruturada no uso não comunicativo do saber, sem propósito: o que ele faz é contrapor a racionalidade comunicacional àquela, demonstrando que a razão não possui um fim em si mesma – como na racionalidade instrumental –, mas se propõe a ser processo dialógico e interativo, mediado pela linguagem. Como afirma Habermas,

[...] eu pretendo arguir que uma mudança de paradigma para o da teoria da comunicação tornará possível um retorno à tarefa que foi interrompida com a crítica da razão instrumental; e isto nos permitirá retomar as tarefas, desde então negligenciadas, de uma teoria crítica da sociedade (HABERMAS, 2012, p. 81).

Em sua teoria, a comunicação pela linguagem é autorreferente e os atos de fala possuem uma estrutura dupla, dado que exige, pelo menos, dois agentes que produzem, simultaneamente, uma comunicação em dois níveis: o da intersubjetividade, em que os sujeitos falam entre si, e o nível dos objetos ou estados de coisas sobre os quais eles procuram se entender.

O sujeito encontra-se numa relação intersubjetiva com outros sujeitos “que falam e atuam, assumem quando buscam o entendimento entre si, sobre algo” (HABERMAS, 2012, p. 116). Ao fazer isto, os atores comunicativos movem-se por meio de uma linguagem natural, valendo-se de interpretações culturalmente transmitidas e referindo-se a algo simultâneo do mundo objetivo, de seu mundo social comum e do próprio mundo subjetivo.

Portanto, tem-se que a interação que dá origem à ação comunicativa ocorre entre, pelo menos, dois sujeitos, os quais são aptos a falar e a agir, estabelecendo, como já se disse, relações interpessoais. A interação entre eles, embora não possuindo um fim em si mesmo, baseia-se na tentativa de compreensão sobre o que se passa nessa dinâmica e para alcançar o entendimento (ou consenso).

Nesse ponto, importa destacar que o entendimento é categoria fundamental para compreensão da ação comunicativa: o que o falante quer dizer depende do conhecimento que acumulou e sua fala se realiza com base no consenso cultural anterior à comunicação ali estabelecida, conforme explica o professor de Direito da Universidade de São Paulo José Rezende Pinto (1995, p.77).

Neste processo, eles se remetem a pretensões de validade criticáveis quanto à sua veracidade, correção normativa e autenticidade, cada uma destas pretensões referindo-se respectivamente a um mundo objetivo dos fatos, a um mundo social das normas e a um mundo das experiências subjetivas.

Infere-se, portanto, que o entendimento não pode ocorrer sem o compartilhamento anterior de uma realidade linguística, cultural e social. Trata-se do mundo da vida, um conceito central na teoria de Habermas. Já pontuado aqui, o mundo da vida é um pano de fundo, um “lugar” em que se lançam as bases para alcançar o entendimento nos processos

comunicacionais. Como explica Habermas, os atores comunicativos situam e datam seus pronunciamentos em espaços sociais e tempos históricos.

O mundo da vida se reproduz mediante ações comunicativas de indivíduos que dele fazem parte durante o tempo em que se nutrem de um pano de fundo – que é também mundo da vida –, o qual se articula em linguagem! (HABERMAS, 2012, p. 196).

Desse modo, o mundo da vida compõe-se de três elementos estruturais, como informa Pinto (2001):

- 1) a cultura, compreendida como o acúmulo de conhecimento do qual os sujeitos se valem para interpretar e compreender os eventos do mundo;
- 2) a sociedade, definida como as ordens legítimas das quais os participantes regulam suas relações no grupo social;
- 3) a pessoa, entendida como as competências que tornam um sujeito capaz de falar e agir, isto é, trata-se da própria composição da racionalidade.

Nesse sentido, tem-se, uma correlação direta entre ação comunicativa e mundo da vida, dado que à ação comunicativa cabe a reprodução das estruturas simbólicas do mundo da vida – cultura, sociedade, pessoa. Por isso a importância do entendimento mútuo para a sua teoria, pois a ação comunicativa transmite e renova o saber cultural.

Sob o aspecto de coordenar a ação, ela propicia a integração social; e sob o aspecto da socialização, ela serve à formação da personalidade individual. Por outro lado, a reprodução do substrato material do mundo da vida ocorre através de ações dirigidas a fins pelos quais os indivíduos associados intervêm no mundo e realizam seus objetivos (PINTO, 2001, s/p).

Existe, destarte, reciprocidade fundamental entre o sistema e o mundo da vida. E as patologias das atuais sociedades desenvolvidas devem-se à separação entre os sistemas e mundo da vida, além da uma submissão “colonizadora” do mundo da vida a imperativos sistêmicos do poder político e do mercado (HABERMAS, 2012).

Por isso, Habermas sugere que se erga um obstáculo democrático contra a colonização do mundo da vida pelos imperativos do sistema. Como é possível deduzir, essa colonização é, em resumo, uma patologização social, da Modernidade, tendente à valorização da razão instrumental que sufoca a razão comunicativa. Como explicita o filósofo.

[...] a desacoplagem progressiva entre a integração social pelos caminhos do

mundo da vida e a integração sistêmica pode radicalizar-se a ponto de originar uma submissão do mundo da vida a imperativos como o mercado e o poder administrativo e político. E nesse caso teríamos uma verdadeira ‘mediatização’ do mundo da vida, isto é, uma submissão incondicional a meios sistêmicos de que resultaria uma ‘colonização’ do mundo da vida (HABERMAS, p. 201).

A atuação do Estado constitucional oblitera a ação comunicativa, dado o fato de que a razão instrumental, tecnocrática por excelência, vem sendo valorizada na atualidade. Estados nacionais em todo o mundo são chamados a agir de forma estratégica, teleológica, pragmática. Princípios administrativistas organizam-nos a partir de metas fiscais, indicadores de eficiência, lições de padrão e gestão internacionais – entre outras diretrizes constantes do receituário financeiro internacional. Ademais, agindo, por vezes, como agente econômico, por outras como agente regulador, o Estado incorpora imperativos postos pelo sistema mundo, negligenciando os valores do mundo da vida.

Relacionada ao mundo da vida, não de forma direta, mas por sua afinidade com o conceito de ação comunicativa, tem-se outra ideia central no pensamento habermasiano: a esfera pública. Trata-se de uma categoria analítica também importante para a compressão da teoria do agir comunicativo, mesmo tendo sido formulada cerca de vinte anos antes dela.

A esfera pública “denota as condições de comunicação sob as quais pode haver formação discursiva e racional de opinião e vontade por parte de um público composto de cidadãos [...]” (RAMOS, 2007, p. 131). Conceitualmente, a esfera pública refere-se à arena de formação de vontade coletiva. Trata-se de uma dimensão em que pessoas privadas.

[...] bem cedo, reclamaram que essa esfera pública fosse regulada como se estivesse acima das próprias autoridades públicas; de forma a incluí-las num debate sobre as regras gerais que governam as relações da esfera da troca de bens e de trabalho social basicamente privatizada, mas publicamente relevante. [Para concluir que] O meio deste confronto político era peculiar e não tinha precedente histórico: o uso público da razão pelos intervenientes (HABERMAS, 2012, p. 86).

A esfera pública surge no contexto de formação de um público esclarecido e disposto a discutir o controle sobre o Estado, a ordem constitucional e o poder público. A observada e teorizada por Habermas é a esfera pública burguesa das sociedades inglesa, francesa e alemã, dos séculos XVIII e XIX. Nessas sociedades, a esfera pública se fez acompanhar por um duplo processo de legitimação perante ao poder do Estado e perante a outras classes sociais.

Contudo, no cerne da formação política da esfera pública burguesa encontra-se uma

antecessora, a esfera pública literária, que não era política tampouco distintamente burguesa, embora já dotada de um público possuidor de suas próprias instituições e plataformas de discussão.

Graças à mediatização dela, esse conjunto de experiências da privacidade ligada ao público também ingressa na esfera política. [...] [a esfera pública literária] não era, de fato, especificamente burguesa, uma vez que preservava uma certa continuidade com a publicidade envolvida na representação desempenhada na corte do príncipe (HABERMAS, 2003, p. 68-72).

A esfera pública literária, que se manifestava nas cidades – novos centros da atividade econômica e cultural –, tem como principais instituições os salões, os cafés e as sociedades culturais. Foi com o surgimento dessa esfera social, cuja regulamentação a opinião pública disputou com o poder público, que apareceram, na esfera pública moderna, cidadãos agindo em conjunto para debater publicamente tarefas civis. Assim, a esfera pública burguesa resulta do encontro entre os herdeiros da sociedade aristocrata e humanista, em que se baseava a esfera pública literária, e da camada intelectual da burguesia, àquela altura em ascensão.

A eficácia política torna-se uma dimensão polêmica dentro da esfera pública, durante o século XVIII. Não que já não o fosse antes, ao contrário: Habermas informa que durante os dois séculos precedentes desenvolvia-se uma controvérsia de Direito Público em torno da soberania absoluta. “A literatura laudatória em torno do segredo de Estado fornece ao príncipe meios [*arcana imperii*] para, com a ajuda deles, poder afirmar sozinho a sua soberania [...]” (HABERMAS, 2003, p. 45). À prática do segredo será mais tarde contraposto o princípio da publicidade.

A esfera pública política nasce, portanto, do confronto entre dois tipos de publicidade que se opõem: uma, própria das cortes feudais – a publicidade representativa – e outra, crítica e democrática – nascida com o iluminismo setecentista. A argumentação habermasiana apresenta essa ideia de forma dialética, posto que não se pode pensar em publicidade crítica sem conceber a publicidade representativa, a qual se funda em um contexto medieval, pré-moderno e sem a distinção estruturante entre público e privado.

A publicidade, para Habermas, constituiu-se a partir de um processo evolutivo, compreendido em três fases. A primeira, de gênese feudal ou representativa, caracteriza-se pela indistinção entre público e privado. A segunda emerge com a modernidade e conhece a diferenciação entre público e privado. E a terceira, que nasce em meados do século XIX

com a interpenetração entre Estado e sociedade, entre público e privado, é acompanhada por um processo de “refeudalização da esfera pública”.

À medida que as pessoas privadas se tornavam públicas, a própria esfera pública assumia formas de fechamento privado [...] O debate crítico e racional do público também se tornou uma vítima desta “refeudalização”. A discussão como forma de sociabilidade deu lugar ao fetichismo do envolvimento na comunidade por si só (HABERMAS, 2012, 311).

Silva explica que a tese da refeudalização da esfera pública é um dos pontos fundamentais da argumentação de Habermas, uma vez que ela se refere ao declínio da esfera pública liberal, dado que a linguagem, quando destituída do caráter crítico-racional, torna-se “manipulativa” e dissimulada ao ponto de evitar a exposição pública do poder. Desse modo, a opacidade desse mesmo poder é assegurada por meio da linguagem refeudalizada.

Podemos, pois, antever a diferença essencial entre este tipo de publicidade representativa e a publicidade crítica da esfera pública burguesa do século XVIII. Na medida em que os representantes da autoridade feudal ou monárquica representavam a sua natureza nobiliárquica não para, mas perante o povo, esta publicidade de representação era inseparável da existência concreta do representado, tal como uma “aura” que transmitia a sua autoridade. Foi do confronto entre este tipo de publicidade, feudalmente representativa, e a publicidade crítica [...] que emergiu a esfera pública burguesa e tematicamente política (SILVA, 201, p.117)

As discussões sobre a publicidade ocorriam em ambientes de “discursividade dialógica” da esfera pública política e problematizavam questões até então inquestionáveis. Assim, essa esfera passa a ser uma instância de crítica a temas até então restritos à igreja e ao Estado.

Resta claro que, para Habermas, a esfera pública burguesa política nasceu da transformação funcional da esfera pública literária, muito embora ambas possuíssem características distintas, como o fato de que, nesta última, as mulheres participavam mais do que os homens proprietários privados. O mesmo, contudo, não pode ser dito sobre a esfera pública burguesa, a qual era fundamentalmente composta de homens proprietários.

A esse aspecto original, somem-se as discussões acerca da constituição do poder do Estado (ou discussões de direito constitucional), as quais versavam sobre o princípio da soberania absoluta. É nesse ponto que entra a discussão sobre a publicidade.

Para o filósofo, enquanto a política do segredo de Estado sustentava a soberania baseada na vontade, o princípio de publicidade crítica promovia uma legislação baseada na

razão, a qual organiza o Estado, seus órgãos e mecanismos.

Como consequência da definição constitucional da esfera pública e das suas funções, a publicidade tornou-se o princípio organizacional dos procedimentos dos próprios órgãos do estado; neste sentido, fala-se na sua “publicidade” (transparência) e a prática parlamentar e judicial é enfatizada: O caráter público das deliberações parlamentares garantia à opinião pública a sua influência; assegurava a relação entre representantes e eleitores como partes do mesmo público. E, por volta da mesma altura, também os procedimentos legais nos tribunais começaram a ser tornados públicos (HABERMAS, 2012, p. 105).

Como esclarece Filipe Carreira da Silva (2001), Habermas, neste ponto de sua formulação teórica, identifica na burocracia do aparelho do Estado a principal fonte de resistência a este princípio de publicidade. Era 1962 e ele escrevia *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Nesta obra o filósofo vê no poder administrativo do Estado moderno um obstáculo ao poder comunicativo que surge nos ambientes de discursividade dialógica. É nesta obra também que ele institucionaliza o princípio da publicidade como uma forma de legitimação da ação política.

Entretanto, em 1981, Habermas passa a defender que o Estado é influenciado pela esfera pública, sendo um potencial produtor de transparência. Para tanto, basta que seu funcionamento interno seja regulado por uma lógica procedimental, ou, “procedural”, dotada de legitimidade racional-discursiva. Esta é uma inversão importante no pensamento habermasiano e fundamental para a base teórica deste estudo, dado que a transparência, tal como consideramos, é elemento fundamental da República e da democracia. Ademais, para Habermas, a democracia deve centrar-se no discurso, no uso da força comunicativa do debate público.

Há também a dimensão política na teorização de Habermas. Segundo Silva, a formulação habermasiana de política democrática deliberativa funda-se em um modelo teórico relacionado tanto com a formação da vontade, “institucionalizada no ‘complexo parlamentar’”, quanto na noção de esfera pública que se vale de arenas públicas informais e “dialogicamente discursivas e democráticas e aos respectivos contexto cultural e base social” (SILVA, 2001). Essa ideia de política democrática deliberativa assenta-se na teoria do agir comunicativo, em que a prática discursiva dialógica é orientada para o entendimento mútuo, que integra o mundo da vida, como já apresentado aqui.

Ainda sobre o mundo da vida, a razão comunicativa difere da razão prática por não estar ligada a um ator individual, nem a um sujeito coletivo, tampouco à sociedade ou ao Estado. A razão comunicativa refere-se ao domínio da linguagem cotidiana que estrutura a

vida social e permite a interação simbólica entre diversos atores sociais.

Trata-se de regras pragmáticas de um uso da linguagem orientado por entendimentos que podem ser reconstruídas quando se pretende explicar o potencial da racionalidade comunicativa inserida nas pretensões de validade que constituem a base racional da fala. (HABERMAS, 2012, p. X)

O conceito de racionalidade adotado na teoria do agir comunicativo menos tem a ver com prescrições normativas, presentes na razão prática de Kant, do que com formas de aquisição e utilização de saber por parte de sujeitos providos de competência comunicativa. Seu conteúdo normativo reside no fato de os indivíduos terem de se comprometer com um conjunto de pressupostos pragmáticos e formais, de forma a garantir o sucesso de uma interação linguística orientada para um acordo universal ideal.

Desse modo, a teoria habermasiana pressupõe uma rede de processos comunicativos, dentro e fora do aparelho do Estado. É nestes cenários dialogicamente discursivos que ocorre a formação da vontade, opinião e práticas democráticas, legitimadas pela comunicação linguística. É o fluxo de comunicação que

[...] evolui desde o plano da formação da opinião pública, através de discussões racionais orientadas para o entendimento mútuo, passando pelas eleições democráticas, reguladas por procedimentos que garantem a sua validade e legitimidade democráticas, até ao nível das decisões políticas em forma de lei, que assegura que a "influência" (Parsons) e o poder comunicativo sejam convertidos em poder administrativo, através, justamente, do direito (SILVA, 2001, p.117).

Como se viu, Habermas contrapõe o conceito de mundo da vida, reconstruído com meios fenomenológicos e hermenêuticos, e o conceito de sistema, tomado de empréstimo da teoria dos sistemas na versão de Luhmann. Em Habermas, o sistema político é concebido de forma diferente da proposta de Luhmann – embora o filósofo alemão recorra à teoria dos sistemas luhmanniana para explicar certos aspectos da teoria da ação comunicativa, como o processo de racionalização do direito.

O sistema político de Habermas está aberto às influências de outros sistemas sociais, enquanto o que é proposto por Luhmann é fechado. Assim, o sistema político habermasiano deve ser entendido como um subsistema especializado na tomada de decisões que a todos obriga, enquanto a esfera pública constitui uma extensa rede de sensores que reagem à pressão dos problemas sociais e que estimulam os líderes de opinião. Isso implica que a opinião pública, resultante das estruturas comunicativas, detém

(apenas) um poder de influência sobre a administração burocrática do Estado.

Logo, o sistema político, em Habermas, passa a ser concebido, a partir da teoria do agir comunicativo, como algo passível de ser influenciado, ainda que indiretamente, pelo mundo da vida e pela esfera pública. Tais dimensões são para ele produtoras de transparência, a qual é constituída por meio do poder comunicativo.

Introduzidos os aspectos gerais da teoria do agir comunicativo, da esfera pública e da publicidade em Habermas, lançar-se-á um olhar mais atento à questão do entendimento, dimensão fundamental para a compressão deste estudo.

## **2.2. A questão do entendimento**

A teoria do agir comunicativo ancora-se em pressupostos da linguagem que sustentam o ato de falar. Giannotti (1991), no trabalho *Habermas: mão e contramão*, apresenta uma visão desta teoria do ponto de vista da filosofia da linguagem. Giannotti (1991) começa a apresentar suas ideias argumentando que o ato de falar é um ato performático, sendo os atos de fala passíveis de serem divididos em dois: locucionários e ilocucionários. O primeiro refere-se aos atos constatativos, carregados de sentido e imbuídos da dicotomia verdadeiro e falso. O segundo liga-se, essencialmente, aos atos performativos, com bom ou mau êxito<sup>27</sup> e com as instituições sociais. Os atos ilocucionários integram a função declarativa ou apofônica<sup>28</sup>, sendo que todo ato apofônico pode ser tido como um ato ilocucionário (GIANNOTTI, 1991).

Em Habermas, há a tese de que um conhecimento proposicional, ou seja, de que uma proposição, ao ser enunciada, gera a expressão de opinião de ambos os integrantes do ato comunicativo, embora essa opinião possa vir a ser expressa de formas diferentes. O que se faz necessário para que a comunicação realmente ocorra é o fato de que a expressão do conhecimento compartilhado pelas partes deve estar sujeita a três pretensões de validade: a verdade, quando representa um estado de coisas; a justificação ou legitimidade, quando se **argui** sua **correção**, enquanto ato de comunicação social; e a autenticidade, quando expressa intenções subjetivas.

Ao recorrer ao conceito de pretensão de validade de uma proposição, Habermas está salientando que a linguagem, além de suas funções semânticas, ainda

---

<sup>27</sup> Êxito que depende de um consenso intersubjetivo (GIANNOTTI, 1991).

<sup>28</sup> Termo derivado de apofântica: parte da lógica que estuda as proposições.

cumprir funções pragmáticas fundamentais para a constituição do próprio sentido das proposições. Com isto pretende abandonar o paradigma clássico da filosofia da linguagem que se fundava no predomínio da função declarativa [...] (GIANNOTTI, 1991, p.7 a 23).

A teoria do agir comunicativo instituiria, portanto, que a linguagem, em sua função de buscar bom entendimento intersubjetivo, regularia os dois usos acima apresentados: o ilocutório e o locutório. Desse modo, os agentes comunicativos estariam diante de uma escolha, na qual,

[...] ou se abandona a suposição de que uma potencial forma ilocutória da proposição pode tornar-se explícita graças a uma frase proposicional performativa, sem que haja mudança de sentido; ou se abandona a suposição semântica referencial de que a significação de uma proposição, inclusive das frases proposicionais performativas, deve consistir em seu possível valor de verdade como representação dum estado de coisa (GIANNOTTI, 1991 p.7 a 23).

Essa escolha se dá com base em uma diferenciação intuitiva do ato de fala, entre proposição e afirmação. Contudo, somente a afirmação pode explicitar o caráter autorreflexivo do sujeito à procura do conhecimento, pois apenas ela possibilita vincular à proposição uma pretensão de validade. Em outras palavras, “somente o ato de afirmar uma proposição traz à luz aquela reflexão obscura que está na base de toda e qualquer sentença” (GIANNOTTI, 1991).

Traçando um paralelo com o objeto aqui em análise, o pedido de acesso à informação pode elucidar essa questão. Supondo que o falante seja a Administração Pública e considerando que a Lei de Acesso à Informação seja um conjunto enunciativo de afirmações, o cidadão, ao tomar conhecimento da norma, toma conhecimento também da possibilidade de solicitação de acesso e da potencialidade da concessão desse acesso. Contudo, este saber é definido por um espaço de indefinição colocado entre os sujeitos comunicativos (cidadão e Estado), sendo, portanto, necessário seguir uma regra para determinar até que ponto é possível distinguir os diferentes interesses – ter direito ou não ao acesso.

A cada solicitação os pólos enunciativos se invertem – ora o Estado enuncia a opinião acerca do conhecimento, ora o cidadão o faz –, levando-os, como sujeitos falantes, à reflexão acerca do que pode ou não ser conhecido, situação que pode levar ao consenso. Ou seja, o estímulo a essa relação dialógica entre os dois pólos de discussão, ainda que tenham interesses/opiniões distintas, tende a aprofundar as possibilidades de consenso. “Existe sempre entre os indivíduos que seguem uma regra um espaço de indefinição; só os

resultados mostram o bom entendimento e até onde a regra é consenso” (GIANNOTTI, 1991, p.7 a 23). Isso indica que, antes de se alcançar consenso, ou entendimento entre as partes conflitantes, um acordo prático que resulta no equilíbrio de interesses, opiniões ou juízos, o que existe é uma indefinição, potencialmente geradora de conflitos desgastantes e de apatia política.

Habermas pressupõe que o entendimento somente é alcançado quando as pessoas de fato o perseguem, ou seja, quando há predisposição. Ocorre, porém, que isto nem sempre acontece quando os indivíduos são compelidos a seguir uma regra institucionalizada. Além disso, argumenta Giannotti (1991), o entendimento de algo acaba por, paradoxalmente, descartar todos os demais entendimentos possíveis de serem alcançados. Trata-se, assim, de escolher o melhor entendimento com base, por exemplo, em regramentos ou nos melhores regramentos, descartando todos os demais.

A questão colocada é que Habermas considera o entendimento e o acordo como um dogma constitutivo da ideia reguladora que é a linguagem. Trata-se de um tipo de discurso consciente de si mesmo ou, como diz Giannotti (1991), “uma radicalização” para operar a sua tese. Por isso, no pensamento habermasiano, o entendimento nasce quando os sujeitos o procuram. É como se eles não visassem ao sucesso, ao fim, mas sim a disposição ao processo.

Na ação comunicativa, os agentes perseguem os fins individuais sob a condição de que seus planos de ação possam se conciliar mutuamente, com base em definições. Por isso, as definições situacionais devem ser componentes essenciais das atividades interpretativas da ação comunicativa (HABERMAS, 2012).

Giannotti alerta para o fato de que Habermas não pretendia montar uma teoria de todos os atos de linguagem, mas unicamente daqueles que obedecem ao critério da comunicabilidade. Seu ponto de partida constitui-se da definição de que o agir comunicativo é um tipo de interação na qual os participantes ajustam mutuamente seus planos individuais de ação e por isso perseguem sem reservas seus fins ilocucionários.

Sendo um ato ilocucionário puro, o ato comunicativo como tal reporta-se a vínculos sociais prévios relevantes para a instituição. Ao conceder o acesso a dada informação, a autarquia, por exemplo, faz-se remeter, a partir do momento que é uma entidade de representação legítima, a toda uma instituição denominada Estado. Portanto, a percepção do sujeito acerca de um acesso concedido ou de um acesso negado não é de um episódio isolado, mas de uma permissão ou não permissão institucional.

Isso justifica o fato de Habermas recorrer à opinião que, no agir comunicativo, expressa o conhecimento do sujeito. “O que está tentando é ampliar o sentido de ‘entender’, a fim de que o contexto institucional seja incluído no sentido do ato comunicativo” (GIANNOTTI, 1991). Logo, não se entende propriamente o que foi dito, mas a opinião que expressa. O que se tem é que a disponibilidade do sujeito para o entendimento passa a fazer parte do significado de uma proposição. Isso explica o fato de que a pergunta, pelo tipo de sua pretensão de validade, é a primeira preocupação do ouvinte, pois é ela que garante ou não a interpretação e, conseqüentemente, o entendimento.

Sem aprofundar-se nas distinções da lógica filosófica, Habermas parte do pressuposto de que a opinião, sendo um ato de consciência, transfere-se para a linguagem, considerando a racionalidade como suficiente para explicar como as definições se armam em um sistema de regras.

No entanto, para seguir uma regra não é suficiente que os atores façam acordos a respeito das definições, pois enquanto não souberem que todos estão entendendo as palavras da mesma maneira, não sabem ainda se empregarão as definições do mesmo modo. Além das definições consentidas, ainda é preciso um acordo sobre seu uso (GIANNOTTI, 1991, p.7 a 23).

Porém, com base na própria teoria habermasiana, importa aqui menos que todos entendam as “palavras da mesma forma”, mas que entendimentos distintos gerados com base em uma mesma opinião gerem reflexão. No caso em análise, por ser constrangido a isso, o Estado já não pode mais furtar-se de pôr-se disponível ao entendimento. Resta saber até que ponto essa imposição refletirá numa disponibilidade efetiva, ou em boa vontade, por parte de seus organismos para o diálogo com o cidadão. Apresentada a importância da dimensão do entendimento em Habermas, passar-se-á à discussão da racionalidade, uma das categorias centrais (se não a mais central) da teoria de Habermas, só que sob um enfoque organizacional, como se verá a seguir.

### **2.3. Racionalidade instrumental *versus* racionalidade substantiva e a proposta de conciliação de ambas pelo agir comunicativo**

Apresenta-se agora a teoria de agir comunicativo como proposta de conciliação entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva. Esta proposta é apresentada por Fernando Guilherme Tenório, no texto *Tem razão a administração?* (1990). Tenório desenvolve pesquisas cujo tema central é a reponsabilidade na gestão,

tanto do Estado, quanto do setor privado. O texto em tela deu origem a um livro homônimo, publicado pela FGV, em 2013, e apresenta uma coletânea de ensaios, os quais problematizam o uso da racionalidade instrumental pelas organizações. O artigo apresenta-se menos como uma proposição teórica do que uma provocação à Administração como área de conhecimento, a qual o autor chama de acrítica e notadamente instrumental.

A relevância de suas ideias para este estudo justifica-se devido à onda gerencial que tomou conta do Estado brasileiro, como se as teorias organizacionais e de gestão bastassem para garantir o desenvolvimento e o amadurecimento da Administração Pública. Teorias e estratégias, como se verá, justificam e reforçam a razão instrumental, mas não oferecem saídas, quando se trata de travar um diálogo com o cidadão<sup>29</sup>. Portanto, o que o autor pretende, ao apresentar o pensamento habermasiano é, essencialmente, suscitar a seguinte provocação: como fomentar a razão comunicativa dentro de espaços socioformais em que predomina a razão instrumental? A pergunta, apesar de não findar respondida, provoca reflexões.

A discussão começa com a afirmação de que a ação racional orientada para fins (ou finalidades), algo comum às organizações, tem buscado, desde o Taylorismo<sup>30</sup>, paradigmas que a justifiquem. Essa busca, contudo, não tem permitido a emancipação de administradores e administrados, ou seja, não tem garantido-lhes o desvencilhamento da opressão causada pela normatização do trabalho.

Todo o conhecimento teórico-prescritivo postulado pelas teorias organizacionais ou gerenciais, embora venham gerando novos pensamentos, não ultrapassam a fronteira da ação racional orientada para fins, além de homogeneização das ações sociais dentro das organizações, apesar da pretensão de que essas teorias melhorem as relações sociais humanas no ambiente institucional.

Tenório (1990) vai buscar argumentos e inspiração em Habermas para tentar compreender como e se tais teorias de ação racional têm mediado, de forma democrática, o “pensar” e o “agir”. De forma mais específica, seu esforço é pelo entendimento de se essa mediação “não esconde um ‘pensar’ autoritário, positivista, que ‘ilustra, *a priori*, a sua

---

<sup>29</sup> O “Estado gerencial”, por ser fruto da teoria neoliberal, enxerga mais o sujeito como cliente do que como cidadão. Há nele uma lógica de dinamismo, agilidade, geração de resultados. É fundamental compreendê-lo em contraposição ao Estado intervencionista ou desenvolvimentista. Contudo, não cabe aqui estender essa discussão, mas apenas ter isso em mente.

<sup>30</sup> Criado pelo engenheiro norte-americano Frederick Taylor (1856-1915), o taylorismo caracteriza-se pela ênfase nas tarefas, objetivando o aumento da eficiência ao nível operacional.

existência apócrifa impedidora da *práxis*” (TENÓRIO, 1990, p.5-9).

Como ele esclarece, não se trata de uma discussão orientada por modismos pós-modernistas para desconstrução do pensamento racional-funcional. O que se pretende é encontrar uma razão desprovida de pretensões absolutistas e estabelecer parâmetros que favoreçam o processo democrático de tomada de decisões na organização. Em resumo, seu trabalho é comparar a razão do agir instrumental com o imperativo categórico-racional-instrumental do qual se valem as organizações na atualidade.

Como já foi dito aqui, a racionalidade instrumental – ou funcional, como nomeia Tenório (1990) em seu estudo – é o processo organizacional que visa a alcançar objetivos prefixados, em que predomina a instrumentalização da ação social dentro das organizações e no qual há uma formalização mecanicista das relações sociais. Nele, a divisão do trabalho é um imperativo categórico, por meio do qual se procura justificar a prática administrativa dentro dos sistemas sociais organizados.

Já a racionalidade substantiva é a percepção individual-racional, ou seja, subjetiva, da interação dos fatos em um dado momento. Com base nesse entendimento, poder-se-ia entender que o ator social atuante nas organizações deveria ter permissão para produzir segundo a suas percepções e seu modo particular no que se refere à ação racional orientada a fins. Contudo, não é o que ocorre, dado o fato de que os administrados, a despeito das teorias racionais funcionais, continuam a atuar como força de trabalho comprada.

Uma das explicações para isso pode estar no fato de a divisão do trabalho promover interdependência das relações produtivas, divisão essa que é justificada por um conjunto de conhecimentos orientados para as organizações, impossibilitando que o indivíduo manifeste sua razão de forma dialógica.

O que observamos é que o processo de trabalho, apesar das “modernidades” promovidas pelas teorias racionais funcionais, não diminui o espaço entre administradores e administrados, continuando a força de trabalho como uma mercadoria “comprada” para atuar no interior das organizações (TENÓRIO, 1990, p.5-9).

Essas teorias, mesmo quando metodológicas e incentivadoras à participação do agente, acabam distanciando superiores e subordinados. E quando propõem uma mudança racional planejada, a participação se restringe a certas camadas sociais dentro das organizações, geralmente a dos tecnocratas – a quem o autor confere o *status* de camada média da organização, ou seja, localizada entre os altos dirigentes e a força de trabalho

propriamente operacional.

Para Tenório, o que se pretende, na verdade, com esse conjunto de teorias organizacionais é promover o ajustamento do indivíduo ao processo de produção do trabalho, independentemente do valor racional-substantivo que o agente carregue. Tal ajustamento atinge indistintamente o trabalhador manual e o trabalhador intelectual. “O primeiro muitas vezes atua até de forma ingênua, não percebendo a reificação a que é submetido; o segundo é vítima do próprio processo discriminador resultante da divisão do trabalho” (TENÓRIO, 1990, p.5-9).

A explicação apresentada para este ajustamento refere-se ao enfoque acrítico e à produção teórica dos cursos de Administração. Trata-se, segundo o autor, de conteúdos pragmáticos que reforçam o lado instrumental das organizações em detrimento da emancipação do homem.

O caminho proposto para a solução desse impasse entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva é a razão constituinte do agir comunicativo. Não que se trate de uma solução definitiva, mas de uma teoria da qual a Administração não se apropria e que oferece conteúdo para solucionar a oposição posta entre as racionalidades instrumental funcional e a substantiva.

A teoria do agir comunicativo dialetiza o progresso técnico e o científico, contrapondo-se à ação racional orientada para fins. Enquanto a racionalidade instrumental busca uma mediação entre a teoria e a prática a partir de postulados técnico-formais, a racionalidade comunicativa promove a mesma mediação pela via dialógica. Ocorre, porém, que o que tem predominado no agir instrumental dentro das organizações formais é o processo decisório burocratizado. Essa burocratização impossibilita ao administrado manifestar ao administrador a sua razão, não somente quanto aos aspectos de produção, mas também à sua cidadania.

[...] a ação comunicativa pressupõe a linguagem como um meio dentro do qual tem lugar um tipo de processo de entendimento, em cujo transcurso os participantes, ao relacionar-se com um mundo, se apresentam uns frente aos outros com pretensões de validade que podem ser reconhecidas ou postas em questão (HABERMAS, 2012, p. 163).

Isso posto, o agente valida seu entendimento com base em três pretensões: 1) de que o enunciado é verdadeiro; 2) de que seu ato de fala é verdadeiro segundo o contexto normativo vigente; e 3) de que a intenção expressa no que fala coincide com o que

realmente pensa (TENÓRIO, 1990). A legitimidade existe, pois, quando os atores sociais envolvidos no processo, administrados e administradores, negociam, de forma dialógica, a maneira como os resultados são alcançados.

Nesse sentido, a razão habermasiana se coloca como inovadora, porque não se afina com a razão instrumental cultivada pela contemporaneidade, pelo pragmatismo neoliberal que relega o sujeito à condição de cliente. Ao contrário: propõe uma mudança de paradigma, dado que a razão passa a ser um ato de interação dialógica entre os atores, tornando-se um mecanismo de emancipação do sujeito percebido enquanto cidadão.

E quanto ao papel desempenhado pela razão substantiva à frente da razão instrumental, Habermas defende que a saída deve ser buscada em um processo dialógico e intersubjetivo, no qual os atores constroem o consenso possível com base em uma argumentação fundamentada.

Em sua proposta, Tenório (1990) admite que a apropriação deste paradigma pela administração significaria admitir a falibilidade de seus conceitos e incorporar, de forma crítica, outros conceitos que ampliem seus horizontes como área de conhecimento.

Colocados esses argumentos, percebidos aqui como mais pertinentes aos propósitos interpretativos e analíticos do objeto de análise, a lógica apresentada por Habermas. Se, como se pressupõe aqui, a LAI estabelece os mecanismos de diálogo que tencionam a racionalidade instrumental de modo a aproximar o cidadão dessa esfera que a tecnicidade e a profissionalização da democracia representativa o afastou, resta saber como isso ocorre. Ademais, esta pesquisa também investiga como a LAI se legitima, dentro da Administração Pública, a partir dos mecanismos dialógicos, fundados pela norma, para a efetivação da transparência no Estado brasileiro. Esses aspectos somente podem ser investigados em campo.

Isso posto, passa-se à seção que apresentará o desenvolvimento da pesquisa. Nela, será feita a contextualização do debate e apresentada a metodologia empreendida neste estudo.

## **PARTE II: Desenvolvimento da pesquisa**

### 3. CONTEXTUALIZANDO O DEBATE

Feita a explanação acerca do quadro teórico de referência, em que se discutiram os aspectos centrais da teoria de Habermas, tem-se agora a contextualização do debate. O que ser fará aqui complementar a perspectiva teórica, pois nessa seção serão reunidos conceitos, fatos históricos, reflexões.

Para iniciar o debate, é preciso, primeiramente, compreender o surgimento do direito à informação como um direito humano<sup>31</sup>, entendendo que esse conceito se ancora na ideia de liberdade de informação. Assim, trata-se-á aqui brevemente sobre a discussão acerca de direitos, pelo fato de incrementar de alguma maneira a percepção acerca do objeto, muito embora não se tenha intenção de aprofundar o debate. O que se pretende é realizar a contextualização do conceito do direito de acesso à informação, o que será feito da seguinte forma.

Primeiramente, mostrar-se-á como a discussão sobre o direito à informação se deu em âmbito internacional, na esfera dos organismos internacionais, quando o mundo, impactado por duas guerras mundiais,<sup>32</sup> iniciou uma reflexão sobre os direitos do homem. O marco inicial,<sup>33</sup> portanto, será o reconhecimento da liberdade da informação como um direito humano, no ano de 1946, episódio que antecede à Declaração Universal dos Direitos Humanos, concebida em 1948. Para essa explanação, será usada a publicação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*, por se tratar, talvez, da mais importante referência de direito comparado sobre o tema na atualidade.

Logo após, passar-se à localização dessa discussão no Brasil. Buscar-se-á apresentar, de forma resumida, os instrumentos legais que antecederam à LAI após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ponto fundamental nesse debate é a cartilha denominada *Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas – rumo ao sistema participativo*, publicada pela Controladoria-Geral

---

<sup>31</sup>*Grosso modo*, a expressão direito humano nomeia o direito fundamental da pessoa, porém é mais comumente utilizada pelo Direito Internacional, enquanto o Direito Constitucional Público utiliza-se da terminologia “direito fundamental”.

<sup>32</sup>A Primeira e a Segunda Guerra Mundial, ocorridas entre 1914-1918 e 1939-1945, respectivamente.

<sup>33</sup>Optou-se por esse recorte, embora a primeira lei de acesso a informações públicas do mundo tenha sido publicada na Suécia, em 1766, ainda na era da liberdade ou dos direitos de primeira geração, conforme a classificação de Norberto Bobbio (2004). A segunda norma do gênero só surgiria em 1951, na Finlândia, três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos. No mesmo sentido, a terceira lei de acesso à informação é a dos Estados Unidos, publicada em 1966.

da União (CGU). Além disso, recorre-se também a informações coletadas em entrevistas iniciais realizadas para pesquisa exploratória e leitura de publicações, artigos e literatura especializada. A opção pelo material da CGU se deu por ser esse o último órgão recursal, no Poder Executivo Federal, de análise das negativas de acesso à informação, antes da Comissão Mista de Reavaliação de Informações.<sup>34</sup> Acredita-se que é lá que a implementação vem sendo discutida em profundidade.

Na terceira parte desta seção, será abordada, de forma resumida, a tramitação da norma no Congresso Nacional. Serão apresentados ainda alguns dos avanços e das polêmicas em torno da Lei 12.527/2011, aspectos que se colocam contra e a favor do aprimoramento da cultura de transparência, além da problematização do debate, com foco na dimensão política da LAI.

### **3.1 O acesso à informação no mundo**

O direito à informação e o princípio da máxima divulgação ganharam importância em todo o mundo na segunda metade do século passado (MENDEL, 2008). Em especial na América Latina, a liberdade de informação, e o que mais tarde se chamou direito de acesso à informação, tornou-se fundamental em função da redemocratização da região. Temas como participação política e direito à verdade, antes distantes dos latino-americanos, passaram a ocupar a agenda<sup>35</sup> nesse novo contexto.

---

<sup>34</sup>Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1o O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2o Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3o Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art.

16.

<sup>35</sup> Um dos conceitos de agenda, usado por Maria das Graças Rua, remete-o ao conjunto de assuntos ou de

Comumente compreendido como o direito de acesso aos dados mantidos pelos órgãos públicos, o direito à informação carrega outros sentidos tão importantes quanto esse: reflete o princípio republicano de que o governo deve servir ao povo; define a informação como oxigênio da democracia; promove a ação política do cidadão; fomenta o combate à corrupção e aos atos ilícitos do governo; atribui uma obrigação aos Estados de assegurar que o povo obtenha informações sobre direitos humanos, entre outros sentidos.

Contudo, foi o entendimento de que o acesso à informação se constitui em um direito humano fundamental que o colocou na pauta dos organismos internacionais, fazendo, conseqüentemente, com que o debate migrasse do “Sistema-Mundo”<sup>36</sup> para dentro dos Estados.

Nessa dimensão internacional, diferentes organismos responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos reconheceram o direito de acesso às informações sob a guarda de órgãos públicos como um direito humano, fomentando debates sobre seus sentidos e importância e pontuando a necessidade de haver uma legislação específica asseguradora desse direito. Entre esses organismos, incluíam-se a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a União Africana, além de outras instituições que atuam na área de direitos humanos.

É possível afirmar, então, que tudo começa quando o entendimento sobre liberdade de informação é assimilado pelas Nações Unidas, no ano de 1946, quando a Assembleia Geral adotou a Resolução 59, a qual afirmava, textualmente, que “a liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU” (MENDEL, 2008). Segundo Mendel, a liberdade de informação, no sentido usado pelo organismo naquele contexto, referia-se ao acesso à informação sob o controle dos órgãos públicos, e também, de forma geral, “ao livre fluxo de informação na sociedade”.

Dois anos depois, em dezembro de 1948, surgia aquele que é considerado o marco primordial dos direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada pela Assembleia Geral da ONU naquele ano, o documento garante o direito à liberdade de

---

políticas do qual um governo se vale para tentar influenciar a atualidade ou o futuro próximo.

<sup>36</sup>Wallerstein define “Sistema-Mundo”: como unidade de análise importante para compreender as mudanças da sociedade. “O Sistema-Mundo moderno de Wallerstein se apresenta como uma entidade econômica e não política, que se define a partir da economia mundial capitalista europeia do fim do século XV e início do século XVI” (ARANHA, 2006, p.73). Segundo Aranha, o Sistema-Mundo não faria remissão a um sistema que englobe todo o planeta, mas, sim, a um outro “maior que qualquer unidade jurídica ou politicamente definida”.

expressão e de informação, que nos termos do artigo 19 enfatiza:

Todos têm o direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência de buscar, receber e transmitir informações e ideias, por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras (ONU, 1948).

A Declaração continha efeito vinculante e obrigava todos os Estados como direito internacional consuetudinário.<sup>37</sup> Anos mais tarde, a Assembleia Geral da ONU ratificou seu enunciado sobre o tema com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, um tratado com força de lei, adotado pelo organismo em 1966 e ratificado, até 2007, por 160 Estados. *Grosso modo*, o pacto garantiu o direito à liberdade de opinião e expressão em termos semelhantes ao artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Embora tais instrumentos internacionais de direitos humanos não enunciassem, de forma específica, o direito de informação, nem compreendessem o direito de acesso à informação mantida pelos órgãos públicos, os entendimentos da redação desses tratados “tiveram visão de longo alcance” (MENDEL, 2008). O motivo: tais documentos reconheceram não somente a importante função social de falar, assegurada pela liberdade de expressão, mas também garantiam o livre fluxo de informações e de ideias na sociedade. Com isso, o destinatário da informação ganha a dimensão de importância até então conferida somente ao emissor.<sup>38</sup>

Em 1993, surge a figura do Relator Especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, o qual possui a função de esclarecer sobre o conteúdo de liberdade de opinião. Desde 1997, seus relatórios têm abordado a questão do direito à informação, até que, em 1998, declara que “o direito de liberdade de informação inclui o direito de acesso à informação detida pelo Estado” (MENDEL, 2008, p.9). Visões afins foram compartilhadas pelo Relator Especial da ONU para Liberdade de Opinião e de Expressão, pelo Representante para Liberdade de Mídia da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e pelo Relator Especial da OEA sobre Liberdade de Expressão, no ano de 1999, quando se reuniram para adotar uma declaração conjunta sobre o tema.

Em outra declaração conjunta, o direito à informação foi definido pelos

---

<sup>37</sup> Surge dos costumes de uma sociedade, não passando por um processo formal de criação de leis. No direito consuetudinário, as leis não precisam necessariamente estar num papel ou serem sancionadas ou promulgadas: os costumes transformam-se em leis. É o que ensina manuais de direito constitucional, como o de José Afonso da Silva (2009).

<sup>38</sup> A inversão do polo-receptor, que também se torna emissor, é um sentido caro ao direito à Comunicação, tão importante aos estudos de políticas de Comunicação.

representantes da seguinte forma.

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita a um sistema estrito de exceções. (MENDEL, 2008).

### 3.2. O cenário latino-americano

Em 1969, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, um tratado internacional realizado entre os países-membros da OEA – com força de lei, à semelhança dos documentos da ONU –, apresenta dispositivo que garante a liberdade de expressão: o artigo 13. De forma textual, o dispositivo declara que “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão”. Esse direito compreende a liberdade de “procurar, 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”.<sup>39</sup> A convenção, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, foi ratificada pelo Brasil, em 1992.

No ano de 1994, a Associação Interamericana de Imprensa organiza uma conferência na região sobre liberdade de expressão. Desse encontro, nasceu a Declaração de Chapultepec, “um conjunto de princípios que discorre sobre a garantia da liberdade de expressão encontrada no artigo 13” (MENDEL, 2008, p.10). Nessa declaração, os Estados reconheciam o direito à informação como direito fundamental, incluindo nessa categoria o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos: “III. As autoridades devem

<sup>39</sup>O texto completo do dispositivo que trata de liberdade de pensamento e expressão é o seguinte:

“Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:

a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;  
b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a Comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

A lei pode submeter os espetáculos públicos à censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência”.

estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público [...]”.<sup>40</sup> Embora esse documento não possua *status* jurídico formal,<sup>41</sup> tem se tornado uma forte referência para o amadurecimento da liberdade de expressão na região.

É no ano 2000 que surge o “mais completo documento oficial referente à liberdade de expressão para o sistema interamericano” (MENDEL, 2008, p.11). Trata-se da *Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão*,<sup>42</sup> que já no preâmbulo reafirma o direito à informação, além de reconhecer outros princípios:

[...]

CONVENCIDOS de que, garantindo o direito de acesso à informação em poder do Estado, conseguir-se-á maior transparência nos atos do governo, fortalecendo as instituições democráticas.

[...]

Princípio 3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la.

Princípio 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.

Outros instrumentos legais em âmbito internacional são o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, tratado legalmente vinculante, ratificado pelo Brasil em 1992, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada pelo Brasil em 2005.

No que tange à existência de leis nacionais específicas voltadas para tratar do direito de acesso à informação, dezenove países da América Latina possuem esses atos normativos. Entre eles, estão: México, Guatemala, El Salvador, Panamá, Honduras, Nicarágua, República Dominicana, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Uruguai, Argentina e Brasil.

<sup>40</sup>Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-não-Inseridos-nas-Deliberações-da-ONU/declaracao-de-chapultepec-1994.html>

<sup>41</sup> Não se trata de um documento com força de lei, como são os acordos internacionais, mas de uma carta de princípios assinada por chefes de Estado, juristas e entidades ou cidadãos comuns. O compromisso foi assumido pelo Brasil quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso assinou a declaração, em 9 de Agosto de 1996. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva renovou o compromisso em maio de 2006.

<sup>42</sup>Disponível em:

<[http://www.operacoesespeciais.com.br/userfiles/11\\_Declaracao\\_principios\\_liberdade\\_expressao.pdf](http://www.operacoesespeciais.com.br/userfiles/11_Declaracao_principios_liberdade_expressao.pdf)>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2013.

### 3.3. O acesso à informação no Brasil

O direito de acesso à informação é um direito público subjetivo.<sup>43</sup> Pode ser entendido como parte de um grupo mais amplo de direitos civis e políticos, mas sempre como essencial à proteção de outros direitos – de cidadania, políticos, sociais, entre outros. Por isso, precisa ser encarado não apenas como um direito em si, mas também como um mecanismo para o exercício de outros.

Na Constituição Federal de 1988, ele é encontrado da seguinte maneira:<sup>44</sup>

- 1) Art. 5º, 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;
- 2) Art. 37, § 3º, inciso II: 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, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e
- 3) 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 (BRASIL, 1988).

Após a promulgação da Carta Magna, foram publicados, no Brasil, diferentes instrumentos normativos que tratam do acesso à informação. Essas normas relacionavam-se tanto às políticas públicas de transparência ativa quanto à divulgação de atos administrativos ou regulamentação de sigilo. A transparência passiva, no entanto, somente encontrou regulamentação com a publicação da LAI.

Para uma compreensão rápida de como era constituído o ambiente normativo anterior à lei tema deste estudo, apresenta-se, a seguir, o quadro dos atos normativos que resumem as políticas de regulamentação do acesso à informação antes da publicação da Lei 12.527.

---

<sup>43</sup> Diz respeito a todas as pessoas às quais pertence o direito de postular ou reivindicar algo, como um serviço, por exemplo.

<sup>44</sup> Trata-se dos três incisos constitucionais regulamentados pela Lei 12.527/2011.

**Quadro III:** Resumo do ambiente normativo interno antes da publicação da Lei 12.527/2011

<b>Instrumento normativo</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei 8.159/1991	Modificada pela LAI, a Lei 8.159/91 estabelece diretrizes da política nacional de <b>arquivos</b> públicos e privados. Assegura a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos, sem definir como se daria tal acesso. Esta Lei estabelece que o direito de acesso será pleno com exceção de papéis de caráter sigiloso, “cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado”, ou exponha indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas.
Lei 9.051/1995	Trata da expedição de <b>certidões</b> para a defesa de direitos ou esclarecimentos de situações, determinando que o prazo para a expedição desses documentos é de, no máximo, 15 dias nos órgãos da administração centralizada ou autárquica, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto Presidencial 2.134/1997	Criava as "Comissões Permanentes de Acesso". Revogado pelo Decreto no 4.553/2002, que regulamentou o art. 23 da Lei no 8.159/1991, sobre a categoria dos <b>documentos</b> públicos sigilosos e o acesso a eles.
Lei 9.507/1997	Regula o direito de acesso à informação existente em registro ou <b>banco de dados</b> de caráter público e o procedimento do <b>Habeas Data</b> .
Decreto Presidencial 2.910/1998	Estabelece normas para a salvaguarda de <b>documentos</b> , materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. Este decreto foi revogado pelo Decreto no 4.553/2002.
Decreto Presidencial 2.942/1999	Revogado pelo Decreto no 4.073/2002, versava sobre a política nacional de <b>arquivos</b> públicos e privados.
Decreto Presidencial 4.073/2002	Dispõe sobre o CONARQ (Conselho Nacional de Arquivos) e o SINAR (Sistema Nacional de Arquivos). Determina a criação de Comissões Permanentes de Avaliação de <b>Documentos</b> em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal. Regulamenta os arts. 7, 11 e 16 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
Decreto Presidencial 4.553/2002	Revoga o Decreto 2.134/1997. Determinava a possibilidade não mais existente de <b>sigilo eterno</b> , pois permitia a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para a não divulgação de determinados documentos. O Decreto se dedica a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

**Fonte:** Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas – rumo ao sistema participativo (Controladoria-Geral da União, 2011, p. 16 a 18, grifo nosso).

Como é possível perceber, os instrumentos normativos enumerados acima ou possuem caráter de acesso individual, ou seja, de cunho personalíssimo, como direito de

certidão ou *Habeas Data*,<sup>45</sup> ou referem-se ao sigilo de documentos e arquivos sob a salvaguarda do Estado.

Embora ainda não fossem normas que compreendessem a informação como um bem público, tampouco o direito de acesso como um instituto coletivo, tais normas garantiam, em certa medida, o direito fundamental ao acesso já previsto na Constituição Federal, informando certo movimento do Estado no sentido da construção da transparência. Contudo, até o nascimento da Lei 12.527/2011, todo pedido deveria ser motivado pelo demandante. Além disso, o fornecimento de certidões estatais não era gratuito. A LAI inova nesses e em outros aspectos, como será abordado a seguir.

### **3.4. O nascimento da LAI no Brasil<sup>46</sup>**

A história do início do anteprojeto de acesso à informação possui dois marcos. Um deles localiza o começo da trajetória da proposta na Controladoria-Geral da União, enquanto o outro conta que o debate brasileiro ganha força com a criação do Fórum de Acesso a Informações Públicas.

O ano de 2003 data a constituição do Fórum de Acesso a Informações Públicas, que, naquele ano, realiza o primeiro seminário internacional de direito de acesso a informações. Participam desse momento organizações não governamentais, como o SOS Imprensa, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), os movimentos Transparência Brasil e Contas Abertas, além de convidados internacionais, tais como Ernesto Villanueva – político mexicano que integrara o Comitê Gestor de Liberdade de Informação do México. Naquele momento, a Lei Mexicana de Acesso à Informação – conhecida como Lei Oaxaca –, que tanto influenciou a legislação brasileira de acesso à informação, já existia.

Cerca de três anos depois, em 2006, um anteprojeto da LAI é formulado dentro da CGU. O texto foi enviado à Casa Civil, que naquele momento estava sob o comando da então ministra Dilma Rousseff. Desde o início, o espírito da proposta era o de elaborar uma norma de acesso à informação em que a transparência fosse a regra e o sigilo, a exceção.

---

<sup>45</sup>De acordo com a literalidade do texto da Constituição Federal: Art. 5º, LXXII - conceder-se-á *Habeas Data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público [...];

<sup>46</sup>Texto construído com base em entrevistas de informação, realizadas durante a pesquisa exploratória, e matérias de diferentes jornais.

Em 2009, o Executivo apresentou, à Câmara dos Deputados, o PL 5.228/09, de iniciativa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. O texto continha sugestões colhidas no Fórum de Acesso a Informações Públicas, em 2003. Naquele mesmo ano, o movimento pelo acesso à informação ganha adesão da *ANDI – Comunicação e Direitos* e de outras organizações não governamentais. Já integrava o movimento a organização internacional *Artigo 19*<sup>47</sup> que, desde 2007, desembarcara no país, atraída pelas discussões sobre o tema.

Ao ingressar na Câmara, foi criada uma Comissão Especial para apreciar a matéria. Em geral, as comissões especiais destinam-se a tratar de temas complexos, em que mais de três comissões discutem o assunto. Nesse espaço destinado ao debate, a Casa promoveu audiências públicas com a sociedade civil, juristas e representantes da imprensa para discutir o PL. Na Câmara, o projeto tinha caráter de urgência – forma de tramitação que dispensa determinadas exigências regimentais para ser incluída, na Ordem do Dia,<sup>48</sup> na frente de outras.

Ainda em 2009, a Câmara dos Deputados realizou o seminário internacional sobre direito de acesso à informação, com a participação de Dilma Rousseff. O texto foi apresentado pelo deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG) ao Plenário da Câmara dos Deputados, em 26 de fevereiro de 2010. Em 13 de abril de 2010 a Câmara aprovou o projeto de lei de acesso à informação pública. O PL que seguiu para o Senado Federal foi resultado dos trabalhos da comissão especial, cujo funcionamento se deu entre setembro de 2009 e fevereiro de 2010, presidida pelo deputado federal José Genoíno (PT-SP).

Uma vez no Senado, a proposta recebe outra numeração – PLC 41/2010. Após o ingresso da matéria na Casa, os senadores assinaram um requerimento de urgência constitucional com fim a dar celeridade à matéria. Apesar disso, a tramitação do texto parou em função do pedido de vista, feito pelo senador Fernando Collor (PTB-AL), para que a Comissão de Relações Exteriores, à época presidida por ele, se pronunciasse em relação aos documentos considerados sigilosos<sup>49</sup>.

A Câmara havia imposto o prazo máximo de 50 anos – 25 anos, prorrogáveis uma

---

<sup>47</sup> Trata-se de organização internacional – Article 19 – que milita em defesa da livre expressão dos indivíduos, além de atuar na luta pelo direito de acesso à informação e pela liberdade de imprensa. Informações adicionais em <http://artigo19.org>

<sup>48</sup> Fase da sessão plenária ou da reunião de comissão destinada à discussão e à votação das proposições em pauta. Corresponde, também, à relação de assuntos a serem tratados em uma reunião legislativa. Informações adicionais em <http://www2.camara.leg.br/glossario/o.html>

<sup>49</sup> Texto baseado em leitura de sites de jornais, como Folha de São Paulo e Portal Vermelho, e sites informativos federais, como Agências Câmara e Senado.

única vez – para que documentos ultrassecretos caíssem em domínio público e pudessem ser consultados pela sociedade. Mas o senador Fernando Collor queria que o prazo de sigilo fosse renovado indefinidamente, conforme decisão de comissão que seria criada para analisar cada caso. O senador José Sarney (PMDB-AP) também era contrário ao tempo máximo de 50 anos, não renováveis. A decisão de abrir para a sociedade informações sigilosas alcançaria documentos pertencentes aos períodos em que ambos foram presidentes.

Foi por causa dos arquivos e das informações estratégicas do Ministério das Relações Exteriores que os debates em torno da lei ganharam dimensões políticas sensíveis, as quais quase impediram o projeto de seguir em frente. Nesse momento, as discussões em torno da dívida histórica de mais de vinte anos de ditadura, do direito à verdade e do resgate da memória brasileira ofuscavam as verdadeiras possíveis consequências da LAI. A abertura dos arquivos da ditadura seria corolário, mas não o principal objetivo do projeto.

Por causa desse aspecto, discutia-se na CGU se a confusão em torno dos dois sentidos, direito à verdade e direito de acesso, era oportuna ou não. Era o ano de 2011 e Dilma Rousseff, já Presidenta da República, começava a articular a aprovação da proposta – a despeito das ressalvas e dos obstáculos advindos da Comissão e do Ministério das Relações Exteriores.

Naquele ano, o Brasil havia sido convidado pelo governo americano a ser colíder do *Open Government Partnership* (OGP) – Parceria para Governo Aberto. Trata-se de uma iniciativa internacional, cuja finalidade é assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.<sup>50</sup>

Diante desse cenário, o senador Fernando Collor, que também relatava o projeto na Casa e discordava dos prazos já mencionados anteriormente, cedeu. Àquela altura, possuir um ato normativo que tratasse especificamente do direito de acesso à informação era o único requisito de transparência governamental que o Brasil ainda não cumprira.

No dia 25 de outubro de 2011, cerca de um ano e meio após seu ingresso na Casa, o Senado Federal aprovava a proposta por maioria de votos. No projeto inicial, somente

---

<sup>50</sup>Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-mundo/governo-aberto.asp>

foram realizadas as modificações feitas pelos deputados. O texto chancelado fixou o prazo máximo de sigredo dos documentos em 50 anos, eliminando a hipótese de sigilo eterno. A aprovação transpareceu, portanto, a vontade política do governo comandado pela Presidenta Dilma Rousseff.<sup>51</sup>

Na versão final, havia três níveis de classificações de documentos: ultrassecretos, que terão prazo de sigilo de 25 anos; secretos, com sigilo de até 15 anos; e reservados, que serão abertos após cinco anos (BRASIL, 2011). Desses prazos, apenas o primeiro poderá ser renovado uma única vez. Consideram-se informações ultrassecretas aquelas que podem pôr em risco a defesa e a soberania nacionais.

Embora tais prazos sejam alvo de críticas por parte de especialistas, por serem considerados longos (ANGÉLICO, 2012), o fato é que a LAI inovou ao estabelecer prazos, inverter a lógica de motivação<sup>52</sup> e prever a responsabilização do servidor em caso de negativas não fundamentadas. Ademais, quando os documentos forem classificados como ultrassecretos ou secretos, esses prazos têm de ser revistos, no máximo, a cada quatro anos, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações – instituída pela LAI.

A lei destaca ainda que a não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Acerca da vontade política, vale uma observação: os dirigentes máximos das instituições estudadas – dois ministros e um presidente de autarquia, com *status* de ministro –, trabalharam pela efetivação da norma, uma vez que havia empenho da ministra da Casa Civil a qual depois veio a se tornar Presidente. Como se verá nas análises, os nós que existiam iam se desfazendo ao longo do caminho, porque havia vontade política.

<sup>52</sup> Antes de a LAI entrar em vigor, o solicitante deveria apresentar as motivações para o pedido de acesso. Com a norma, cai a necessidade de apresentar os motivos, que passa a ser obrigação do Estado, caso queira negar o pedido de informação formulado pelo cidadão. Textualmente, a Lei 12.527/2011 estabelece o seguinte:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no Art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. [...]

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (BRASIL, 2011).

<sup>53</sup> Nos termos do artigo trinta e cinco:

“Art. 35. (VETADO).

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

implicará a desclassificação automática das informações. Por fim, a LAI também prevê que caso uma pessoa interessada provoque a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, esta deverá rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas.

A Lei de Acesso à Informação foi minuciosa ao trazer definições sobre o que são as transparências ativa e passiva. A ativa refere-se à publicação de dados na internet independentemente de requisição – como informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, a divulgação da remuneração individual de servidores e empregados públicos, entre outros –, enquanto a passiva relaciona-se aos procedimentos e requisitos de resposta a partir da provocação da sociedade (BRASIL, 2011).

A norma estruturou também os procedimentos e as instâncias recursais em caso de negativas do Estado e como deve ser o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)<sup>54</sup> para o atendimento a requisições, o qual se relaciona à transparência passiva. É devido a esses e outros aspectos que especialistas têm se referido à lei como um poderoso instrumento de controle social e de combate à corrupção, apesar das polêmicas, como as causadas pela divulgação dos salários dos servidores públicos.

O controle social<sup>55</sup> é aquele realizado pelo cidadão e, em geral, se dá de forma complementar ao controle institucional. Uma vez que controladores e auditores do Estado não podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo, o indivíduo, de posse das informações, assume a posição de controle do Estado, controle esse ativo e participativo.

---

§ 4º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3º implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei”.

<sup>54</sup> Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;  
b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;  
c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

<sup>55</sup>O Portal da Transparência explica que as ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação. Em sentido mais amplo, o controle social pode ser entendido como a fiscalização que a sociedade faz sobre os governos. Informação obtida em: <[www.portaltransparencia.gov.br/](http://www.portaltransparencia.gov.br/)>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2013.

Ao atuar na dimensão do controle social, o cidadão atenta ainda para o abuso de poder, para a implementação de políticas públicas baseadas em motivações privadas, e forma decisões de política baseadas em reforço (reeleição) ou sanção (não eleição). Assim, o cumprimento desse dever contribui para aumentar a eficiência do poder público e para o amadurecimento da democracia. É nessa dimensão que ganha força o argumento de que a lei de acesso à informação, como instrumento de controle, serve também ao combate à corrupção.

Desse modo, assim como outras leis ao redor do mundo – voltadas para o aprimoramento da democracia, fortalecimento do controle social e enfrentamento da corrupção –, é possível constatar que a norma brasileira apresenta reflexos de fundamentos teóricos e políticos moldados no âmbito da Organização das Nações Unidas. As diretrizes teóricas para a elaboração de documentos normativos desse tipo sustentam-se no Relatório de promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão (*The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*), publicado pela organização internacional Artigo 19, em 1999.<sup>56</sup> São nove princípios que idealmente deveriam constar de legislações sobre acesso a informações:

- 1) divulgação máxima;
- 2) obrigação de publicar;
- 3) promoção de um governo aberto;
- 4) abrangência limitada das exceções;
- 5) procedimentos que facilitem o acesso;
- 6) custos (os indivíduos não devem se encontrar impedidos de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos);
- 7) reuniões abertas;
- 8) precedência legal da divulgação; e
- 9) proteção para os denunciadores.

Dos nove princípios recomendados, a LAI contempla oito em seu texto. Apenas o sétimo princípio, relativo à realização de encontros e reuniões governamentais abertos ao público, não está expresso no texto da lei.

Destacam-se, por fim, outros aspectos relevantes trazidos pela norma, como as disposições relativas à observância da transparência como regra e da opacidade como

---

<sup>56</sup>Disponível em: <<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2013.

exceção, a obrigatoriedade da publicação de informações de forma proativa na internet, a promoção da cultura da transparência, e a criação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) e o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), ambos com atribuições exclusivamente relacionadas ao acesso à informação pública.<sup>57</sup>

### **3.5. Aprofundando o debate: os conceitos de transparência e opacidade e a formação do Estado brasileiro**

A organização *Transparency International* define transparência como sendo a divulgação clara e pública de informação, regras, planos, processos e ações por parte de governos, empresas, organizações e indivíduos. Trata-se de um princípio que permite que as relações sejam públicas e se realizem de forma aberta, de modo que os responsáveis pelas ações sejam identificados pela sociedade.<sup>58</sup> Desse modo, embora o conceito de transparência possa ser aplicado a outras relações além daquelas estabelecidas pelo Estado, interessa aqui apenas o sentido estatal.

No Direito Público Administrativo, entende-se que o princípio da transparência deriva – e se assemelha ao – do da publicidade,<sup>59</sup> previsto expressamente na Constituição Federal de 1988. Segundo especialistas, a apresentação textual da publicidade pretendia marcar a modernização do Estado, reforçando a redemocratização, cujo marco era a promulgação de nova Carta Magna.

Contudo, as discussões acerca da publicidade (ou transparência) e da opacidade surgem nos estudos políticos a partir da tentativa de compreender os sentidos de público e de privado relativos aos dois termos. Os debates mais aprofundados acerca desses conceitos trabalham-nos como antíteses – método que oferece a vantagem de permitir que se jogue luz sobre um termo para compreender o outro por aquilo que ele não é (BOBBIO, 2007, p.26). Um exemplo disso é definir como público como aquilo que não é privado. Trata-se, portanto, de uma compreensão valorativa, que nada informa sobre a origem e a

<sup>57</sup>Disponível em <http://interessenacional.uol.com.br/2012/10/a-lei-de-acesso-a-informacao-e-a-diplomacia-brasileira>

<sup>58</sup>Segundo a cartilha *Mapping transparency and integrity in primary education in Cameroon*, “transparency is defined as the clear and public disclosure of information, rules, plans, processes and actions on the part of governments, businesses, organizations and individuals. This is the principle that public affairs should be conducted openly and that the individuals responsible are under a duty to justify their decisions and performance, for which they may be held accountable” (p. 5).

<sup>59</sup>De acordo com o artigo 37, da Constituição Federal, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência [...] (grifo nosso)

amplitude dos conceitos.

Segundo Bobbio (2007), a história do poder político, entendido como poder aberto ao público, começa em Kant com a publicação de *A Paz Perpétua*. Para o filósofo prussiano, a "fórmula transcendental do direito público" funda-se no princípio segundo o qual "todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas" (BOBBIO, 2007, p. 28). Bobbio explica que o sentido desse princípio torna-se claro no momento em que se observa a existência das máximas as quais, uma vez públicas, suscitariam tamanha reação que tornariam impossível sua não aplicação. Afinal, "qual funcionário público poderia declarar, no momento em que é empossado em seu cargo, que dele se servirá para extrair vantagens pessoais [...]?" (BOBBIO, 2007, p. 29).

Nesse sentido, o problema acerca do poder público – e os usos privados desse poder – põe em evidência a diferença entre duas formas de governo: a República e o Principado. Assim, enquanto a República caracteriza-se pelo controle do poder público, o Principado, pelo método de governo que contempla o recurso do *arcana imperii*,<sup>60</sup> vale-se do segredo de Estado. Trata-se de algo que, no "Estado de direito Moderno, é previsto apenas como remédio excepcional" (BOBBIO, 2007, p. 28).

A *res publica* exige, por princípio, que o poder seja visível: o lugar onde se exerce o poder em toda forma de República é a assembleia dos cidadãos e na praça. Portanto, por público também deve ser entendido aquilo que é manifesto, aberto ao público, feito diante de espectadores, e por privado, ao contrário, aquilo que se diz ou se faz num restrito círculo de pessoas e, no limite, em segredo.

Portanto, fica fácil perceber que o princípio da publicidade das ações estatais republicanas contrapõe-se à teoria do segredo do Estado (*arcana imperii*), que era dominante na época do poder absoluto. Segundo o pensador italiano, dois são os argumentos centrais que sustentam a doutrina do *arcana imperii*:

Um é intrínseco à própria natureza do sumo poder, cujas ações podem ter tanto mais sucesso quanto mais rápidas e imprevisíveis [...] o outro, derivado do desprezo pelo vulgo, considerado como um objeto passivo [...], egoísta de vista curta, presa fácil dos demagogos que dele se servem para sua exclusiva vantagem. A invisibilidade e, portanto, a incontrollabilidade do poder eram asseguradas, institucionalmente, pelo lugar não aberto ao público em que se tomavam as decisões políticas (o gabinete secreto) e pela não publicidade das

<sup>60</sup> Acerca do *arcana imperii*, Bobbio ensina que "[...] o poder do príncipe é tão ou mais eficaz e, portanto, mais condizente com o seu objetivo, quanto mais oculto está aos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança de Deus, invisível" (BOBBIO, 2007, p. 29).

mesmas decisões (BOBBIO, 2007, p. 28).

A doutrina do *arcana imperii* sustentava-se, assim, em dois expedientes: o institucional, explicitado acima, e o psicológico. Esse último professava a licitude e dissimulava a ação estatal, o que infligia a moral. "Os dois expedientes, o institucional e o psicológico, são complementares, no sentido de que se reforçam um ao outro" (BOBBIO, 2007, p. 29).

Destarte, o *arcana imperii* se concretiza ao punir a publicação de atos e documentos reservados, mas com a diferença de que "contra o *arcanum*,<sup>61</sup> considerado como instrumento essencial do poder, e portanto necessário, o segredo de Estado é legitimado apenas em casos excepcionais previstos em lei" (BOBBIO, 2007, p. 29).

Diante disso, Bobbio defende que profundas são as transformações ocorridas na atualidade no que se refere à publicidade.<sup>62</sup> Segundo ele, se é verdade que em um Estado democrático o público vê o poder mais do que em um Estado autocrático, também é verdadeiro que o uso de tecnologias permitirá, em função da ampliação da memória, que os detentores do poder vejam o público de forma melhor do que os Estados no passado. Essas mudanças também induzem modificações nas relações entre governantes e governados, potencializadas pelo desenvolvimento da democracia, pelo processo de publicização (no sentido de tornar público) do poder e pela compreensão de que o acesso à informação é um direito inerente ao homem.<sup>63</sup>

A partir desse entendimento, que trata o acesso à informação como direito fundamental, tem-se nova forma de entender a gestão da coisa pública, baseada na transparência. Portanto, é com base no conceito de transparência que se encontra a garantia de acesso à informação, a qual representa o compromisso do Estado de desvelar de antemão, de abrir-se por princípio e de assumir uma nova postura de transparência em vez da opacidade. Esse movimento não é autorreferente. Ao contrário. Resulta, como se viu, de

---

<sup>61</sup> Do grego, segredo ou informação secreta.

<sup>62</sup> Essa foi a profunda transformação da imagem do Estado e das relações reais entre governantes e governados. Dela nasceu o político público, atuante na esfera pública a qual adquire influência institucionalizada sobre o governo, por meio do corpo legislativo e da opinião pública. Nessa esfera o exercício da política é efetivamente submetido à obrigação democrática da publicidade. Ao público, acrescentou-se outro sentido: daquilo que é manifesto e está aberto à observação geral. Essas ideias foram tratadas no capítulo anterior, quando foram apresentadas as ideias de Jürgen Habermas.

<sup>63</sup> *A contrario sensu*, tem-se a lógica do histórico Estado patrimonialista. Nele há a cultura do segredo, em que a gestão pública é pautada pelo entendimento de que a circulação de informação oferece riscos; enquanto na lógica do Estado gerencial, a cultura da transparência trata a informação como pertencente ao cidadão, cabendo ao Estado provê-la de forma tempestiva e eficaz às demandas da sociedade e de modo proativo.

um acúmulo histórico de construção de direitos humanos, que no nosso país se materializou no rol dos direitos fundamentais<sup>64</sup> da Constituição de 1988, além de outros incisos.

Entretanto, a busca por transparência não ocorre sem percalços ou polêmicas, os quais precisam ser vistos a partir da perspectiva do distanciamento do Estado em relação à sociedade brasileira. Não se trata propriamente de um Estado ausente, definição muito apressada e imprecisa do Estado brasileiro. Trata-se de um Estado distante, cujos mecanismos de funcionamento são variáveis, dispersos e desconhecidos de boa parte da população. Essa distância, formada por desconfiança, resistência ou riscos, caracteriza o que se definiu aqui como paradigma da opacidade.

Mas como esse paradigma é construído? Quais circunstâncias históricas o justificam e são por ele justificadas? As respostas encontram-se nos estudos acerca da formação do Estado brasileiro.

### 3.5.1 O público e o privado na formação do Estado brasileiro

A tradição sociológica brasileira conta que o passado colonial e escravocrata do país pressupõe um Estado que se vale generosamente da coerção, e pouco da coesão. Esse Estado não possui grande necessidade de legitimação, já que está aparelhado para punir, reprimir e combater. Nesse sentido, o silêncio é um sinal, um sintoma do autoritarismo do Estado. Mas não é só isso.

O Estado brasileiro não desenvolveu o hábito de produzir e compartilhar informações com toda sociedade, porque historicamente, culturalmente, ele dialoga com um grupo da sociedade, com uma classe que se vale da informação exclusiva como um privilégio a mais. Saber de uma ação do Estado com antecedência pode significar acesso a recursos, sair na frente em uma corrida cujos vencedores já estão, de antemão, definidos.<sup>65</sup>

Essa dinâmica, contudo, não surge do nada. Sabe-se que o Brasil é herdeiro do Estado patrimonialista português, cuja lógica histórica foi construída com raízes no absolutismo, na lógica do segredo – e, portanto, na opacidade.

---

<sup>64</sup>Segundo Bobbio, os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas – liberdade pessoal, política e econômica – e constituem-se em um dique contra a intervenção do Estado.

<sup>65</sup> Esta discussão é apresentada por Geraldine Reis (2012), no artigo Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. Disponível em: Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>>.

O monarca, além da herança divina da qual fazia *jus*, era detentor da terra e seus tesouros. Tudo pertencia ao rei e era ele o próprio Estado, no qual se confundiam seus “aspectos público e particular”, como ensina Raymundo Faoro (2001). Desse modo, o soberano misturava o público e o privado a tal ponto que era ele quem escolhia, muitas vezes, de forma monocrática, o que seria publicado ou não. A publicidade era uma decisão dele, personalíssima. Por isso, as aparições e pronunciamentos reais eram eventos raros, envoltos em uma aura de opacidade e segredos nunca totalmente desvelados. Traçado pela lógica da história, o paradigma da opacidade perpetuou-se no estado brasileiro.

Por aqui, o modelo se enraizou. “De um modo geral, pode-se afirmar que a administração portuguesa estendeu ao Brasil sua organização e seu sistema, e não criou nada de original para a colônia” (PRADO JR., 2011, p.320). Caio Prado Jr. apresenta o instituto do poder, no Brasil Colonial, como sendo o próprio rei: expressão integral deste poder, síntese completa do Estado. Para esse historiador, a própria divisão entre direito público e direito privado que se faz em nosso direito moderno “deve ser entendida então, e entre nós, de uma forma bem diversa da dos nossos dias” (PRADO JR., 2011, p. 317).

Seu relato da monarquia portuguesa é a de um organismo imenso, “que vai do rei, sua cabeça, chefe, pai, representante de Deus na terra, supremo dispensador de todas as graças e regulador nato de todas as atividades [...]” (PRADO JR., 2011, p. 318). Não é de se admirar que dessa síntese de atribuições e papéis surgiria a cultura do uso privado do bem público e o culto à personalidade que, neste estudo, são obstáculos à construção da cultura de transparência.

O controle das informações nas mãos dos agentes políticos e públicos configura, assim, uma assimetria de poder entre os atores que compõem o jogo democrático, um afastamento do cidadão comum que relega seu poder aos “políticos profissionais”, característicos da democracia representativa. Entretanto, os atores beneficiados por essa desigualdade garantem a manutenção de um *status* assimétrico: continuidade do patrimonialismo, conservação do compadrio, manutenção do cartorialismo.

No pensamento social brasileiro, há ainda uma reflexão sobre a gênese da realidade e da cultura brasileira, cuja marca foi descrever o caráter complacente e pouco afeto ao rigor dos nascidos nestas terras. Em *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda apresenta algumas das disfunções que a tentativa de implementação da cultura europeia, em um extenso território como o brasileiro, dotado de condições naturais adversas ou estranhas àquela tradição milenar, trouxe à cultura política e à gestão pública brasileira.

Podemos construir obras excelentes, enriquecer nossa humanidade de aspectos novos e imprevistos, elevar à perfeição o tipo de civilização que representamos: o certo é que todo o fruto de nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e de outra paisagem. (HOLANDA, 2011, p. 31)

Próprio de nosso clima e nossa paisagem, segundo ele, é a figura do “homem cordial”, estrutura semântica em que certa cordialidade se alia ao individualismo. Esse conceito é apresentado no capítulo em que o autor aborda o Estado pelo que este não o é: a ampliação do círculo familiar. “A indistinção fundamental entre as duas formas é prejuízo romântico que teve seus adeptos mais entusiastas durante o século XIX” (HOLANDA, 2011, p. 141). E continua, dizendo que apenas “pela transgressão da ordem doméstica e familiar que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade” (HOLANDA, 2011, p. 141). Tais ideias visam a introduzir os motivos do uso privado do bem público.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente [em que as ideias de Estado e família se confundiam], compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público (HOLANDA, 2011, p. 145).

Para o autor, portanto, na “mentalidade cordial” do brasileiro encontram-se vários traços importantes, como a sociabilidade apenas aparente, que na verdade não se impõe ao indivíduo, tampouco exerce efeito positivo na estruturação de uma ordem coletiva. Nasce daí o individualismo, que aparece observado de outro ângulo e se manifesta como relutância frente à lei que o contrarie. A esse individualismo liga-se a falta de capacidade para aplicar-se a um objetivo exterior.

A cordialidade que Holanda (2011) pontua não se refere à afabilidade própria das relações privadas, mas a sua manifestação no ambiente público – o Estado e sua Administração. O “homem cordial” seria avesso à hierarquia; arredio à disciplina; desobediente às regras sociais; e afeito ao patrimonialismo, ao paternalismo e ao compadrio. Nessa figura estaria na gênese da cultura política brasileira: uma herança portuguesa dada à fidalguia indistinta misturada às culturas negra e indígena.

Ao apresentar as distinções entre os funcionários patrimonial e burocrático, Holanda (2011) observa que o primeiro prevalece sobre o segundo.<sup>66</sup> Para a primeira

---

<sup>66</sup> Em *A aventura liberal numa ordem patrimonialista*, Raymundo Faoro (1993) defende que Sérgio Buarque

categoria, a gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular, enquanto da segunda entende que na Administração Pública prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem as garantias dos cidadãos.

Sob essa perspectiva histórica, pode-se dizer que só excepcionalmente teve-se, no Brasil, um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e neles fundados. Desse modo, é possível acompanhar, ao longo da história social brasileira, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (HOLANDA, 2011, p. 146).

Com base nesses aspectos, é possível discutir a individualidade do brasileiro, conceituada pelo jurista, sociólogo e historiador Oliveira Vianna. Não se trata de um mero senso de individualismo, mas de um forte sentimento de não pertencimento ao que Vianna chama de Estado-Nação (VIANNA, 1987). Esse individualismo deve ser entendido como herança de hábitos e costumes fundados em atitude liberal.

O conceito carrega alguma carga de solidarismo, como diria Vianna (1987), para se referir a uma espécie de empatia, mas não apresenta o cooperativismo e o associativismo fundamentais à formação política – que dá origem, por exemplo, aos sindicatos. No distanciamento da vida política e no descompromisso com ações estatais por parte do cidadão estariam, portanto, as raízes desse tipo de individualismo.

Vianna (1987) também acreditava que havia duas técnicas para se operar alteração de estrutura ou mentalidade em dado grupo social: o liberal e o autoritário. Essas ideias estão explicitadas na obra, em dois volumes, intitulada *Instituições Políticas Brasileiras* (1987), na qual o jurista busca investigar o direito público nacional, desvendando suas repercussões na vida política. A perspectiva liberal, portanto, referia-se à possibilidade de

---

de Holanda usou, tal como Max Weber, a expressão cargo patrimonial para referir-se não a diferenciação, por parte do agente público, entre a “esfera privada” e a “oficial”. Para Faoro, o “patrimonialismo brasileiro”, como prática social que não diferencia a esfera pública da privada na vida política, ingressou nos estudos brasileiros por meio da obra *Os Donos do Poder*.

Faoro ensina que a administração política é tratada pelo agente como assunto puramente pessoal, bem como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial em função de emolumentos e tributos, não se diferenciando dos bens privados do senhor. Destarte, o príncipe lida com os assuntos de Estado de forma eminentemente privada, posto que o patrimônio pessoal do governante e a coisa pública são unidas em uma única esfera.

Os interesses pessoais da autoridade não distinguem a sua dimensão íntima da administrativa, não havendo separação entre a seara do indivíduo em relação ao mister público que ocupava. Sua forma de administração obedecia unicamente ao livre-arbítrio, baseada em “considerações pessoais”, como salienta Weber, desde que a santidade da tradição, vigente desde sempre, não lhe imponha limites muito rígidos e diretos.

o Estado deixar ao povo a liberdade de executar, por ele mesmo, a inovação pretendida na política estatal, enquanto a autoritária se realiza quando o estado obriga o grupo em questão a praticar inovação, valendo-se de um ato normativo ou normas positivas para desenvolver a mudança empreendida.

De acordo com Vianna, em geral, as mudanças ocorridas no Estado brasileiro corresponderam à natureza autoritária dado que são numerosas, na história da formação brasileira, as “tentativas constitucionais de anglicanização ou de americanização da nossa vida política” (VIANNA, 1987, p. 104). Essas reformas, embora carreguem “boas intenções”, correm o risco de inaugurarem “letra morta”, pois não há como modificar costumes impondo outros totalmente estranhos ao cidadão. Como ensina o sociólogo, não há como alterar a mentalidade de um dado grupo “insinuando, solicitando e convidando [o grupo] a mudar totalmente sua conduta tradicional, velha de quatro séculos” (VIANNA, 1987, p. 97).

Diante desse quadro, é possível inferir os significados, transformações e desafios colocados a uma cultura de transparência no Brasil. Se o paradigma do silêncio e da opacidade manteve-se em vigor em grande parte da história brasileira, o paradigma da transparência corresponde, agora, a uma expectativa, a uma possibilidade. Ocorre, porém, que essa transformação carrega em si o ranço de um acúmulo histórico. A Constituição de 1988, ao tornar obrigatórios os concursos públicos, garantir o direito do cidadão às informações sob a custódia da Administração Pública, oferecer remédios constitucionais voltados à garantia de informação, como o *Habeas Data*, e assumir a transparência como um valor de Estado, contribui sobremaneira para o fortalecimento dessa possibilidade. Esses e outros aspectos serão abordados na seção seguinte, quando se apresentará um resumo da chamada Reforma Gerencial do Estado brasileiro.

### 3.5.3. A reforma do aparelho do Estado

A reforma do aparelho do Estado, feita na década de 1990, foi um dos episódios mais importantes ocorridos no bojo das mudanças que atingiram Administração Pública brasileira nas últimas duas décadas do século XX.

Os anos de 1980 caracterizaram-se pela democratização política, enquanto a década seguinte será lembrada como a da liberalização econômica. Esses dois processos – democratização política e liberalização econômica – são dimensões-chave da transição

política que transformou a forma autocrática e desenvolvimentista do Estado, constituindo-se marco da ruptura com o denominado Estado Vargasista – expressão usada pelo sociólogo Bráulio Sallum (2003) para denominar o Estado vigente no Brasil entre os anos de 1930 e 1960. Sublinha-se que não interessa aqui aprofundar a discussão acerca desses dois processos, mas observar que as mudanças promovidas no Estado em razão da reforma de Bresser-Pereira<sup>67</sup> responderam à crise econômica iniciada na década anterior.

Havia pressões internas e externas pesando sobre o Estado brasileiro, no sentido de promover reabilitação da economia brasileira, buscar desenvolvimento do nacional e ainda cumprir o receituário econômico internacional. Tais dimensões, colocadas por grupos ideologicamente opostos – conservadores e progressistas, não puderam ser conciliadas, restando como predominante a tendência liberalizante da então nova hegemonia liberal dominante no cenário internacional.

Fernando Collor de Mello iniciou o processo de inflexão liberal com ações que se manifestaram como contrárias ao nacionalismo-desenvolvimentista e a favor de um sentido **antiestatal** e internacionalizante. Durante o período Collor, por exemplo, as licenças e as barreiras não tarifárias à importação foram suspensas, as tarifas alfandegárias foram redefinidas (criando um programa de redução progressiva ao longo de quatro anos) e a privatização das companhias estatais não protegidas pela Constituição Federal de 1988 foi prevista. Contudo, o impeachment de Collor impediu a completa realização da agenda liberal, de modo que algumas delas somente foram retomadas em 1995 (SALLUM, 2003).

Naquele ano, os novos agentes políticos do Estado “trataram de eliminar os resíduos do Estado Vargasista e construir novas formas de regulação estatal” (SALLUM, 2003). Segundo Sallum (2003), as características centrais desse ideário podem ser resumidas da seguinte forma. O Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria de expandir suas funções reguladoras e suas políticas sociais; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o País deveria intensificar sua articulação com a economia mundial, embora dando prioridade ao MERCOSUL e às relações com os demais países sul-americanos (SALLUM, 2003).

---

<sup>67</sup> Cabe aqui relativizar. Aqui que a reforma seja reconhecida por realizada por Bresser-Pereira, há de se considerar que ela faz parte de uma conjuntura mundial de assimilação da agenda neoliberal. Tratou-se, antes, de exigência de organismos internacionais não apenas de iniciativa de um homem ou um governo.

Esse conjunto de ideias materializou-se nos projetos de reforma constitucional e infraconstitucional submetidos ao Congresso Nacional que promoveram: o fim da discriminação do capital estrangeiro; a exploração, o refino e o transporte de petróleo e gás monopolizados pela companhia estatal de petróleo (Petrobrás) foram transferidos para a União e convertidos em concessão do Estado às empresas, principalmente à Petrobrás que manteve vantagens em relação a outras concessionárias privadas; e a autorização dada ao Estado para conceder direitos de exploração dos serviços de telecomunicações ao setor privado. Tais ações foram empreendidas com o sentido de tornar o Estado mais gerencial, integrando o bojo das modificações promovidas por Bresser-Pereira, cuja visão afeta os aspectos institucionais.

Nos anos de 1990, o modelo de estado patrimonialista (ou burocrático) brasileiro sofre um choque reformador, quando do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. O chamado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), foi proposto pelo então ministro de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira, o qual pretendia criar condições para a reconstrução da Administração Pública em bases modernas e racionais.

O sistema administrativo da máquina estatal vigente à época, baseado em princípios racionais-legais, apesar de se contrapor a práticas patrimonialistas, clientelistas e nepotistas, precisava ser aprimorado. As disfunções da burocracia – rigidez, controle dos processos (*a priori*), entre outros – tornava a administração não apenas lenta e ineficiente, como também voltada para a própria Administração em si, sem se preocupar com a sociedade. Não se tinha a visão da sociedade como destinatário do serviço público prestado até aquele momento.

O “salto adiante” – como escrito na apresentação do PDRAE, feita pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso ao projeto encaminhado pela presidência da República ao Congresso Nacional – visava à administração gerencial, pautada pela administração eficiente, com controle nos resultados (*a posteriori*) e descentralizada. O objetivo era que a Administração Pública chegasse ao cidadão.

Superar a administração pública burocrática, no entanto, não era o objetivo único. A crise fiscal – caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se tornara negativa – e o esgotamento da estratégia estatizante da intervenção do Estado contribuem para o problema posto e são questões a serem debatidas.

Não foi à toa que nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique as pautas

nacionais foram o ajustamento fiscal, reformas econômicas, reformas na previdência social, inovação nos instrumentos de política social e reforma do Aparelho do Estado. Esta última, foco desta seção, tinha por objetivo o aumento da “governança”, no sentido de aumentar a capacidade do Estado de prover, de forma eficiente, políticas públicas.

O PDRAE informa que:

O governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela **rigidez e ineficiência** da máquina administrativa (PDRAE, 1995, p. 13, grifo nosso).

Ressalta-se que o próprio PDRAE frisa que “a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última”. Enquanto esta se volta para o lucro privado – maximizar interesses dos acionistas –, aquela se volta para o interesse público. E o termo interesse público é o interesse da coletividade e não o do aparato do Estado, como na administração burocrática.

É no modelo burocrático e racional-legal, portanto, que o documento identifica uma das raízes da cultura de opacidade.

O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. *A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se deste modo o controle social.* A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados. (PDRAE, 1995, p. 26, grifo nosso)

Além disso, complementando os dispositivos constitucionais dos artigos 5<sup>o68</sup> e 37,<sup>69</sup> o PDRAE também dedicou projetos que considerou de fundamental importância para gestão de caráter gerencial no Estado Brasileiro. Entre os exemplos, o *Projeto Cidadão* destacava a importância “de aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração

<sup>68</sup> Art. 5<sup>o</sup>, XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; 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;

<sup>69</sup> Art. 37, § 3<sup>o</sup> A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5<sup>o</sup>, X e XXXIII;

Pública e os cidadãos, no âmbito de suas atribuições institucionais atendendo à diretriz do Projeto de Reforma do Estado, de localização das ações nas necessidades do cidadão” (PDRAE, 1995, p. 61). Segundo o PDRAE, o objetivo era, entre outros, implementar:

[...]

- sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos que demandam uma resposta pró-ativa da Administração Pública a respeito;
- sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos, e quaisquer outros esclarecimentos porventura solicitados. (PDRAE, 1995, p. 61)

O documento ainda ressalta que a abrangência do projeto deve ser considerada sob dois aspectos. O primeiro, de implantar-se, em um primeiro momento, apenas nos órgãos federais com gradativa ampliação para estados e municípios. O segundo aspecto é o projeto estar voltado para as administrações direta e indireta, igualmente priorizando aquelas e depois estas. Assim, a Lei de Acesso à Informação, 16 anos após o PDRAE, pormenoriza exatamente o que foi pensado neste documento.

A proposta de administração gerencial, realizada pelo ministro Bresser-Pereira, apesar de ter sido um movimento ocorrido em vários países, recebe forte influência do modelo inglês de Nova Gestão Pública,<sup>70</sup> conhecido como *New Public Management*. Contudo, longo caminho foi percorrido entre o modelo patrimonial – baseado nas monarquias absolutistas – até se chegar à administração gerencial. Aquela perpassou os séculos XVIII e XIX na qual os patrimônios público e privado estavam fundidos e o Estado era concebido como propriedade do soberano. Nepotismo e corrupção eram a regra e a frase atribuída ao rei francês Luís XIV – “*L’État c’est moi*” – mostra a dimensão da confusão entre as esferas pública e privada. Se o Estado é o rei, não há que se falar em transparência, visto que os assuntos estatais cabiam apenas ao soberano. Entre os modelos, patrimonial e gerencial, o sistema burocrático se fez presente.

A ruína do sistema patrimonial deu-se, entre outros motivos, porque o capitalismo

---

<sup>70</sup>O pesquisador da USP, Fernando Abrúcio, destacou, para fins didáticos, três fases da Nova Gestão Pública – ou *New Public Management*. Na primeira, o Modelo Gerencial Puro, havia dois focos. O primeiro era uma atenção na produtividade (Economia e na Eficiência) e nos contribuintes. A ideia era fazer mais com menos e demitir servidores por falta de dinheiro e para diminuir os custos para o Estado. Na segunda fase, o Consumerism, percebeu-se que poder-se-ia aprimorar os recursos e o eixo agora seria a Eficácia e a Qualidade, de um lado, e não mais tratar as pessoas como contribuintes, mas como clientes ou consumidoras. Na terceira fase, o Public Service Orientation, PSO, destaca o foco na Accountability e Equidade (Efetividade) e nos Cidadãos.

industrial e atividades empresariais eram incompatíveis com as ações veladas típicas de tal modelo. Como explica Bresser-Pereira (2009, p. 207).

O estado de direito e uma nítida separação entre Estado e mercado são essenciais ao capitalismo. As atividades empresariais necessitam de instituições que garantam o estado de direito, ou os direitos de propriedade e os contratos. Os empresários só investem se puderem contar com mercados regulamentados e um ambiente político previsível, de forma que seus lucros dependam principalmente das vantagens competitivas que obtiverem. Assim, a administração pública burocrática era uma daquelas instituições. A reforma do serviço público e o aparecimento da administração burocrática, baseada na centralização, em linhas hierárquicas claras, rotinas rígidas, controle passo a passo dos procedimentos administrativos e métodos impessoais de recrutamento de pessoal, representavam um nível mais elevado de racionalidade instrumental ou eficiência.

Dessa forma, o modelo burocrático pensado e descrito por Max Weber para substituir a administração patrimonial era considerado “a única maneira possível de coordenar efetivamente o trabalho em uma organização tão ampla e complexa quanto o Estado” (PEREIRA, 2009, p. 208). No entanto, à medida que o pequeno Estado liberal do século XIX crescia e tornava-se o grande Estado social-democrata do século XX, o modelo não garantiu que fossem prestados serviços públicos de boa qualidade ou de baixo custo. E vieram as disfunções: administração lenta, dispendiosa, autocentrada, autoritária, não preocupada em atender às demandas dos cidadãos. Juntou-se a isso, excesso de papéis, rigidez regulatória, falta de iniciativa, sigilo. Isso distorcia um modelo organizacional que, em princípio, era racional ou eficiente.

Apesar dessas disfunções, Bresser-Pereira (2009) destaca que quanto mais avançado o modelo burocrático de um país, mais difícil é realizar a reforma da gestão pública. E por dois motivos: primeiro, porque a resistência burocrática é maior; segundo, o serviço público é razoavelmente eficiente.

Quando, em 1995, o governo Cardoso decidiu fazer uma reforma da gestão pública a administração pública brasileira<sup>71</sup> continuava sendo uma mescla de instituições e práticas burocráticas, corporativistas e patrimoniais. Uma das estratégias-chave adotadas pela nova administração, enquanto promovia a reforma da gestão pública, foi valorizar e promover uma burocracia profissional e moderna, abrindo pela primeira vez concursos anuais de admissão a todas as “carreiras de Estado” [...]. A reforma brasileira era contra a administração

---

<sup>71</sup> A reforma da gestão pública, iniciada em 1995, com o PDRAE e com uma emenda constitucional – que tinha por objetivo tornar a Constituição Federal de 1988 compatível com a reforma. Após 34 meses de debate e negociações, o Congresso finalmente aprovou a emenda, conservando a maior parte de suas propostas originais: um destino bastante diferente das outras duas grandes reformas enviadas ao congresso na mesma época – a reforma da seguridade social e a reforma fiscal.

burocrática, que deveria ser substituída pela gestão pública, mas favorável aos burocratas profissionais que iriam defini-la e implementá-la (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 210)

Importa destacar que o sigilo, que seria uma marca de poder e eficiência, dado que não expunha as decisões e os encaminhamentos do Estado, tornou-se uma das “patologias burocráticas” (BRESSER-PEREIRA, 2009), a serem eliminadas pelo modelo gerencial. Ressalta-se ainda que a burocracia ideal weberiana pretendia equilibrar o caráter “racional” de um lado, sob a forma de racionalidade instrumental – adoção de meios mais apropriados para alcançar os objetivos pretendidos – e o “legal” de outro – a lei definiria os meios mais apropriados para alcançar os objetivos também estabelecidos por lei. Todavia, havia contradição intrínseca “em um mundo em mudança contínua e cada vez mais acelerada, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 209). A contradição não era grave enquanto o Estado era pequeno, com o único papel de proteger os direitos civis ou garantir os direitos de propriedades e os contratos.

Com o crescimento das atribuições e a crescente complexidade de mundo, a influência das teorias e práticas administrativas desenvolvidas nas escolas de administração de empresas passou a ser sentida na Administração Pública. Em meados da década de 1970, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. No Reino Unido, assim como no Brasil, a crise fiscal, a baixa governança, aliadas à globalização – e os fluxos financeiros mundiais – apontaram para problemas que a burocracia e o Estado de Bem-Estar Social não seriam capazes de superar. E é daquele país que são “importadas” as ideias centrais do PDRAE.

Promovida pela primeira-ministra Margareth Thatcher, do Partido Trabalhista, que assumiu o governo britânico em 1979, a ideia era a proposição de um Estado mínimo e de uma administração gerencial pura, nos moldes do setor privado. No Brasil, o modelo ganha contornos próprios, pois não se trata de:

Diminuir o tamanho do Estado, mas sim, adequá-lo à nova realidade, na qual os governos terão menos recursos e poder e enfrentarão uma realidade social mais complexa em que os atores serão mais autônomos e fluídos. Em tal panorama, o Estado será cada vez mais importante porque não há outra instituição ou agente que dê conta, sozinho, das demandas coletivas da sociedade contemporânea. E para atingir este fim, os governos terão que otimizar seus recursos, estabelecer parcerias com a comunidade, com o mercado e com o Terceiro Setor, descentralizar tarefas, aumentar sua capacidade de regulação econômica e modificar a forma de provisão dos serviços públicos, principalmente na área social. (ABRUCIO; FERREIRA COSTA, 1998, p.5).

Isso posto, percebe-se a influência das ideias gerenciais na formulação da Lei de Acesso à Informação brasileira, a qual preservou os princípios acima citados, no esforço de transformar o Estado brasileiro em um ente mais transparente.

Contudo, a internalização do modelo gerencial precisa ser problematizada, dado que a racionalidade instrumental do modelo burocrático foi reforçada pelo modelo gerencial. Ademais, o fato de a Lei de Acesso à Informação ter sido impulsionada pela necessidade que tinha o governo brasileiro de atender a requisitos internacionais de transparência é aspecto que carece de enfrentamento crítico.

A transposição de culturas e modelos gera disfunções e oferece riscos. No que se refere à LAI, corre-se o perigo de torná-la instrumento de tecnocratas, o que reforçaria a assimetria de poder em favor do agente público. Para escapar dessa armadilha, há de se refletir acerca da dimensão política da LAI a qual vai além do tecnicismo.

### **3.6. Problematizando o debate: uma norma política?**

O termo política nasce do grego polis (*politikos*), cujo significado liga-se a tudo que se refere à cidade e, conseqüentemente, ao que é urbano, civil, público.<sup>72</sup> Esse sentido expande-se com a obra de Aristóteles, chamada *Política*, considerada o primeiro tratado sobre a natureza, as funções e a divisão do Estado – e ainda sobre as várias formas de governo.

A partir dessa obra, a palavra política ganha a significação de arte ou ciência de governo. “Ocorreu assim, desde a origem, uma transposição do significado, do conjunto de coisas qualificadas de certo modo pelo adjetivo ‘político’ para uma forma de saber mais ou menos organizado sobre esse mesmo conjunto de coisas” (BOBBIO, 2001, p. 954). Durante séculos, esse sentido serviu para designar um saber, principalmente as obras dedicadas ao estudo da esfera de atividades humanas relacionadas ao Estado.

Desde a gênese, a categoria mais importante da política é o poder, o qual foi distinguido em Aristóteles em três manifestações: o poder paterno, o poder despótico e o poder político – que é o que interessa aqui. Desse modo, se entendida como uma atividade humana, a ideia de política estará estreitamente ligada ao conceito de poder, “definido, por vezes, como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina, malgrado seu, o comportamento” (BOBBIO, 2001, p. 954).

---

<sup>72</sup> Aspecto conceitual e contextualização retirado do Dicionário de Política, do filósofo político Norberto Bobbio (1983).

Embora as três formas venham a se referir, em alguma medida, ao exercício de poder de um indivíduo sobre o outro – e sendo o poder político pertencente a essa categoria na medida em que os governantes exercem poder sobre os governados ou o Estado sobre os cidadãos –, importa aqui apenas compreender que o fenômeno genuinamente político ocorre somente em algumas formas de governo, algo que pertence à dinâmica concernente entre quem governa e quem é governado, estabelecida para buscar o benefício do bem comum.

Às formas viciadas de poder, como a que é exercida em benefício dos governantes, não há que se denominar política. Não no sentido clássico do termo, pois o fim da política não é o viver, mas viver bem (ARISTÓTELES, 2006), o que pode ser entendido pelo seu contrário, ou seja, não impor aos governados uma vida oprimida e infeliz.

Avançando na discussão (em alguns séculos), o problema da política passa a ser a relação entre essa e a moral, algo que se consubstancia em um dos problemas fundamentais da filosofia política. O que menos importa aqui é aprofundar esse aspecto, senão somente a esclarecer que a questão entre política e não política pertence à relação estabelecida entre política e moral.

A reflexão acerca da *práxis* política concluiu, com Maquiavel, que nem sempre o que é obrigatório à moral é necessariamente político e que o lícito em política não é obrigatoriamente moral. Trata-se de um problema maquiavélico, geralmente apresentado como um problema de autonomia política.

É justamente nesse ponto, em que a moral e a política se encontram, que o desgaste toma conta do debate e da arena políticos. Como argumenta Nogueira (2001), falar mal dos políticos é quase um esporte para o brasileiro. O sociólogo e pesquisador da Universidade Estadual Paulista (UNESP), no ensaio *Em Defesa da Política* (2001) oferece ideias interessantes a análises que envolvam temas políticos atuais.

De acordo com o ensaísta, o aspecto central da crise política atual passa pelo agir dos políticos, nem sempre moral tampouco (ou quase nunca) orientado ao bem comum. Contudo, em vez de praticar política, de viver a política, o cidadão conforma-se em atuar como expectador. Escolhe criticar, não agir. A ação ele, atribui aos representantes.

O espaço gerado por esse distanciamento entre os indivíduos e os políticos – mandatários do agir político – passa a ser ocupado por questões consideradas, por aqueles, maiores. Tomado pela Contemporaneidade, o cidadão prefere a tecnologia, o individualismo, a globalização e a produtividade à política. Questões relacionadas ao

Estado, à cidadania e ao bem comum são deixadas para outros, relegadas ao patamar da profissionalização política, alijadas do dia a dia e discutidas superficialmente de eleições em eleições.

Constrói-se, assim, explicações bastante simplificadas para a crise da política, como explica Nogueira (2001). Contudo, a crise não se resume à dimensão das pessoas, mas alcança o Estado, com suas crises institucionais, com a dominação do mercado sobre as potenciais decisões estatais e com o declínio da cultura do coletivo e da solidariedade, apenas para enumerar alguns fatores.

Nesse ambiente em que os interesses particulares preponderam, surgem decisões que beneficiam as individualidades ou os pequenos grupos, deixando-se de lado o bem comum. Tem-se então o uso privado do bem público, o culto à personalidade e a opacidade dos atos estatais. Nessa lógica, o segredo ou a invisibilidade do poder é recurso de dominação – dimensão fundamental à política. Os atores beneficiados garantem, portanto, a reprodução de lógica de manutenção de seus privilégios.

Considerando a realidade brasileira, esse modo de pensar e agir refere-se ao que se conhece como a política dos políticos, definida por Nogueira como “política com pouca política”. Segundo o ensaísta, “não se trata de algo desprezível, como poderia achar à primeira vista, mas sim algo revestido de uma dignidade bem específica, nem sempre compreendida e assimilada pelas pessoas” (NOGUEIRA, 2001, p. 56).

A ação orientada ao poder – sua conquista, sua conservação, sua destruição – integra a essência da política. “E não há por que condenar os que assim procedem, até porque nada é condenável no poder”, argumenta Nogueira (2001), com um entendimento do agir político que se afina ao sentido maquiavélico.

A política dos políticos encontra terreno no realismo ou pragmatismo político, “no qual certo tipo de cálculo e frieza se supõe à fantasia e à opinião”, em que não se faz “política sem vítimas”. “Não que o político realista não tenha paixão ou ideias: é que ele as mantém sob controle, represadas, num esforço obstinado para impedir que se intrometam nas delicadas e engenhosas reações que franqueiam o poder e a seus arredores” (NOGUEIRA, 2001, p.57).

Essa é a política dos politiqueiros, que, segundo Nogueira, citando Gramsci, se relaciona às pequenas ambições, as quais normalmente conduzem ao oportunismo mais baixo, à traição dos velhos princípios e das velhas formações sociais presentes no indivíduo. Esse “pequeno ambicioso” busca condições para obter meios mais lucrativos e

rendimentos mais imediatos. “Subindo ao primeiro plano, as pequenas ambições arrastam consigo as ambições nobres e generosas” (NOGUEIRA, 2001, p.58). O “pequeno ambicioso” seria o demagogo, no sentido negativo, pois os eleitores ou os liderados são importantes apenas para a conquista do poder, sendo descartados em seguida. Como uma forma de contraposição a essa política, tem-se a política dos técnicos, a qual Nogueira chama de “política sem política” ou de “política contra a política”.

Pode-se dizer que a política dos técnicos surge como uma forma discursiva de combater a política corrupta, patrimonialista, enviesada pelo compadrio. “Ela se apoia numa hipervalorização da técnica, da gestão e da administração sobre o governar, o participar, o articular, o discutir” (NOGUEIRA, 2001, p.63). Essa forma de política explora a propensão das pessoas a ficar com o óbvio e o previsível, além da tendência em escolher o que é seguro e realista, que dá resultados e se mantém focado. “Ela é a política antipolítica porque não tem em seu centro a participação democrática efetiva e deixa em plano secundário, portanto, a palavra, os atos e os conhecimentos dos cidadãos. Porque julga deter a verdade, tecnicamente alcançada” (NOGUEIRA, 2001, p.63).

A política dos técnicos configura-se numa forma fria, asséptica e livre dos políticos populistas. De acordo com Nogueira, essa política pode até se associar a uma ideia de democracia, restrita e concentrada na homologação, na ratificação, por parte dos cidadãos, das opções feitas “pelos dirigentes tecnicamente qualificados” (NOGUEIRA, 2001, p.64). Essa forma de fazer política também se contrapõe, porque a considera secundária, ou mesmo desnecessária, à política dos cidadãos. Não interessa o debate ou a formação do consenso: importam ações pragmáticas, pouco agressivas, e “pés no chão”.

Como terceira forma de política, tem-se a política dos cidadãos. Essa forma foca-se no bem comum, no aproveitamento civilizado do conflito e da diferença; na valorização da comunicação e do consenso; na defesa da crítica e da participação. Segundo Nogueira, trata-se da política que aposta na capacidade criativa dos homens, sendo uma “política com muita política” (NOGUEIRA, 2001, p.58).

A política dos cidadãos prevê uma entrega apaixonada e categórica às possibilidades da política: aceita plenamente a ideia de que a política pode nos ajudar a ir além com algum critério e sem muitos sofrimentos coletivos ou individuais. Seu protagonista é muito mais o grupo, o partido, o movimento, a massa, do que a personalidade talentosa: seu ‘príncipe’ está despersonalizado [...] (NOGUEIRA, 2001, p.59).

Ao contrário do que se pode pensar, a política dos cidadãos não é somente um

fenômeno de massa. Nela, os indivíduos talentosos certamente contam, mas conseguem se referenciar a partir da “dialética todo/ partes que tende a atenuar o risco de uma liderança que se autorreferencie, se descole de suas bases e as utilize para fins escusos” (NOGUEIRA, 2001, p. 59). Nessa forma de política, predominam o debate público e a participação democrática. Nela os cidadãos interferem em suas realidades e deliberam a respeito dos temas que permeiam a vida em comum. Os problemas não são equacionados a partir da imposição de uma verdade ou de uma autoridade. Trata-se de uma política cujo centro é a educação dos cidadãos, no esforço constante de que aprendam a valorizar o conflito, o diálogo e o consenso como caminhos para edificar a vida em sociedade.

A Lei de Acesso à Informação brasileira, embora seja considerada progressista, não contou com uma intensa participação dos cidadãos, tal como outras normas mundiais semelhantes que a inspiraram – como a Lei Oaxaca,<sup>73</sup> do México. Esse aspecto, porém, não apaga o fato de a norma decorrer de um longo processo de mobilização da sociedade civil, beneficiado pela democratização do País e pela Consituição cidadã de 1988.

Não importa aqui discutir se a LAI é uma lei efetivamente política, apolítica ou com pouca política, mas introduzir a problematização da questão, além de apresentar ideias que serão importantes para a análise. O que se precisa ter em mente é a existência da LAI se configura em importante oportunidade de participação do cidadão no Estado brasileiro, por meio de processo dialógico inédito na trajetória da comunicação pública brasileira. Mais do que isso: a norma confere à sociedade a oportunidade de ocupar a chamada esfera pública institucional e de empreender o agir comunicativo, dado que estabelece novo tipo de comunicação com o Estado.

Esses aspectos serão aprofundados na seção em que se apresentarão as análises. Antes, porém, importa elucidar as escolhas metodológicas do estudo.

---

<sup>73</sup> A norma foi batizada de Oaxaca em função da ação política do grupo de coalizão da sociedade civil: índios que lutaram para garantir as instituições do governo fossem obrigadas a abrir informações até então sigilosas ou reservadas.

#### 4. METODOLOGIA

Uma vez apresentados de forma clara o objeto e o problema a serem analisados, as justificativas, o quadro teórico e o contexto, passa-se a apresentar a abordagem, os métodos e as técnicas empreendidas na pesquisa, de modo a demonstrar, de forma objetiva, a viabilidade do estudo proposto.

Antes, porém, cabe esclarecer que o objeto desta pesquisa não se encaixa na abordagem científica que prega a compartimentalização disciplinar, tampouco se afina à neutralidade axiológica ou ao desinteresse pela solução de problemas concretos, aspectos cultivados pela abordagem científica tradicional, oriunda dos estudos das chamadas “ciências duras”.

Ao contrário. Por se tratar de um objeto dinâmico, complexo, que pode ser analisado a partir de outros campos – como a Ciência Política, as Ciências Sociais, o Direito, a História, a Arquivologia –, optou-se por tentar compreendê-lo a partir da perspectiva comunicacional, buscando apresentar a dimensão da Comunicação que integra a Lei de Acesso à Informação, sem abandonar a influência de outros enfoques.

Cabe esclarecer aqui, portanto, que neste estudo entende-se que a Comunicação não se apresenta apenas como um meio, mas também como um fim, na medida em que se pressupõe a inauguração de uma nova Comunicação do Estado, sem a qual não é possível falar em transparência. Como defendem Sousa e Geraldes, trata-se de lançar luz sobre as relações da norma com a comunicação pública, as quais são de duas naturezas.

A primeira é a admissão de que sem transparência não se consegue efetivar esse tipo de comunicação. A segunda é a constatação de que essa comunicação não é dada, mas construída com subsídios da sociedade, e a LAI pode incentivar e facilitar essa participação. Portanto, estudar a LAI pode ser, também, estudar os limites e possibilidades da comunicação pública (SOUSA; GERALDES, 2013, p.4).

Ademais, inexistem, até o momento, estudos mais aprofundados sobre o aspecto comunicacional da Lei de Acesso à Informação, tarefa a ser enfrentada pelo campo da Comunicação.

Isso posto, a opção por reunir uma pluralidade de estratégias com fins à investigação científica – e apesar da opção por um estudo não quantitativo tampouco isento

de valores –, não significa que se abriu mão do rigor científico, dado que “o espírito científico é a expressão de uma mente crítica e racional” (CERVO, 2002, p. 16). E isso será perseguido aqui, tendo sempre em mente a opção pela racionalidade e pelo rigor. Entretanto, buscou-se também ter em vista que métodos e técnicas fazem parte do caminho e devem ser compreendidos não como camisas de força, mas como guias que auxiliam na jornada.

#### **4.1 O método**

A pesquisa, aqui apresentada, investiga os desafios impostos ao estabelecimento de uma cultura de transparência, a partir da implementação da Lei de Acesso à Informação, e ainda perquirir como os mecanismos de diálogo, fundados pela norma, estão em enfrentamento com a cultura da opacidade para modificá-la. Em um segundo momento, busca-se conhecer ainda o modo como a lei se legitima, dentro da Administração Pública, a partir dos mecanismos dialógicos e burocráticos fundados pela LAI para a efetivação da transparência. Para tanto, optou-se por realizar um estudo comparativo, de caráter qualitativo.

O que se fez primeiramente, então, foi formular o problema de pesquisa, conforme apresentado na primeira seção desta dissertação, buscando-se recortar bem a dimensão comunicativa presente na LAI, de modo a persegui-la e explicitá-la no estudo. Em um segundo momento, foram selecionadas as unidades a serem estudadas. Tal escolha se deu após a pesquisa exploratória<sup>74</sup> – em que duas entrevistas foram feitas<sup>75</sup> – realizada para este estudo, pois o que se pretendia era não somente compreender o fenômeno da implantação da norma, mas principalmente realizar comparações de modo a sugerir relações entre os processos, apresentando semelhanças e diferenças. Por isso, foram selecionadas três instituições do Governo Federal, de modo a comparar organizações pertencentes a realidades assemelhadas.

---

<sup>74</sup>Segundo Gil (2010), a pesquisa exploratória pode ser comparada à expedição de reconhecimento que fazem os exploradores de uma região desconhecida.

<sup>75</sup>Durante a pesquisa exploratória, além da leitura exploratória, em que se conheceu a produção científica brasileira acerca do acesso à informação – isso inclui cerca de 50 artigos, produzidos desde os anos de 1990, até o acompanhamento das proposições da LAI, passando por dissertações de mestrado com temas afins e textos informativos produzidos por grupos militantes –, foram realizadas duas entrevistas. A primeira foi realizada com o Ouvidor-Geral da União, José Eduardo Elias Romão e a segunda, com a à época diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União, Vânia Vieira.

Destarte, esclarece-se que este estudo se ancora em uma análise comparativa, com vistas à compreensão das divergências, coincidências e ausências encontradas no estudo de três ouvidorias públicas – a do Banco Central, a do Ministério das Comunicações e a do Ministério da Fazenda. O método comparativo se justifica na medida em que permite analisar a realidade concreta em questão, deduzindo da mesma os elementos constantes, abstratos e gerais (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 89-90).

Importa ainda destacar que, conforme ensinam Sousa e Geraldes (2011), comparar é “estabelecer semelhanças e diferenças, visualizar erros e acertos”. Trata-se de estudar esses aspectos em diferentes tipos de grupos – ou sociedade ou povos – com o sentido de contribuir para uma melhor compreensão do fenômeno estudado.

Podemos identificar outro ganho que justifica e legitima a comparação: a possibilidade de “iluminação” do objeto. Em métodos que partem da singularidade, é frequente não perceber as características importantes do objeto, pois elas não fazem parte do universo do pesquisador, são “estranhas” a ele. Na comparação, o estranho, o imponderável e o inesperado podem vir à luz com mais facilidade durante a busca por semelhanças e diferenças. Quando a pesquisa exige um mergulho em uma cultura diferente da do pesquisador, a comparação pode ser indispensável para a problematização dessa distância. E até quando a pesquisa se refere a um universo muito próximo, a construção do distanciamento pode ser auxiliada pelo método comparativo, que ajuda a relativizar certezas advindas de um conhecimento prévio. (SOUSA; GERALDES, 2011, p. 51-61)

O método consiste em realizar, com a finalidade de verificar similitudes, explicar divergências, desvendar as ausências, ocupar-se a explicação dos fenômenos, pois:

[...] o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes abstratos e gerais. Constitui-se uma verdadeira “experimentação indireta. É empregado em estudos de largo alcance e de setores concretos, assim como para estudos qualitativos e quantitativos. Pode ser analisado em todas as fases e níveis de investigação: num estudo descritivo pode averiguar a analogia entre ou analisar os elementos de uma estrutura; nas classificações, permite a construção de tipologias; finalmente, em nível de explicação, pode, até certo ponto, apontar vínculos causais entre os fatores presentes e ausentes (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 89-90).

Esta amplitude de aplicações faz com que o método comparativo seja amplamente usado nas Ciências Sociais Aplicadas. Entretanto, ele “costuma enfrentar dois fortes desafios para se legitimar: o dilema da viabilidade e o da oportunidade” (SOUSA; GERALDES, 2011, p. 51-61). Segundo as pesquisadoras, o dilema da viabilidade refere-se ao aspecto das semelhanças, dado que a tradição científica recomenda que não se compare objetos inseridos em contextos absolutamente diversos. Quanto à oportunidade, é

preciso que o pesquisador e a pesquisa deixem entrever os ganhos obtidos com a escolha deste método.

Diante do objeto (tão dinâmico quanto o que se propõe aqui), corre-se o risco de recorrer à “descrição exaustiva”, como alertam Sousa e Geraldes (2011), posto que o método comparativo requer muita discrição. Assim, para escapar desta armadilha, recorreu-se à revisão bibliográfica para fundamentar análise e interpretação consistentes, dado que ao longo de sua pesquisa “o pesquisador precisa aprofundar os conceitos-chaves e suas relações”, (DUARTE; BARROS, 2009, p. 53). Nesse sentido, Sousa e Geraldes observam que um quadro teórico referencial bem construído permite iluminar certos aspectos que emergem na descrição. Como esclarecem as pesquisadoras.

[...] sem esse referencial forte, o risco da superficialidade é maior, pois o estudioso não consegue atingir a instância interpretativa – ele percebe semelhanças e diferenças entre os pólos analisados, mas não pode compreendê-las em profundidade. Em estudo comparativo é preciso mergulhar, ir além da mera descrição, mas compreender a rede que envolve o objeto. Assim colocado, é preciso lançar mão da perspectiva histórica e ir além do presente, do descritivo e do comparativismo (SOUSA; GERALDES, 2011, p.51-61)

## **4.2 A técnica**

A proposta inicial para a compreensão e a análise do objeto era a de reunir o seguinte conjunto de técnicas agregadas de pesquisa: entrevista em profundidade, análise de conteúdo e observação não participante. Contudo, o curto espaço de tempo inviabilizou a última técnica. Optou-se assim, por entrevista em profundidade e semiestruturada, aliada à revisão bibliográfica e análise de conteúdo, como se verá a seguir.

As entrevistas em profundidade foram escolhidas devido ao seu potencial caráter investigatório, especialmente quando se trata de analisar processos dinâmicos, recentes e em desenvolvimento, como os que se propõem aqui. Além disso, ela é capaz de trazer elementos de ordem circunstancial e que interferem no objeto, de modo a fazê-los presentes em sua percepção interpretativa. Porém, antes de explicitarem-se outras razões, cabe esclarecer como foram feitas as entrevistas deste estudo.

As entrevistas foram realizadas durante o mês de agosto de 2013, com três pessoas percebidas, pelos Ouvidores das instituições selecionadas, como as mais aptas para falar sobre o processo de implantação da LAI e realizar avaliações acerca do primeiro ano da norma em suas instituições. No Ministério das Comunicações, entrevistou-se o secretário-

executivo Danilo Marasca Bertazzi; na Fazenda, a coordenadora do Serviço de Informação ao Cidadão Luciana Silva Alves; e, no Banco Central, o Ouvidor Hélio José Ferreira. Primeiramente, foram realizados contatos telefônicos e por e-mail, com vistas a encontrar o melhor horário para os entrevistados. Em seguida, ocorreram as entrevistas presenciais, as quais resultaram oito horas de gravação – ou 65 páginas de conteúdo a ser analisado.

Nesse ponto, destaca-se que as entrevistas individuais em profundidade, de caráter eminentemente qualitativo, como as que se realizaram para este estudo, buscam explorar um assunto em busca de informações, percepções e experiências dos entrevistados. A finalidade é analisar e apresentar o material de forma estruturada. Sua principal vantagem é a flexibilidade, uma vez que permite ao entrevistado definir os termos da resposta e ao entrevistador ajustar livremente as perguntas.

Portanto, o objetivo central dessa técnica é colher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter as informações que se deseja. Dessa forma, como ensina Demo (2010), os dados não são apenas colhidos, mas são também resultado da interpretação e da reconstrução feita pelo pesquisador, com base no diálogo realizado com teorias e outras informações relacionadas. Outras vantagens destacadas são a possibilidade de identificar problemas, de descobrir padrões e detalhes, de realizar interpretações, entre outras.

Importa esclarecer, ainda, que a técnica da entrevista, apesar da oportunidade rica de reunir conteúdo, carrega algumas desvantagens, como incompreensão, por parte do informante, do significado das perguntas ou a possibilidade de ser influenciado, consciente ou inconscientemente, pelo entrevistador (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Por isso, faz-se tão importante a preparação prévia para a entrevista e a constante revisão bibliográfica por parte do entrevistador. Nesse sentido, a revisão bibliográfica baseou-se em textos produzidos sobre a lei pela própria Administração Pública, em particular os produzidos pela Controladoria-Geral da União e por movimentos que lutam pela efetivação da norma, sem abandonar a literatura que relata a formação do Estado Brasileiro e algumas teorias, como a geral do Estado, do direito constitucional e da comunicação, tão fundamentais para ampliar e problematizar a viabilidade da norma em estudo.

Outra medida empreendida nesta pesquisa para tentar neutralizar os riscos trazidos pela entrevista em profundidade foi elaborar, previamente, um questionário. Optou-se assim por entrevistas semiestruturadas, as quais se constituem em um roteiro com

perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Esse modelo foi eleito devido à possibilidade de ser instrumento bastante útil ao pesquisador, dado que as informações podem emergir de forma mais livre, além do fato de que as respostas não estão condicionadas à padronização de alternativas.

As entrevistas realizadas buscaram explorar duas dimensões: a estrutural e a cultural. A dimensão estrutural liga-se ao sistema e a cultura ao mundo da vida, interpretadas conforme as definições de Habermas. Procurou-se por temas, das quais surgiram perguntas, que fossem capazes de indicar elementos cuja existência e/ou relevância caracterizassem o processo de implementação da LAI nas instituições pesquisadas e que pudessem ser destacados como indicadores do processo de transparência em andamento.

O roteiro de perguntas, apresentado a seguir, foi seguido com atenção. Todas as questões apresentadas a seguir foram feitas, embora nem sempre na ordem em que se apresentam.

**Quadro IV:** Resumo esquemático das perguntas de conhecimento previstas para as entrevistas de profundidade

DIMENSÃO ESTRUTURAL/ PROCESSUAL		DIMENSÃO CULTURAL	
Equipe	Quantos são? Quem os coordena? Receberam treinamento? Como foram selecionados? Como veem o direito de acesso?	Dificuldades	De adaptação de pessoal? De modificação da cultura? De conhecimento da norma? De conhecimento da instituição? De sistematização/ organização/ disponibilidade da informação?
Equipamento	Qual a estrutura física? Como funciona? É moderno, célere, funcional? Possui sistema de gestão de informação? Possui sistema de arquivo?	Facilidades	De comunicação? De resposta? De estrutura? De entendimento da liderança? De compreensão do corpo técnico? De modelagem do processo?
Fluxo de informação	Como foi modelado o fluxo? Como foram estabelecidas categorias? Como foram definidos os gestores de repostas?	Percepções pessoais	Problemas mais comuns? Tipos de conflito? Legitimidade da demanda? O que mais gostou com a implementação da LAI? O que mais incomodou?
Tipos e percentual de repostas	Quais os três tipos de demandas mais comuns? Qual o percentual de repostas – acesso negado e acesso permitido? Qual o percentual de recursos? As negativas são qualificadas?	Tipos de conflito	Entre os servidores? Entre culturas? Entre visão da chefia e visão dos servidores? Entre pessoas e processo? Entre papéis?

Arquitetura organizacional e informacional	<p>Onde se localiza, fisicamente, a ouvidoria?</p> <p>Como se dá a Comunicação entre os servidores dentro da ouvidoria? Por e-mail, Comunicação face a face, memorando?</p>	<p>O que tem a dizer sobre patrimonialismo, patronagem, compadrio?</p>
--	---	--

**Fonte:** Elaboração própria.

O material resultante das entrevistas serviu de substrato para outra técnica: a análise de conteúdo. Trata-se de técnica que trabalha com a fala, ou seja, com “a prática da língua realizada por emissores identificáveis” (BARDIN, 2010, p. 45). Conforme explica Bardin, a análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça, buscando inferências, interpretações e mensagens encobertas por elas.

Ao explicar como se dá a análise de conteúdo, Bardin (2010) ensina que a organização dessa técnica se dá em três momentos: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados e interpretações. De modo breve, essa exposição se apresenta como tais momentos foram organizados neste estudo.

Bardin (2010) explica que pré-análise vai desde o momento da pesquisa exploratória ao conhecimento do material coletado. Esse conhecimento envolve leitura flutuante<sup>76</sup>, seleção do conteúdo, formulação de objetivos, seleção das categorias e elaboração de indicadores, além da preparação do material. Essa fase durou pouco mais de seis meses, dando-se desde o momento anterior à qualificação – em que a lei foi analisada, manuais e cartilhas sobre o tema foram lidos, literatura foi revisada, projeto de qualificação escrito e aprovado –, até depois da realização das entrevistas, quando todo material gravado foi digitado, editado e selecionado conforme os objetivos da pesquisa.

Ressalte-se que tal seleção foi feita, especialmente, a partir da regra da pertinência, oferecida por Bardin (2010). Essa regra ensina que o material selecionado deve apresentar adequação, enquanto fonte de informação, de modo a corresponder aos objetivos da análise. Tais objetivos, que contribuem para a definição do quadro de análise, são centrais para a edição, que, neste estudo, se pautou pelos chamados procedimentos de exploração – os quais correspondem a técnicas sistemáticas que permitem, a partir do próprio texto a ser analisado, apreender ligações entre diferentes variáveis. Nesse ponto, vale lembrar que a finalidade desta pesquisa é demonstrar que essa conta com processos de Comunicação,

<sup>76</sup> Refere-se à leitura rápida e superficial que primeiramente se faz para entrar em contato com o conteúdo.

processos esses voltados para construir um diálogo mais efetivo e direto entre instâncias da Administração Pública e o Cidadão, o que permitirá sugerir relações entre os modelos de processos administrativos escolhidos pelas três ouvidorias para implementar a LAI, com vistas a demonstrar que os mecanismos de diálogo fundados pela norma tensionam a cultura da opacidade, de modo a modificá-la.

Nesse sentido, importa destacar que se perseguiu explorar, ao máximo, cada uma das questões propostas no questionário, de modo a descobrir – e reconhecer – os indicadores mais recorrentes nas falas dos entrevistados. Isso significa dizer que, ao ser confrontado com uma pergunta, o entrevistado tinha o tempo que considerasse necessário para responder, de modo que outra pergunta só era apresentada quando ele espontaneamente finalizasse a fala. Não houve, portanto, interrupções, a não ser aquelas que pretendiam retomar o tema foco da explanação. De modo geral, as entrevistas ocorreram sem interrupções externas e as questões seguiram uma ordem quase natural, mantendo-se o encadeamento das ideias apresentadas pelos entrevistados.

Quanto à fase que corresponde à exploração do material digitado, o que se fez foi aplicar, de forma sistemática, as decisões tomadas no momento anterior às entrevistas. Ou seja, o que se buscou foi relacionar os modelos de implementação em cada unidade, por meio da seleção dos elementos mais recorrentes e dos que apareciam de forma isolada, o que gerou tabelas, desenhos e gráficos, nos quais se pudesse perceber e sugerir semelhanças e diferenças.

Separaram-se, então, os elementos mais recorrentes nas entrevistas, os quais foram cruzados com as questões propostas nos questionários, buscando-se inferir a importância (ou não) deles para a construção da transparência. Trata-se de uma espécie de operação em que as categorias foram solucionadas. “A categorização é uma operação de classificação dos elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo os critérios previamente definidos” (BARDIN, 2010, p.145). Segundo Bardin, tais critérios podem ser semânticos, léxicos, sintáticos ou expressivos.

Neste estudo, foram selecionadas categorias semânticas (ou temáticas), pois foram separados os temas que tinham maior afinidade com as questões propostas. Para exemplificar este procedimento, podem-se observar as perguntas relacionadas com a categoria equipes: quantas são? - quem as coordena? – receberam treinamento? - como foram selecionadas? - como veem o direito de acesso? Com base nelas, construiu-se o indicador “qualidades pessoais valorizadas”, pertinente para a análise do Ministério da

Fazenda.

Nesse ponto, importa esclarecer que embora as categorias e indicadores estabelecidos pelo pesquisador tenham a função de guiar as etapas de pesquisa e da análise a serem realizadas, cada uma das instituições selecionadas conta com características distintas. Portanto, a padronização dos indicadores nem sempre reflete adequadamente o objeto em estudo naquela instituição. Desse modo, os indicadores deste estudo foram construídos e utilizados, à proporção que faziam sentido para a instituição em exame, e que se revelavam úteis para os propósitos da pesquisa.

Por fim, a análise de conteúdo pede tratamento dos resultados obtidos e a interpretação do material a ser analisado. O resultado das entrevistas foi editado, conforme já se disse, a partir dos objetivos propostos para este estudo. Depois, dividiu-se a análise em três momentos.

O primeiro trata-se de uma análise descritiva, cuja proposta é preservar, ao máximo, a integridade das entrevistas. Quase tudo o que foi relatado pelos entrevistados será apresentado nesta dissertação, à exceção de repetições de exemplos e de frases, que são usos recorrentes da oralidade. A edição também contemplou a correção de pequenos equívocos gramaticais, como os de concordância ou colocação pronominal, episódios também comuns à fala, quando se estabelece o uso coloquial da língua.

O segundo momento apresenta a análise interpretativa do conteúdo. Nessa fase, buscou-se voltar fortemente à teoria, de modo a ultrapassar a mera descrição dos acontecimentos. Além desse objetivo metodológico, referenciar-se na teoria ajuda o pesquisador a iluminar o objeto em estudo, esclarecendo para o leitor os aspectos em análise e focalizando os resultados obtidos, buscando compreender o fenômeno estudado em profundidade.

No momento de análise efetiva, apresentar-se-á um comparativo geral, com intuito de esclarecer, de forma sistemática, semelhanças, diferenças e ausências encontradas nas três instituições em exame, com foco em uma interpretação fundamentada pela teoria. É o que se verá no capítulo a seguir.

Apresentados os aspectos que integram o desenvolvimento da pesquisa, passa-se à terceira parte desta dissertação, em que serão debatidas as análises e discutidos os dados.

## **PARTE III: Análise empírica e discussão de dados**

## 5. ANÁLISE EMPÍRICA

O aprofundamento da discussão proposta nesta dissertação, tendo presente o objetivo de sugerir relações entre características dos modelos de implementação encontrados nas instituições pesquisadas, exige uma análise mais atenta acerca do quadro encontrado ao longo desta pesquisa. Assim, para uma adequada análise dos processos será necessário ter em mente três questões, que apontarão para os temas que se pretende analisar.

A primeira refere-se à seguinte pergunta: as ouvidorias analisadas apresentam indicadores de transparência? Para responder a essa questão, considerar-se-ão as dimensões estrutural e cultural que apareceram nas entrevistas. Mais do que números e aspectos quantitativos, o que se busca encontrar são indícios qualitativos, os quais darão pistas para a compreensão da transparência estatal.

A segunda tentará responder se há e como se dá a dimensão comunicacional da Lei de Acesso à Informação, a partir da análise dos fenômenos encontrados. Nesse ponto, apresentar-se-á a forte perspectiva dialógica e a ação comunicativa reveladas pelo estudo, no intuito de demonstrar que o processo de transparência refere-se menos ao procedimento instrumental do que ao agir comunicacional.

Por último, buscar-se-á explicitar quais são as semelhanças e diferenças entre os modelos encontrados nas três instituições estudadas, com o intuito de sugerir relações entre os modelos das instituições estudadas.

### 5.1. Ministério da Fazenda

#### 5.1.1 Análise Descritiva

A criação do Ministério da Fazenda<sup>77</sup> está ligada à chegada da Corte de Lisboa ao Brasil, em 1808. A colônia transformara-se em metrópole, exigindo nova organização local das finanças públicas. Criado inicialmente com o nome de *Erário Régio*, sua finalidade era

---

<sup>77</sup> Histórico visualizado no Wikipédia e disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Ministério\\_da\\_Fazenda\\_\(Brasil\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ministério_da_Fazenda_(Brasil))>. Acesso em: 21 de novembro de 2013.

a de centralizar todos os negócios pertencentes à arrecadação, à distribuição e à administração da Real Fazenda.

Durante o período colonial, a instituição constituía-se em aparelho simplificado de administração. A denominação “Ministério da Fazenda” somente foi adotada em 1821, durante o Governo de Deodoro da Fonseca, com a implantação da República. Destaque-se que o termo "Fazenda" começou a ser usado porque designava haveres, bens e produtos de crédito e contribuição, bem como a renda da nação. Por esses recursos referirem-se a terras destinadas à produção, o termo tomou, então, o significado de finanças.

Hoje o Ministério da Fazenda é responsável pela formulação e execução da política econômica do Brasil. Sua área de atuação abrange assuntos diversos, dentre os quais nove se destacam: moeda, crédito e instituições financeiras; política e administração tributária; administração financeira e contabilidade pública; dívida pública; negociações econômicas internacionais; preços em geral; tarifas públicas e administradas; fiscalização e controle do comércio exterior; e acompanhamento da conjuntura econômica.

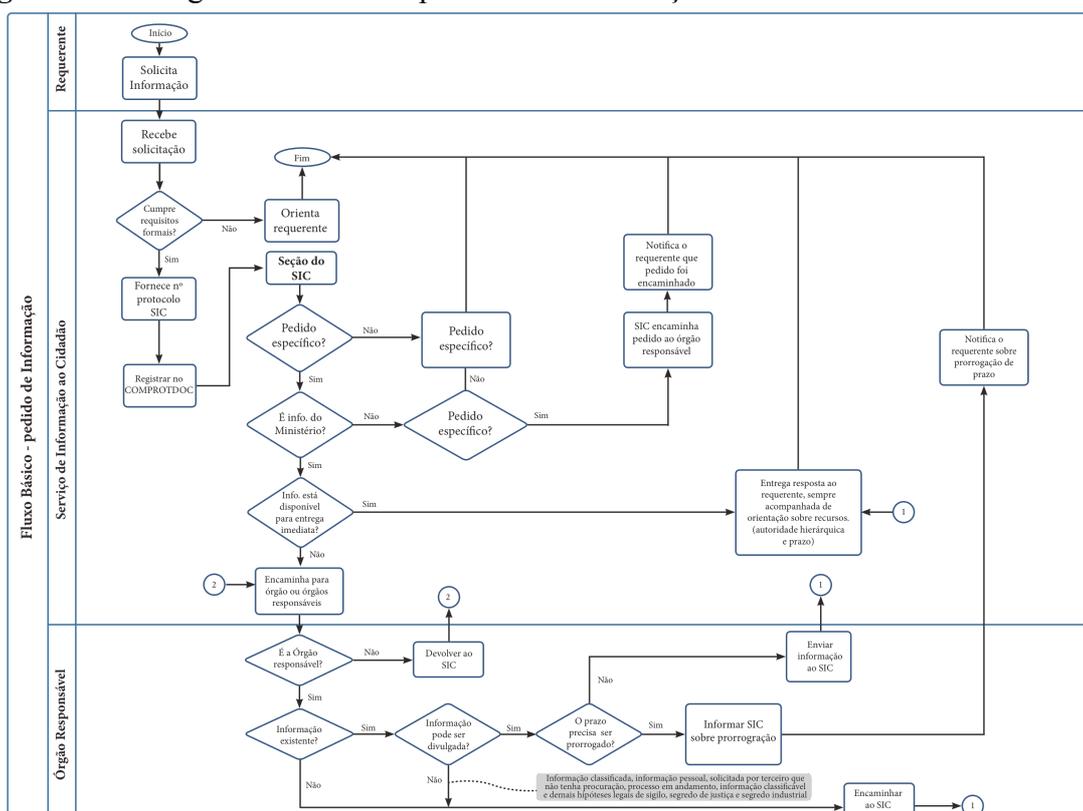
A relevância do Ministério da Fazenda para o estudo da implementação da LAI e sua contribuição para a construção da cultura de transparência no Estado brasileiro decorrem especialmente de características estruturais. Inicialmente, chamou a atenção o fato de a Fazenda ter conseguido, até aqui, atender às solicitações de acesso dentro do prazo previsto na Lei 12.527/2011, a despeito de a temática da instituição ser complexa ou mesmo “dura”, como denominam os especialistas.

A média de atendimento das solicitações tem sido de dezessete dias, o que é maior do que o tempo médio de dez dias gastos pelo Governo Federal para as respostas.<sup>78</sup> Contudo, dada a complexidade da instituição, a média da Fazenda esconde procedimentos e esforços significativos, os quais se orientam pela busca de uma maior transparência no órgão. A seguir, apresenta-se o fluxo básico da informação para atendimento à demanda do cidadão.

---

<sup>78</sup> Segundo o balanço divulgado pela Controladoria-Geral da União quando do primeiro aniversário de vigência da norma.

**Figura II:** Fluxograma básico dos pedidos de informação do Ministério da Fazenda.



**Fonte:** Serviço de Informação ao Cidadão, do Ministério da Fazenda

Nesse ponto, importa destacar, sobremaneira, o fato de o ministério conter uma estrutura de funcionamento imensa. A Fazenda atua por meio dos órgãos específicos, singulares e vinculados, e funciona em cada uma das 27 unidades da Federação. Em sua organização, os nove assuntos sobre os quais trata conta com a atuação das secretarias e suas subdivisões. O órgão divide-se em cinco secretarias, além da Secretaria-Executiva. São elas a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Política Econômica (SPE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN).<sup>79</sup>

Apesar de possuírem o mesmo *status* de Secretaria, a quantidade de servidores, orçamento e disseminação são díspares. Pelo próprio tamanho e abrangência, a entrevistada para este estudo, Luciana Silva Alves, destaca a Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Grosso modo*, a SRFB pode ser comparada a um ministério dentro do ministério.

<sup>79</sup> Informações colhidas no site da instituição, disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/institucional/sobre-ministerio>. Acesso em: 21 de novembro de 2013.

Nesse contexto, as dificuldades enfrentadas no processo de implementação da LAI na SRFB se sobressaem, apesar de se tratar apenas de uma secretaria de um ministério. Segundo estudo divulgado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a SRFB só é menor do que o Ministério da Educação, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento.

Na Ouvidoria do Ministério da Fazenda, a entrevistada foi a servidora que coordena o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), subordinado à Ouvidoria do órgão. Luciana Silva Alves é jornalista de formação e servidora concursada do órgão.

Segundo ela, por causa das dimensões estruturais significativas, o maior desafio da Fazenda, no que se refere à LAI, tem sido o de comunicar-se com seus servidores, especialmente com os que vivem em outros estados e municípios, de modo a transmitir a eles os valores e os sentidos da lei. Quanto maior a distância entre a sede do ministério e o servidor, mais difícil é a comunicação. Sobre esse aspecto, Luciana opina:

Creio que aqui [em Brasília] temos nos adaptado bem com relação a essa mudança [de cultura do acesso]. Mas eu acho que, nos estados, é preciso melhorar isso (informação verbal, ALVES, 2013).<sup>80</sup>

Por isso, o grande desafio de modificar a cultura institucional encontra-se no município. É lá em que estão as pessoas mais antigas da instituição, cuja cultura da informação “confidencial” ainda está presente na memória dos servidores. Como explica a entrevistada:

Precisamos focar mais nisso [comunicação com o servidor e esclarecimento sobre a LAI], porque notamos que, à vezes, eles [os servidores, em outras localidades] têm, diria assim, uma certa resistência – “não vou dar, porque eu não quero dar” ou “eu não vou dar, porque eu estou condicionado a esse procedimento”. Então temos tentado conversar com os responsáveis. Para você ter uma ideia, temos a Receita. Somos 27 unidades da Federação, então temos todo o tipo de pessoal. Há aquelas pessoas que foram assumidas pelo Ministério da Fazenda, com a mudança de órgão, do poder, e que tinham outra rotina. Elas estão nos estados, nos municípios. Principalmente nos municípios é que estão as pessoas mais antigas que vieram de uma outra cultura. Entendemos isso também. Temos consciência plena de que essas pessoas mais antigas tinham um procedimento mais burocrático que a ação pública exigia. Elas têm até mais resistência. Um dia eu liguei para moça [servidora] e ouvi dela: “Eu não posso entregar esse documento que é confidencial. É tudo confidencial”. Respondi: “Mas, olha, confidencial não existe mais!”. Tinha gente que toda vez falava isso. Então eu disse: “A senhora então precisa conversar com o seu chefe, seus superiores, para a senhora saber que existe uma lei nova. Essa lei mudou o que

---

<sup>80</sup> Entrevista concedida por Luciana Silva Alves, responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da Ouvidoria do Ministério da Fazenda, à Lígia Lopes, em Brasília, em 5 de setembro de 2013. Arquivo de MP3.

havia antes e o confidencial não existe mais” [...] Aí depois ela me ligou e disse: “Você tem razão, me surpreendi. Vamos fazer uma reavaliação do documento” (informação verbal, ALVES, 2013).

Portanto, a localidade geográfica é vista como um facilitador ou um dificultador para a tarefa de transmitir os valores da norma com vistas à modificação da cultura institucional. Para transpor essa barreira, o SIC em Brasília tem buscado dialogar com as unidades da Fazenda localizadas nos estados e municípios: são e-mails com orientações, ligações para os superintendentes da Receita e outras medidas para garantir a troca de experiências e a comunicação.

Essa missão de buscar entendimento com outras unidades, principalmente como os municípios, vem da compreensão de que a realidade da Administração Pública em Brasília difere totalmente da do município que, não raramente, dispõe de servidores originalmente não pertencentes à Fazenda, mas que foram absorvidos pelo ministério quando o órgão herdou determinadas instituições do interior do Brasil. Além das diferenças de cultura, de relação com a hierarquia e com o poder, há ainda as dificuldades de infraestrutura enfrentadas nessas localidades. No estado do Acre, por exemplo, o cidadão necessita deslocar-se até a capital daquele estado para ter acesso a serviços e informações.

Uma das formas de lidar com essas circunstâncias é atender às ligações telefônicas das unidades em que a estrutura da Fazenda não consegue estar fisicamente. Além disso, o ministério oferece treinamentos pela Internet. Um dos cursos tem a LAI como tema. Nele, há orientações sobre como cadastrar as demandas da norma no Comprot,<sup>81</sup> prazos de atendimento, acesso a documentos, entre outras informações úteis ao servidor.

O Ouvidor Carlos Augusto Moreira Araújo tem ainda participado de eventos regionais que reúnem, por exemplo, servidores do Amazonas, de Roraima e do Acre no estado do Pará. Nesses encontros, parte do tempo de debates é dedicado à LAI. A ideia proposta é romper a barreira da cultura de resistência a esse diálogo e esclarecer sobre dimensões burocráticas pertencentes à norma. A questão geográfica não reflete apenas a dificuldade de comunicação, mas também as diferenças culturais dentro de uma “mesma” instituição.

O cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação tem se efetivado por meio da atuação da ouvidoria, a qual se atribui a missão “tática” de efetivar o diálogo

---

<sup>81</sup> Trata-se do sistema em que tramitam as demandas da LAI e é o mesmo utilizado para o protocolo de documentos. É um sistema gigantesco e eficiente, uma vez que nele “rodam” todas as informações que tramitam pela Fazenda em todo o País. O sistema da CGU é usado para dar entrada e saída nas demandas, uma vez que esse sistema não “conversa” com o do ministério.

entre a instituição e a sociedade. À ouvidoria está submetido o SIC, núcleo que recebe os pedidos e os repassa para os pontos focais, além de controlar o tempo de resposta, cobrar as secretarias fazendárias e lutar para dirimir o volume de recursos. Nesse setor, trabalham cinco servidores, incluindo o que realiza o atendimento no núcleo físico do SIC.

Luciana conta que a atribuição da ouvidoria de cuidar da LAI deve-se à afinidade entre as naturezas do trabalho do setor e da LAI. A naturalidade do processo deve-se ao fato de que a área já atendia às demandas externas, compreendendo, de antemão, como deveria se dar a comunicação entre a Fazenda e a sociedade. Outro motivo é o fato de que o Ouvidor da Fazenda participava das reuniões de trabalho para a implementação da lei, realizadas na Casa Civil, desde o início das discussões.

A primeira providência tomada pelo ouvidor foi a de propor a criação da Carta de Serviços do órgão, formulada após o estabelecimento do grupo de trabalho ministerial, criado para implementar a LAI. O documento visa não somente ao compromisso dos servidores da Fazenda com a melhoria do atendimento ao cidadão, como também à sistematização dos mais de seiscentos serviços, que foram resumidos em pouco mais de trinta, com o objetivo de facilitar a compreensão acerca da estrutura da instituição. Destinada aos cidadãos, sua função é servir como compromisso institucional de diálogo com a sociedade.

Com a carta, o MF conseguiu aprimorar a qualidade das respostas, uma vez que cada categoria discriminada pelo documento passou a ter um ponto focal, responsável por redistribuir as demandas repassadas pelo SIC. Foi a partir desse momento que as respostas passaram a ser mais cidadãs, no sentido de serem inteligíveis para qualquer demandante, ultrapassando a barreira da linguagem meramente técnica. Esse foi um importante passo rumo à transparência no ministério.

Outra medida significativa foi a realização de reuniões mensais, em um primeiro momento, e bimestrais, posteriormente, com o grupo de trabalho. Nesse grupo, os servidores envolvidos no processo de implementação discutiam problemas e soluções para o desenvolvimento da LAI. Propunham também a realização de cursos e palestras, os quais estavam disponíveis a quaisquer servidores. O intuito dessas iniciativas era o de difundir o espírito da norma, instruir os cidadãos e servidores para uma participação qualificada e conscientizar a todos sobre o novo desafio do serviço público – ser transparente.

No Serviço de Informação ao Cidadão, atuam quatro servidores e um funcionário terceirizado, além da autoridade de monitoramento (prevista no artigo 40), que é o próprio

Ouvidor do ministério. Todos da equipe já trabalhavam com atendimento ao cidadão antes da implementação da LAI. Com isso, abraçaram uma “competência” a mais, considerando-se responsável, não somente por atender o cidadão, mas também para compreender o papel sensível da ouvidoria no processo.

Essa sensibilização prévia foi fundamental na atuação do SIC no sentido de buscar diminuir a quantidade de recursos, uma vez que, não raramente, a Fazenda lida com pedidos de acesso que são limitados por legislações específicas. Assim, a cada solicitação que envolva sigilo, por exemplo, a ouvidoria busca “educar” o demandante, detalhando os motivos da negativa de acesso e orientando-lhe sobre como e onde buscar a informação que procura.

Conforme foi dito antes, a Fazenda tem levado dezessete dias em média para responder às solicitações de acesso do cidadão. Embora esteja sete dias acima da média do Governo Federal, o órgão tem cumprido a missão autoimposta de não se valer de todo o prazo dos primeiros vinte dias e busca atender o cidadão, com o máximo de qualidade, de modo a dirimir o volume de recursos. Contudo, quando não é possível ajustar as diferenças entre a visão institucional sobre determinada informação do interesse do cidadão, a Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>82</sup> é convidada a dar parecer sobre o assunto. Essa consulta ocorre antes do recurso ou quando não é possível evitá-lo.

Normalmente, essas ocorrências surgem com assuntos mais complexos. É aí que entra o papel de ouvidoria. Segundo a entrevistada, coloca-se a CGU de um lado e a unidade da Fazenda do outro, com intuito de construir saídas para a questão. Por isso, a função que a ouvidoria se atribui no processo é, basicamente, uma função “tática” de

---

<sup>82</sup> A atuação da CGU está descrita no artigo dezesseis:

“Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35”.

diálogo. Como explica Luciana.

Buscamos não interferir, dizer está certo ou está errado, pois não temos condições de fazer isso. Não há como conhecer todos os assuntos de todas as áreas fazendárias. Mas tentamos fazer com que todos se entendam e que consigamos dar o melhor para o cidadão (informação verbal, ALVES, 2013).

Dos 3.501 pedidos de acesso à informação, recebidos pelo ministério, entre 1º de janeiro e 31 de agosto de 2013, apenas um gerou recurso para a autoridade de monitoramento, prevista no artigo 40 da Lei 12. 527/2011, o qual informa.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos (BRASIL, 2011).

Mas nem sempre foi assim. No início da vigência da norma, houve conflitos, principalmente em relação à Receita. Foi preciso avançar para além da resposta meramente administrativa e abraçar de vez essa função mais pedagógica<sup>83</sup> e cidadã da ouvidoria. A qualificação das respostas, portanto, tem a ver com a atuação da CGU, que é a última instância administrativa para a interposição de recursos. O raciocínio é: quanto mais informado o cidadão sobre os motivos do acesso negado, menor será a quantidade de recursos.

Dizemos que é sigiloso e a CGU interpreta pelo lado do cidadão [...] Temos conseguido fazer uma boa interlocução entre unidades e CGU. Convidamos [a CGU] para sentar com a Receita e eles se entenderam nessa questão da atividade que [...] às vezes gera conflito porque não temos um conhecimento profundo. O que há de conflito usamos para melhorar. Estamos tentando melhorar com todas as demandas que estão vindo e que vierem a surgir (informação verbal, ALVES,

<sup>83</sup> Segundo a observação da entrevistada: “Começamos a perceber que quanto mais explicávamos para o cidadão o motivo pelo qual não podíamos dar informação, menos havia recursos. Então quando envolve sigilo fiscal, sigilo bancário, sigilo do que for, explicamos onde é possível ir, como ele deve buscar a informação. É possível enviar um procurador? Tem que ir pessoalmente? Quais são as leis que dizem que não é possível dar a informação? Eu sei, mas o cidadão não sabe. Tentamos explicar. Conseguimos perceber que isso [os recursos] realmente diminuíram depois que começamos a qualificar [negativas de acesso]”.

2013).

#### 5.1.1.1. Dimensão estrutural

No que se refere à estrutura, à época em que as entrevistas foram feitas para este estudo, a equipe do SIC não contava com espaço próprio. Embora tivessem computadores e telefones, os servidores ocupavam uma sala de reuniões da ouvidoria, montada para receber de forma provisória o SIC. Como informa a entrevistada:

É como se fosse uma estrutura de guerra montada para poder atender ao SIC [...] Tínhamos uma sala muito grande, de reunião, e consegui dividir com os armários. Temos equipamentos, conseguimos atender às demandas do SIC, mas não temos uma sala apropriada. [...] Montamos esse espaço, de forma que todos os atendentes se comuniquem e todo mundo consiga fazer o acompanhamento. Trabalhamos, mas trabalhamos meio “capenga”, porque não é um lugar apropriado (informação verbal, ALVES, 2013).

A estrutura do SIC conta ainda com uma sala para atendimento presencial, conforme dispõe a lei, localizada no térreo. Entretanto, em 18 meses de vigência da norma, nunca houve um atendimento presencial sequer. Dos poucos pedidos feitos por meio de papel – cerca de 20% –, todos foram protocolizados e incluídos no sistema. Segundo a entrevistada, a explicação para isso pode estar no fato de os atendimentos da Fazenda serem feitos preferencialmente pela Internet.<sup>84</sup>

Apesar de atender às primeiras necessidades trazidas com a implementação da LAI, o sistema, à época da entrevista, estava passando por melhorias. A área de Tecnologia de Informação trabalhava na elaboração de módulo sigiloso para que, também, as demandas classificadas sejam tramitadas dentro do Comprot. O motivo disso é a necessidade de informar o cidadão, anualmente,<sup>85</sup> sobre as informações classificadas e as desclassificadas.<sup>86</sup>

Uma vez dentro do sistema, as demandas são encaminhadas para uma das unidades fazendárias. E dentro dessas unidades há pessoas que atuam como pontos focais, as quais

<sup>84</sup> “Fizemos uma pesquisa para a carta de serviço. Setenta por cento do nosso público usa a internet”, informa Luciana.

<sup>85</sup> A Lei 12.527/2011 informa textualmente, no artigo 30: “A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento: I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses; II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura; III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes”.

<sup>86</sup> “Hoje fazemos isso de acordo com o registro que temos em arquivo. As documentações não eram tramitadas via sistema, por causa do sigilo”, diz a entrevistada.

são indicadas pela autoridade máxima desses setores.

Esses servidores foram escolhidos com base em diretrizes dadas pela ouvidoria, entre elas: facilidade de comunicação, noção do que é o atendimento ao cidadão e conhecimento adequado sobre a unidade. Para a tarefa, de nada adiantava ter um servidor muito técnico, se ele não tivesse noção de como responder ao cidadão de forma inteligível.<sup>87</sup>

Outro requisito desejável era ter habilidade com organização do trabalho. Os pontos focais precisam cobrar e controlar os prazos das demandas, já que a tarefa deles é, basicamente, redistribuir as solicitações para as pessoas certas para, depois, recebê-las, de modo a comunicá-las ao demandante. Esse aspecto ganhou importância quando houve um desencontro de prazos, na Receita Federal, conforme conta a entrevistada:

Houve um caso de um servidor que era muito empenhado em fazer o trabalho, mas, por estar dentro do gabinete do secretário e ter outras responsabilidades, tinha muito tempo tomado. E havia a questão em relação aos prazos – ele não conseguia atendê-los muito bem. Então, conversamos com a Receita. Mostramos como estava [o cumprimento dos prazos] e como tinha de ser. Do jeito que estava não podia continuar; era preciso melhorar, pois se passou dos quinze dias [prazo máximo dado pela regulamentação interna para controlar o fluxo de demandas dentro do prazo da LAI] começa a ficar perigoso. Colocamos os pontos positivos e os negativos e chegamos à conclusão de que seria necessário mudar o nosso ponto focal. Foi nessa conversa que ficou decidido que o ponto focal seria o Ouvidor da Receita (informação verbal, ALVES, 2013).

Com a mudança, houve melhora importante no tempo de reposta. A qualidade do conteúdo continuou praticamente a mesma, mas o tempo de resposta diminuiu. Atualmente, cerca de 60% dos pontos focais das unidades da Fazenda contam com ouvidores ou servidores que atuam no atendimento ao cidadão.

Na Fazenda, as demandas mais comuns referem-se a imposto de renda, concursos e documentos. Essa ordem de demandas é variável. Depende da época do ano, períodos de restituição do IR, por exemplo, ou da pauta dos jornais.

Em agosto, quando esta entrevista foi realizada, algumas emissoras de TV e blogs abordavam a questão do processo da dívida da Rede Globo, que havia desaparecido das instalações da Receita Federal, no Rio de Janeiro. Como reflexo disso, 72% das demandas recebidas pela Fazenda, em julho, se referiam ao tema. E a maioria delas foram feitas por

---

<sup>87</sup> De acordo com a própria entrevistada, “uma vez uma pessoa nos disse que não achou a informação. Orientamos então de uma forma bem didática, telinha por telinha. ‘o senhor clica aqui, o senhor vai aqui...’, porque há casos assim. Nós atendemos cidadãos que não sabem ler, não sabem escrever corretamente e que têm dificuldade para entender as coisas. Temos de pensar nisso também.”

cidadãos.

No dia em que as demandas [do processo da Rede Globo] começaram a entrar, pensei que tivesse tido algum problema no sistema, porque elas eram praticamente iguais. Mas o que aconteceu foi que a matéria saiu no [jornal] matinal da Record – e os blogs também deram. Nos fóruns, as pessoas escreviam assim, “pode perguntar no SIC esse tipo de coisa”. Quando vi isso, pedi a outra servidora para fazer o *clipping* e tentar entender o que estava originando essas demandas. Também entramos em contato com a Receita para avisar que estavam entrando muitos pedidos. Em um dia foram mais de setenta. Fazíamos o monitoramento das notícias pela Internet, passávamos para a Receita, de modo que, se fosse necessário, ela também se manifestasse. Contudo, acabou-se decidindo responder somente via SIC. Foi uma decisão do gabinete. Com isso, coloquei uma pessoa para fazer apenas isso. Realocamos todos para fazer o cadastro. Montamos um plano de ação de emergência naquela hora [...] Não podíamos fazer uma seleção por palavras-chave e separar todas as demandas da Rede Globo, pois o sistema da ouvidoria faz isso, mas o do e-SIC,<sup>88</sup> não. Era preciso abrir demanda por demanda para saber quem e o que era. Então decidi cadastrar aquelas que tinham textos diferentes, e enviar para a Receita, e analisar as que continham os mesmos textos. [...] Fizemos um mutirão. Cada um ficou responsável por uma página aqui do e-SIC. Conseguimos avaliar e responder tudo dentro do prazo, porque nos mobilizamos, nos organizamos para responder (informação verbal, ALVES, 2013).

Como na LAI a questão do prazo é central no atendimento às demandas por informação, no SIC da Fazenda há relatório de controle de todas as demandas e dos recursos, incluindo os de terceira e quarta instâncias. Há ainda o controle das demandas que foram encaminhadas para outros órgãos.

#### 5.1.1.2. Gestão de documentos

Outra medida tomada por causa da implementação da LAI foi a revitalização do arquivo da Fazenda, o qual foi totalmente reorganizado para estar de acordo com a legislação. Em agosto de 2011, o ministério realizou diagnóstico dos documentos localizados no Rio de Janeiro e em São Paulo. O objetivo era traçar medidas e direções para melhorar e ampliar o arquivo. Luciana relata como são tratadas as demandas referentes ao arquivo.

Quando uma pessoa nos pede um processo do ano de 1940, nós dizemos: “quantos meses de prazo nos dá?”. Nós temos o documento, mas onde está, em que caixa está, não sabemos. O trabalho é o de olhar caixinha por caixinha. E não se trata do problema de dizer que está desorganizado. Não. É porque as leis antigas, as leis arquivísticas, não contemplavam a organização da forma como a

---

<sup>88</sup> Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão.

vemos hoje. Temos casos de documentos encadernados ou em pastas, guardados de diferentes formas (informação verbal, ALVES, 2013).

Para se ter uma ideia do volume de documentos tutelados pela Fazenda, somente a sede do Rio de Janeiro possui cinco mil metros quadrados de área que guardam 12 mil documentos. Em Brasília, o arquivo foi reformado e organizado. Também está climatizado. Em caso de incêndio ou inundação, os registros documentais estão protegidos.

O arquivo da Fazenda conta com documentos do século XIX, herdados da época em que o órgão ainda se chama *Erário Régio*. Essas informações históricas também integrarão o Comprot, que as acolherá por meio de imagens, quando todos os documentos forem digitalizados, como se planeja.

### 5.1.2. Análise interpretativa

Muito embora o processo de implementação descrito acima ofereça retrato importante do processo de geração e construção da transparência como valor cultural da instituição, a descrição por si só não dá conta de revelar o processo de enfrentamento da opacidade que vem ocorrendo desde a entrada em vigor da LAI.

Os mecanismos de comunicação estabelecidos com a norma têm contribuído para aprimorar o diálogo entre o Ministério da Fazenda e o cidadão, processo esse que tem, conforme observado acima, modificado a instituição e legitimado os usos da lei na Fazenda, conforme observa a entrevistada.

A LAI humanizou a relação do Estado com a sociedade. Digo isso porque vemos que os órgãos estão mais próximos [do cidadão]. Quando converso com o pessoal que trabalha com a LAI e que já tinha uma ligação com ouvidoria, dado que acompanhara todo o trabalho, vejo que eles também têm a mesma ideia de humanização. Isso significa facilitar o atendimento ao cidadão, promover mudanças. Isso é o mais importante da LAI: fazer o servidor ser o agente que promove a mudança internamente, dentro do órgão público, dentro da Administração Pública. Por exemplo, tínhamos uma situação chamada “Solução de Consulta na Receita” que era sigilosa [...]. Com a implementação da LAI [...], a solução de consulta tornou-se pública. Qualquer cidadão que quiser verificar uma solução de consulta, acreditando que o caso em análise para uma pessoa específica também se aplica ao seu, pode fazê-lo ali [no site] [...]. A PGFN [Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional] também fez isso, também está divulgando seus pareceres. Óbvio que tem alguns que são sigilosos, que ainda estão em curso, que são realmente importantes para a segurança do Estado. Mas a maioria dos pareceres da PGFN já está sendo divulgada, está se falando com o público. Tudo isso facilita [o processo de interlocução], porque o cidadão tem que fazer o controle social [...] [Além disso] o servidor vê que consegue fazer

uma modificação interna [...] (informação verbal, ALVES, 2013).

Essa “humanização” pode ser entendida como uma facilitação ou socialização da informação, aspecto que aparece como elemento central do contexto do agir comunicativo, de Habermas. Como descreveu o autor alemão, em vez de falante e ouvinte, têm-se produtores/custodiadores da informação e usuário/cidadão, em que ambos participam da comunicação, em busca do que ele chamou de entendimento por meio de procedimentos mediados linguisticamente.

[...] o pano de fundo de uma manifestação comunicativa é constituído por definições da situação, as quais, tendo em vista a atual necessidade de entendimento, precisam se encaixar de certa forma. E, no caso de não se poder pressupor simplesmente esse entendimento, os atores têm de tentar a definição comum da situação utilizando *modos de agir estratégico numa perspectiva orientada pelo entendimento ou negociando-a diretamente* [...]. E, nos casos em que isso não é necessário, qualquer nova manifestação constitui teste, ou seja, a definição da situação da ação, proposta implicitamente pelo falante, pode ser confirmada, modificada, parcialmente suspensa ou simplesmente colocada em questão. Tal processo de definição continuada e redefinição significa a subordinação de certos conteúdos a determinados mundos – de acordo com o que é tido, respectivamente, como *válido*: como componente do mundo objetivo interpretado consensualmente; como componente normativo do mundo social, reconhecido intersubjetivamente; ou como componente privado de um mundo subjetivo, ao qual se tem acesso privilegiado. *A cada nova definição comum da situação, os atores determinam os limites entre a natureza exterior, a sociedade e a natureza interior renovando, ao mesmo tempo, as diferenças entre eles mesmos na qualidade de intérpretes que se posicionam perante o mundo exterior e perante seus respectivos mundos* (HABERMAS, 2012, p. 223, grifo nosso).

Trata-se, portanto, de uma interação que modifica a instituição, na medida em que uma nova configuração institucional é estabelecida com o objetivo de atender às solicitações. Esse processo modifica ainda a sociedade, a qual se vale de um direito para exercer o dever de controlar o Estado, contribuindo para o controle social.

Esse maior controle social faz com que outros cidadãos também venham a controlar a Administração Pública, num círculo que reforça a prestação de contas e a obrigação de responder ao usuário do Estado com qualidade e a contento. Nessa interação, cada demanda por acesso concedida desvela um pouco mais o Estado, tornando-o mais transparente.

Nesse processo – em que a comunicação precisa ser reinterpretada, seja pelo técnico ao reescrever a resposta, seja pelo servidor do SIC ao orientar o cidadão sobre onde buscar as informações de forma correta ou ensinando-o a qualificar os pedidos –, tem-se a necessidade de gerar esclarecimento, e não num sentido qualquer, mas no sentido

habermasiano. Trata-se de imprimir, ao processo comunicativo, o reflexo da experiência dos agentes comunicacionais em busca de consenso. Nesse processo, a interação se configura também em processo de aprendizagem.

Este aprendizado é aquilo que contribui para a emancipação do indivíduo, embora Habermas não utilize esse termo e sim participação.

No processo de esclarecimento existem somente participantes [...]. Os indivíduos socializados, quando no seu dia-a-dia se comunicam entre si por meio da linguagem comum, não têm como evitar que se empregue essa linguagem também no sentido voltado ao entendimento. E, ao fazerem isso, eles precisam tomar como ponto de partida determinadas pressuposições pragmáticas, nas quais se faz valer algo parecido com uma razão comunicativa. (HABERMAS, 2012, 46)

Todas as qualidades apontadas como necessárias ao servidor na atuação do SIC – agilidade no atendimento, facilidade de comunicação, organização do trabalho – são necessárias ao agir comunicativo, em que “o controle de situações, apresenta-se como um processo circular, em que o ator é tido, ao mesmo tempo, como o iniciador de ações imputáveis e o produto de tradições nas quais ele se encontra [...]” (HABERMAS, 2012, VOL. 2, p. 247).

Sem ter participado de um processo dialógico anterior, dificilmente o ator compreenderia este agir comunicativo, pois “a inquestionabilidade do mundo da vida, que torna possíveis as nossas ações, também depende da segurança que o ator experimenta a partir de solidariedades comprovadas e competências experimentadas” (HABERMAS, 2012, p. 247). Em outras palavras, sem essa experimentação prévia, o mundo da vida não se acoplaria ao sistema, situação que, em vez de gerar mudança, gera patologia, ou seja, uma separação entre o sistema e mundo da vida.

O que se presenciou, ao contrário, foi um imenso esforço de abertura, ao ponto de o órgão remodelar procedimentos ou agir com planos emergenciais para prestar contas à sociedade das ações estatais que cabem a ele. Trata-se da racionalidade substantiva em interação com a racionalidade instrumental buscando uma finalidade dada *a priori*: aprimorar a transparência do Estado.

Embora este fim possa ser interpretado como instrumental por alguns, o que se viu foi uma instituição aberta ao diálogo, disposta a aprimorar sua comunicação não apenas com a sociedade, como também com os servidores públicos do órgão. Ademais, a despeito de as opiniões presentes no agir comunicativo, não raramente, divergirem, expressando

conhecimentos diversos dos agentes comunicacionais, o que se viu foi a busca por uma disseminação e unificação das informações. Logo, o que se tem é um ambiente em aprimoramento e mudança, no qual a expressão “acesso à comunicação” tem feito sentido.

### 5.1.3. Síntese Ministério da Fazenda

#### Quadro VI: Quadro-síntese Ministério da Fazenda

Temas de análise	Indicador de transparência	Observações
Valores institucionais, contexto histórico e cultural, dimensão pessoal-organizacional	Diálogo	O SIC atribui-se a missão de ser um facilitador da comunicação entre sociedade e unidades fazendárias, entre essas e os pontos focais com a CGU.
	Qualidades pessoais valorizadas no SIC	A facilidade de comunicação, a visão do direito à informação como um direito fundamental do cidadão, o controle de prazos e a experiência prévia no atendimento ao público foram características valorizadas pelo SIC.
	Qualidades pessoais valorizadas nos pontos focais	Agilidade no atendimento, facilidade de comunicação, organização do trabalho foram aspectos mencionados. Isso pode ser uma explicação para o fato de que 60% dos pontos focais da Receita serem ouvidorias.
Operacionalização das demandas, aspetos físicos e tecnológicos, dimensão estrutural	Divisões e presença na Federação	O Ministério da Fazenda está organizado em nove unidades fazendárias, das quais a maior parte possui representação nas 27 unidades da Federação. Em termos comparativos, a Receita Federal é outro ministério dentro do Ministério da Fazenda, não somente em termos estruturais, mas também quanto à dimensão do quadro de pessoal.
	Sistema de acompanhamento/monitoramento das informações	Usa-se o Comprot que “roda” todas as informações geradas e custodiadas pelo Ministério da Fazenda. O sistema passa por uma reforma para incluir a tela de classificação e desclassificação das informações, de modo que os relatórios sejam gerados automaticamente.
	Procedimentos criados	Criação da Carta de Serviços, simplificação da descrição dos serviços de modo a facilitar o monitoramento da demanda, escolha de pontos focais, acompanhamento das demandas pelos pontos focais e monitoramento dos pontos focais pelo SIC, além de cursos e palestras sobre a LAI
	Gestão de documentos	A instituição conta com arquivo organizado segundo

		legislações anteriores à LAI, o que dificulta o acesso a documentos com rapidez. Contudo, a entrevistada deu sinais de que a instituição conhece o tamanho do problema e informar que há planos para enfrentá-lo.
--	--	---

**Fonte:** Elaboração própria.

## 5.2. Banco Central

### 5.2.1. Análise Descritiva

O Banco Central do Brasil<sup>89</sup> (Bacen ou BCB) é autarquia federal, integrante do Sistema Financeiro Nacional. De forma semelhante a de outros bancos centrais do mundo, o Bacen é uma das principais autoridades monetárias do país. Ao Banco Central cabe cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Ao CMN, a Lei 4.595/1964 previu a finalidade de formular a política da moeda e do crédito (como previsto nesta lei), objetivando o progresso econômico e social do País.

O BCB foi criado em 1964 com a finalidade de ser o banco dos bancos, ou seja, de exercer, entre outras, essencialmente, a atividade reguladora. Antes ser criado, contudo, o papel do Bacen era desempenhado pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional. Esse modelo tripartite vigorou entre as décadas de 1940 e 1960.

Apesar de existir desde os anos sessenta, foi a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu dispositivos importantes para a atuação do Banco Central. Entre eles, o exercício exclusivo da competência da União para emitir moeda e a vedação de concessão, direta ou indireta, de empréstimos ao Tesouro Nacional por parte do banco.

O caráter amplo de suas atividades fazem do Bacen um caso singular no mundo e acabou resultando na imagem de instituição fechada ao público externo. Esse caráter conferiu à maior autoridade financeira do País certa aura de segredo.

Essa intransparência era percebida não somente pela sociedade, mas também pelas autoridades públicas, que não conseguiam romper a barreira da incomunicabilidade erguida em torno da autarquia e conhecer, de fato, as atividades dela. Uma frase pronunciada pelo senador Roberto Saturnino, em 1999, ilustra esse quadro: “O Banco Central é uma verdadeira caixa-preta. Não se abre para dar nenhuma satisfação à sociedade”<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> História do Banco Central do Brasil, disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?HISTORIABC>>. Acesso em: 1º de dezembro de 2013.

<sup>90</sup> Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/1999/06/08/saturnino-diz-que-o-banco-central-e-uma-caixa-preta>>. Acesso em: 20 de setembro de 2013.

O fato de o Banco Central ser uma instituição fechada era ruim também para o mercado. Hoje, com a política de metas de inflação, por exemplo, sabe-se o que se deseja e o que o Bacen fará para regular oferta de moeda e taxa de juros necessária para se alcançar essa meta. Esse foi um primeiro movimento no processo de abertura. O segundo e mais importante foi a portaria interna de implementação da LAI, como se verá adiante.

Quase quinze anos depois do episódio de desabafo do parlamentar, o Bacen não apenas vem atendendo às diretrizes de transparência colocadas pela Lei 12.527/2011, como ainda tem revisto procedimentos seus, tradicionais, para criar novas formas de lidar com velhas questões.

O processo de abertura foi iniciado com a publicação de uma portaria interna da instituição, a qual indicava um representante de cada área da autarquia para compor o grupo de trabalho de implementação da LAI. A coordenação ficou a cargo do Ouvidor Hélio José Ferreira, o qual foi entrevistado para este estudo.

O entrevistado conta que uma das primeiras dificuldades enfrentadas pelo banco foi o fato de a instituição não ter encontrado outras semelhantes, com atividades tão amplas, ao redor do mundo. Os bancos centrais de outros países não contam com a especificidade que tem o Bacen, pois, além de regulador, é também provedor de meio circulante, por exemplo.

Ademais, o Banco Central cuida de consórcio, cooperativas de crédito, títulos públicos, entre outros serviços, o que gera conjunto estratégico considerável de informações e que faz dele instituição diferenciada. Desse modo, não foi possível buscar inspiração nas melhores práticas de outros países.

#### 5.2.1.1. Dimensão cultural

Como no caso do Ministério da Fazenda, as diferenças da cultura institucional também se manifestaram entre as regionais do banco espalhadas pelo Brasil<sup>91</sup>. Na regional de Curitiba, por exemplo, o Ouvidor conta que houve envolvimento mais minucioso e aprofundado do corpo de servidores que passaram a conhecer a LAI a fundo. Em outras regionais, entretanto, houve quem dissesse “eu achava que era assim” ao tratar uma dada informação. Segundo ele, em Belém, onde os servidores “se sentem esquecidos” ou onde

---

<sup>91</sup> A autarquia conta com regionais nas seguintes praças: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

o nível de satisfação deles no trabalho é mais baixa, os servidores resistiram mais à mudança, querendo fazer as coisas do mesmo modo e “não querendo mudar”, como relata o entrevistado.

O fato de termos focado as decisões em Brasília foi fundamental para a implementação da LAI. Tivemos de trazer essas regionais para compreender esse processo novo e até mesmo dizer para eles: “Olha, isso está sendo tratado assim em Brasília. Mas não é só de Brasília, é de todo Banco Central. E você faz parte disso”. Queríamos com isso criar conscientização e, a partir daí, o comprometimento dos envolvidos (informação verbal, FERREIRA, 2013).<sup>92</sup>

Outro exemplo de como a cultura local influenciou o tratamento dos pedidos de informação está na região Nordeste. Segundo o Ouvidor, o tratamento que se dá ao cidadão naquela região é precário, uma vez que o indivíduo não conhece seus direitos, não sabe como ou onde buscar aquilo que precisa. “Vai ao Banco Central quando o assunto é da Receita Federal. Vai à Receita Federal quando o assunto é do Ministério do Planejamento”, exemplifica Hélio. Essa confusão dificulta o relacionamento com o cidadão:

[...] [cria] uma certa animosidade também, pois o atendente do Banco Central está pronto para dizer apenas “isso não é comigo”. Ele não quer refletir: “pode não ser comigo, mas será que eu não posso ajudar?”. Tem muito dessa cultura [de não interlocução com o público externo]. O espírito não é muito coletivo (informação verbal, FERREIRA, 2013).

Hélio avalia que fazer com que as pessoas deixassem de pensar em termos individuais para focar no sentido coletivo foi a maior dificuldade que ele enfrentou durante o processo de implementação. Ademais, construir consensos também foi complicado. As longas discussões encurtaram o tempo destinado à implementação – seis meses. E, por isso, foi preciso andar mais rápido com o processo de classificação. Ele lembra que

as informações já estavam mapeadas [em função da já existente modelagem dos processos institucionais], mas havia toda uma revisão a ser feita, pois tinha o marco legal a ser observado. Mas logo a questão do tempo foi causando desconforto, especialmente porque, apesar de existir uma portaria do presidente [do Bacen] dando poderes ao Ouvidor para implementar uma norma, não se muda a cultura pelo uso do poder. A gente tem de tratar com discussão, com diálogo (informação verbal, FERREIRA, 2013).

De modo geral, ele avalia que as pessoas se empenharam, principalmente aquelas que estão próximas da aposentadoria, “porque elas vão estar do outro lado amanhã, sabem

<sup>92</sup> Entrevista concedida por Hélio José Ferreira, ouvidor do Banco Central, à Lígia Lopes, em Brasília, em 11 de setembro de 2013. Arquivo em MP3.

que isso traz um benefício, pois elas também vão solicitar acesso e sabem que terá de ser fornecido”, diz o entrevistado.

Outro fator que influenciou a modificação da cultura institucional pode ter sido a escassez de pessoal no Banco Central. Informações da gestão de recursos humanos dão conta de que menos da metade do quadro da instituição encontra-se na ativa hoje. Isso leva as pessoas a repensarem os processos de trabalho, pois se as informações forem classificadas como secretas, sem critério, será necessário justificar as negativas de acesso todas as vezes.

Ainda no âmbito das dificuldades, o que mais incomodou o Ouvidor no processo de implementação foi o tempo – seis meses.

Confesso que chegava a chorar quando estava em casa. Fiquei agoniado. Trabalhei, virei noites... Eu era o responsável, o coordenador do grupo de trabalho. E o GT tinha uma heterogeneidade de pessoas, de áreas. E cada uma tinha uma cultura diferente, com formações diferentes [...] (informação verbal, FERREIRA, 2013).

#### 5.2.1.2. Modelagem e remodelagem

Conhecido por sua competência em modelagem de processos<sup>93</sup>, o desafio inicial do banco era distinguir o que é público do que não é, uma vez que as informações circulantes na instituição já estavam mapeadas.

No início do processo de implementação da norma, essa diferenciação não estava clara. Até aquele momento, por exemplo, as informações de uma das reuniões mais importantes para a sociedade nacional e internacional não eram públicas: os encontros do Comitê de Políticas Monetárias (Copom).

Este foi um dos primeiros temas a gerar discussões sobre a classificação de dados dentro da instituição. Apenas uma semana depois de a LAI entrar em vigor, o pedido de um cidadão foi o incentivo para a reconfiguração dessa situação. “Um senhor veio e abriu uma representação. Fiz questão de levá-la para dois diretores. Isso reforçou muito a necessidade de abrir as reuniões, pois elas mexem muito com a sociedade”, conta o entrevistado.

---

<sup>93</sup> Informação obtida no site da Escola Superior de Administração Fazendária, no qual é possível encontrar o artigo científico premiado, denominado *Modelagem da Arquitetura de Processos para a Gestão da Estrutura de Custos: a abordagem desenvolvida no Banco Central do Brasil*.

Depois desse episódio, os votos de cada diretor do Copom passaram a ser abertos à sociedade. E embora o relatório, com a ata do Copom, fosse divulgado, tratava-se de documento de difícil compreensão. Com a vigência da LAI, as informações tiveram de ser trabalhadas, facilitadas.

Essa questão de abrir os votos do Copom, eu fiquei de queixo caído sinceramente. Era muito mais do que eu propunha [a discussão sobre o tema já existia na instituição antes da LAI]. Enfim, foi um avanço muito grande. Eu acho que mesmo se nós não andássemos em outras coisas nos próximos anos, só isso já valeu a pena. Mas eu acho que ainda vamos andar muito nisso aí [transparência]. Tem muita coisa a se fazer (informação verbal, FERREIRA, 2013).

As agendas dos dirigentes e dos comitês também foram abertas. Às sigilosas reuniões dos comitês, quase ninguém tinha acesso, nem mesmo o Ouvidor. Somente os diretores e um chefe de unidade específica, responsável por todo o material para reunião, conheciam o que era tratado ali.

Na dimensão dos desafios, uma das questões mais polêmicas para a implementação foi a resistência gerada pela divulgação dos salários dos servidores. Apesar do argumento de que o servidor recebe dinheiro público, tendo, portanto, obrigação em contribuir com a transparência, houve oposição por parte do quadro de servidores. Sobre este tema, o entrevistado dá um exemplo:

O servidor do banco é visto como alguém que trabalha em um “caixa-forte”, onde há dinheiro. Para as pessoas que trabalham com recebíveis, por exemplo, foram considerados os riscos de sequestro de um familiar na hora de fazer a implementação (informação verbal, FERREIRA, 2013).

Diante disso, o Bacen fez uma adaptação para divulgar os salários: não abriu para o público qual a função ocupada por determinadas pessoas, na tentativa de preservar a segurança delas. Entretanto, divulgou outros dados, como nomes e salários. Outros órgãos que atuam de forma estratégica, como Secretaria da Receita Federal do Brasil e Polícia Federal divulgam informações dessa natureza da mesma forma.

Decisões como essa passaram pelo sistema de classificação, o qual enquadra as informações em três níveis: ultrassecreto, secreto e reservado, com prazos de sigilo de, respectivamente, 25, 15 e 5 anos. Para a classificação, deve-se considerar o interesse público, a segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição, usando o critério menos restritivo possível. Além disso, o artigo 32, da LAI, preserva as informações de intimidade – relativas à honra, à vida privada e à imagem – do servidor por

100 anos. O texto da norma informa, no artigo 31, que:

O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem (BRASIL, 2011).

Apesar dos indicadores objetivos, o ato de classificação carrega elementos de subjetividade, pois decisões sobre o que é e o que não é sigiloso, de interesse público ou estratégico, submetem-se aos diferentes pontos de vista dos agentes decisórios. Pessoas que, a partir da formação profissional, da cultura e dos valores, entenderão determinadas informações como acessíveis ou não acessíveis, mesmo que temporariamente, ao cidadão. E foi justamente por essa classificação que também passaram alguns votos, os quais não foram abertos, em função do interesse estratégico do Estado (regulação econômica).

A dimensão da formação citada acima, seja ela cultural ou profissional, foi fator determinante nas discussões e nas decisões tomadas acerca da transparência. Em muitas reuniões de classificação dos conteúdos, os debates foram tensos, pois, além do fato de que a qualidade dos argumentos era alta – dada à alta capacidade técnica do corpo de servidores do banco –, havia ainda uma forte cultura de opacidade. Hélio conta que certas áreas não dialogavam com outras, pois entendiam que o valor técnico lhes bastava, mas isso vem mudando com a LAI.

As áreas parecem que se entenderam mais. Eu noto que hoje elas se falam de forma diferente. Não sei se é só em função da LAI ou de outra necessidade, mas a LAI foi o grande fomentador. Não tinha como ser diferente. Como eu vou sentar para discutir uma informação que pertence aos dois lados e ouvir apenas um? Tinha que ser os dois. Isso gerou brigas homéricas. Mas, no final, se chegou a um consenso (informação verbal, FERREIRA, 2013).

Hélio conta que nessas discussões o papel do ouvidor era perguntar “por que você vai colocar isso como reservado? Qual motivação há para isso? A divulgação dessa informação vai causar algum dano?”, pontua o entrevistado. “Havia certo medo, muito medo. Tinha muita preguiça também. ‘Melhor deixar como está do que fazer alguma coisa’. Então tivemos que dar uma sacudida”, observa. O objetivo desses questionamentos era levar os servidores à reflexão. Educá-los para a nova realidade de que o sigilo passava

a ser uma exceção e o acesso à informação, a regra.

O entrevistado conta ainda que era padre antes de ingressar no Banco Central. E atribui a essa formação: a habilidade de lidar com as pessoas; o respeito à “coisa pública”; e a compreensão da importância da transparência. Hélio conta que sempre defendeu, antes mesmo da existência da LAI, a transparência institucional como sendo medida de respeito do Estado para com a população. “O que o Banco Central tem divulgado à sociedade?”, questiona. “A resposta é: ao longo de sua história [do banco], poucas informações verdadeiramente qualificadas” (informação verbal, FERREIRA, 2013). A capacidade de lidar com críticas e aprender com elas, algo tão presente na atividade do Ouvidor, ele relaciona também à formação eclesial.

O resultado: entre as centenas de informações relacionadas ao sistema financeiro com as quais o banco tem o dever de lidar, pouco menos de duzentas são hoje classificadas como reservadas, secretas e ultrassecretas. E uma maneira de entender esse número é vê-lo como indicador de que a maior parte das informações geradas ou custodiadas pelo banco são de interesse público e já estão acessíveis à transparência ativa. Essa percepção não teria surgido sem a LAI.

Os esforços para a melhoria da transparência ativa resultaram também na reformulação do *site* institucional, uma vez que, por exigência da norma, o banco deveria tornar acessíveis taxas de juros e tarifas. Antes da LAI, o cidadão precisava realizar nove cliques para chegar até essa informação. Atualmente, são necessários apenas dois.

No que se refere à transparência passiva, o Ouvidor considera que ainda há muita melhoria a ser feita. Diz isso porque, segundo o entrevistado, os gestores de áreas importantes, como a de política monetária, por exemplo, expressam outros valores e outra cultura.

Os servidores mais técnicos são os que mais creem que não devem satisfação a ninguém – e que aquilo que eles fazem está perfeito. Só que nem sempre aquilo que eles fazem é o que a sociedade quer. Às vezes é até aquilo, mas de uma forma diferente [...]. Não adianta ter bela diretoria e ser “fantasma”, ter pessoal com doutorado, pós-doutorado, mas que não ouve o cidadão (informação verbal, FERREIRA, 2013).

O entrevistado afirma que muitos dos servidores se consideram “donos da informação”, resistindo, assim, em fornecê-la. Segundo ele, situações desse tipo podem ser tratadas ou com cuidado e reflexão ou com autoridade. Contudo, o caminho escolhido pelo Ouvidor demonstra disposição de espírito quase pedagógica, pois procura provocar

reflexão e busca discutir as questões antes da tomada de decisão. A opção reflexiva pretende mostrar ao servidor que nem sempre as coisas são como ele pensa. Hélio explica que essa via, a do diálogo “demora um pouco mais, mas fica mais sólido, gera resultados de longo prazo, porque sempre que se impõe de cima para baixo a pessoa fica ressentida” (informação verbal, FERREIRA, 2013).

Desse modo, a missão da ouvidoria de sensibilizar a instituição acerca da divulgação e da transparência dos atos é vista como uma tarefa educativa e de aprendizagem coletiva. Esse aprendizado conjunto é feito por meio da divulgação de todos os assuntos atingidos pela lei de acesso à informação, levando os servidores a refletir de modo eles mesmos cheguem à conclusão de que há transparência possível, não somente entre sociedade e banco, mas também dentro do banco, entre as diretorias e os servidores.

No banco, a implementação da LAI foi bastante difícil. Nas palavras do entrevistado, “tumultuada”. As dificuldades, conta o Ouvidor, apareceram logo no início do processo “até porque algumas pessoas achavam que a LAI seria uma coisa passageira que não pegaria”(informação verbal, FERREIRA, 2013). Contudo, como a LAI traz uma obrigação, uma atribuição passa a ser compulsória, a mudança na gestão fez-se necessária.

Nesse ponto, o papel da ouvidoria ganhou força, mesmo que, no começo, o Ouvidor fosse contra atribuir a implementação da LAI à ouvidoria. Hélio conta ter essa posição, devido ao fato de que, no entendimento dele, as ouvidorias, em geral, não contam com apoio dos dirigentes, estando até mesmo enfraquecidas. “E a LAI trouxe mais atribuições sem garantir estrutura adequada” (informação verbal, FERREIRA, 2013). Além disso, havia, segundo ele, a dificuldade de o Ouvidor representar a entidade de monitoramento e também uma das instâncias recursais. Isso comprometeria o distanciamento necessário dos procedimentos para tomada de decisões equilibradas.

Por isso, no Bacen, o Serviço de Informação ao Cidadão não se encontra dentro da ouvidoria, mas ligado ao setor de atendimento do banco. Com essa medida, o ouvidor crê ter garantido a distância necessária para analisar os pedidos de recurso. O tempo médio de atendimento às solicitações de informação tem sido de dois dias.

#### 5.2.1.3. Transparência interna

O processo de implementação da LAI contribui não somente para construção de

relações mais transparentes com a sociedade, como também para transparência nas ligações profissionais dentro do banco. Exemplo disso refere-se à pesquisa de clima organizacional. Houve quem achasse que essas pesquisas deveriam ser classificadas como reservadas. Foram necessários alguns meses para a diretoria se convencer de que o melhor caminho era o de divulgar os resultados, “afinal qual o sentido de existir uma pesquisa de clima organizacional se ninguém pode conhecer o resultado?”, (informação verbal, FERREIRA, 2013). “Na hora em que você para e reflete, mostrando que pode ser diferente, gera um efeito positivo. É essa mudança que eu acho que culturalmente tem de ser feita” (informação verbal, FERREIRA, 2013).

As discussões internas serviram para informar os servidores do banco acerca da norma. O entrevistado acredita que a LAI é hoje conhecida pelo quadro da instituição, e não somente entre os profissionais que trabalham no SIC. Crê nisso porque cada item da norma que apresentava alguma dificuldade de entendimento era esmiuçado pelo grupo de trabalho de implementação da lei. O departamento jurídico também participava dessas discussões para apresentar o entendimento do setor. E os casos mais difíceis, levantados nesses encontros, eram divulgados no jornal interno, apresentando aos servidores o entendimento da diretoria. Um desses temas, por exemplo, foi a classificação de votos do Copom.

O entrevistado também disse acreditar que, após o processo de implementação e do início da vigência da LAI, as nove áreas do banco também passaram a se conhecer, bem como saber mais da instituição. Havia setor que não falava com o outro, embora, às vezes, a informação tivesse de ser tratada dos dois lados. Mas essa integração praticamente não existia. “Passou a existir por causa da publicação dos votos da diretoria, nos quais diferentes pessoas de diferentes áreas estavam envolvidas e foram obrigadas a dialogar” (informação verbal, FERREIRA, 2013). “Esse conhecimento entre as áreas não era comum antes da LAI. Ela facilitou a comunicação entre os setores do banco” (informação verbal, FERREIRA, 2013).

#### 5.2.1.4. Comunicação e mudança

Como mudar a cultura de intransparência de uma instituição que existe há 49 anos em seis meses – tempo conferido pela lei para a implementação? Segundo o entrevistado, essa era a pergunta que ele se fazia durante aquele período. E a saída, conta, foi avançar

aos poucos, buscando modificar certas atitudes. A divulgação das atas do Copom é um exemplo. Hélio acredita que, a partir disso, os diretores começaram a aceitar melhor a entrada do cidadão na organização.

Acho que com essa porta de entrada [a LAI], ele [o cidadão] tornou-se mais aceito. Isso já é uma mudança que eu acho interessante. Já teve quem dissesse que o Banco Central era uma caixa-preta, com toda razão. Hoje eu acho que essa caixa não está preta [...]. Já está bem clara e bastante escancarada, mas precisa trabalhar ainda mais (informação verbal, FERREIRA, 2013).

Depois da LAI, o Banco Central criou uma Diretoria de Relacionamento Institucional e Cidadania, voltada para abrigar os assuntos afetos à norma, como atendimento ao cidadão, comunicação e assessoria de imprensa. Todas essas áreas foram unidas sob um único ato. E não se tratou de uma mudança de nomenclatura, mas de visão institucional, pois atendimento ao cidadão, que estava dividido em atendimento e fiscalização, foi unificado, de modo a aprimorar o relacionamento do banco com a sociedade.

Nesse sentido, o entrevistado diz acreditar que a comunicação com o público externo foi fundamental na implementação da norma. Não que a questão do relacionamento com o cliente fosse uma questão nova para o banco, pois não o era. Contudo, Hélio crê que a postura do cidadão mudou. “O cidadão já sabia que podia reclamar dos bancos para o Banco Central, mas acho que as pessoas começaram a pensar: ‘agora o Banco Central vai ter de me tratar de forma diferente’” (informação verbal, FERREIRA, 2013).

Por isso, o entrevistado acredita que a LAI fortaleceu a atuação do cidadão na sua relação com o banco, pois o máximo que se tinha era o Código de Defesa do Consumidor, cujo sentido é essencialmente civil. “Agora, com a LAI, eu tenho certeza que gera uma expectativa do lado de cá [do banco] muito maior”, pois não se trata mais de uma relação de consumo apenas (informação verbal, FERREIRA, 2013).

#### 5.2.1.5. Facilidades da dimensão estrutural

A estrutura usada para o atendimento ao cliente facilitou a implementação da LAI no Bacen. Usou-se tudo o que o banco já tinha de *expertise*,<sup>94</sup> como pessoas,

---

<sup>94</sup> Segundo o dicionário Aurélio, trata-se do conhecimento adquirido, da experiência e da prática de um saber.

equipamentos, instalações.

O atendimento ao cliente foi transferido para o térreo, de modo a facilitar o acesso. Hoje encontra-se em um local totalmente visível, de fácil acesso ao cidadão, não havendo obstáculos entre ele e a instituição. Para chegar ao atendimento do agora denominado Serviço de Atendimento ao Cidadão, a pessoa não precisa ser identificada na portaria nem passar pela catraca.

O sistema de informatização utilizado para a tramitação das demandas da LAI já atendia a toda rede de relacionamento do Banco Central com o cidadão. Trata-se de um sistema que permite que toda interação interna, entre áreas, se dê de forma ágil e facilitada. O sistema de arquivos é totalmente digitalizado: não há papéis circulando na tramitação dos pedidos de informação. A única coisa que não foi possível simplificar foi a interação entre o sistema do banco e o e-SIC, pois este não permite a comunicação entre os dois sistemas. Assim, quando chega uma demanda via e-SIC, ela é cadastrada dentro do sistema do banco.

Para organizar o fluxo de comunicação, foi redigida portaria específica, assinada pelo presidente do Banco. O ato regulamentador estabelece, no âmbito do Banco Central do Brasil, os procedimentos para atender às demandas formuladas por meio do Serviço de Informação ao Cidadão, bem como as áreas pelas quais irão transitar, e os prazos. As áreas não contam com prazos iguais, mas específicos para cada caso, tendo cada uma delas prazo compatível com a complexidade do tema com o qual trabalha.

Ainda sobre o serviço de atendimento, o Serviço de Informação ao Cidadão foi absorvido por este setor. As noventa pessoas que atuavam com atendimento ao cliente foram treinadas para atender também o demandante da LAI. Esse serviço utiliza o próprio sistema do banco, como já foi observado aqui. Em um ano de vigência foram feitos 4.537, sendo a maioria de caráter pessoal, consideradas de interesse particular, ou seja, ainda protegidas pela lei. Segundo o entrevistado, cerca de 90% desses pedidos foram feitos por jornalistas.

O fato de uma categoria específica, como a de jornalistas, lançar mão da norma, mais do que a sociedade, leva o Ouvidor a acreditar que o cidadão não entendeu o espírito da LAI, uma vez que a norma não é para pedir informações pessoais ou acessar algo já disponível.

---

Refere-se ainda à capacidade de aplicar o que foi aprendido de forma adequada às solicitações requeridas pela função exercida.

Para o Ouvidor, o que o cidadão tem exercitado é o pedido de acesso não o pedido de informação, uma vez que não sabe direito o que pedir. Nesse sentido, muitos acessos têm sido negados, pois, em se tratando de informações bancárias, não raramente sigilosas, o banco não tem como abri-las.

Por fim, há de se pontuar outra dimensão facilitadora da implementação: o apoio da autoridade maior – o presidente. O entendimento de que a liderança institucional valorizava o processo de transparência fez com que as opiniões divergentes convergissem, dado que havia opiniões pessoais envolvidas. Entretanto, explicitada a visão da presidência do banco, os posicionamentos tinham o dever de serem revistos. Dessa forma, “com o apoio do presidente, não tem como um gerente ou um gestor dizer que não vai atender, dizer que não concorda. Essa fase já passou, foi lá no começo da implementação”, opina o entrevistado.

### 5.2.2. Análise interpretativa

O processo de implementação da LAI no Banco Central fez emergir dificuldades de comunicação, tanto internas, quanto externas, com as quais a instituição jamais havia lidado até então. A forte percepção externa de opacidade e as resistências postas pelos servidores foram fatores importantes que se colocaram no caminho da transparência durante a implementação.

A promoção do diálogo e da reflexão podem ser destacados como aspectos determinantes para a mudança desse cenário, o que aparenta não ter sido fácil. Diante de um corpo técnico altamente qualificado, habituado a regular a economia brasileira, a obrigação de prestar contas e sofrer controle social não foi aceita de pronto.

Nesse ambiente, a racionalidade substantiva reforçava os valores cultivados pela racionalidade instrumental, entre eles o sigilo, a personificação e o tecnicismo. A ouvidoria, talvez por ser o único local de interlocução que o banco mantinha com o cidadão, impôs para si uma disposição diferente, como explicita o entrevistado.

A ouvidoria tem que acolher o cidadão e levar a voz dele a quem interessa. Tem de averiguar se aquilo [a denúncia, a demanda, o pedido, a reclamação] é ou não recorrente, se vai atingir outros cidadãos ou se é um caso isolado. A ouvidoria tem que ter o foco no coletivo, diferentemente de um SAC [Serviço de Atendimento ao Cliente], cujo foco é a questão isolada, individualizada [...]. A ouvidoria não é assim. Como Ouvidor, soluciono a demanda do cliente, mas aquilo me acende uma luz, pois outras questões semelhantes podem estar

ocorrendo [...] [A demanda do cidadão faz pensar:] o processo de trabalho está bom ou precisa ser revisto? O gestor está tendo uma visão diferente, totalmente diferente? Por quê? [...] Essa forma de ver como um todo, de acolher, tratar e mudar, principalmente, a cultura institucional, é o que a ouvidoria precisa fazer (informação verbal, FERREIRA, 2013).

A publicidade estatal, em especial a publicidade dialógica de Habermas, é algo novo para o Banco Central, pois a discussão de temas, não raro afetos à sociedade, somente agora foram abertos. Ademais, de pouco adiantaria se os conteúdos fossem classificados como reservados. Contudo, o processo de implementação parece ter rompido resistências importantes, dado o fato de que apenas uma parcela das informações foram classificadas.

As tensões colocadas pela LAI, entre Estado e cidadão ou, de forma específica, entre o Banco Central e o cidadão, abriram espaço para novas formas de compreender a racionalidade funcional. Essa racionalidade, tecnocrática por excelência, reforçada por um ambiente igualmente técnico, valeu-se da oportunidade de comunicação, proposta pela LAI, para modificar-se. É por isso que, para Habermas, a publicidade, tanto em seu conceito mais antigo quanto o mais atual, necessitam de um:

[...] conceito rigoroso de lei que não alberga apenas a justiça no sentido de direitos bem adquiridos, mas legitimidade por emanção de normas gerais e abstratas [...] À “lei”, essência das normas gerais, abstratas e permanentes, à cuja mera aplicação se pretende que a dominação seja reduzida, é inerente uma racionalidade em que o correto converge com o justo (HABERMAS, 2003, p. 70-71)

É diante desses argumentos que Habermas afirma que essa racionalidade instrumental, que fora pensada para ordenar a atividade estatal, desenvolveu-se à medida que se opunha a política do segredo de Estado “praticada pela autoridade principesca no contexto do raciocínio público das pessoas privadas” (HABERMAS, 2003, p. 71). O filósofo entende que, assim como o segredo serve para manter uma dominação baseada na vontade (*volutas*), a publicidade deve servir para impor uma legislação baseada na razão (*ratio*). Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação constitui-se na razão que impõe a transparência ao Estado, tal como o autor frankfurtiano defendeu em sua assertiva.

## 5.2.3. Síntese Banco Central

**Quadro VII:** Quadro-síntese Banco Central

Temas de análise	Indicador de transparência	Comentários
Valores institucionais, contexto histórico e cultural, dimensão pessoal-organizacional	Diálogo	O Ouvidor encarou a tarefa de implementação da LAI como uma missão e transpôs para as discussões técnicas e não raro duras como oportunidades de reflexões e consenso. Sua tarefa foi claramente pedagógica, pois buscou ensinar aos servidores a motivação por trás de comportamentos adquiridos e certezas.
	Comunicabilidade	Mostrou-se baixa no início da implementação, tanto no que se refere à comunicação entre o órgão e a sociedade, quanto à que se trata da relação entre sujeitos do corpo institucional. Contudo, fato é que, ao longo do processo, a comunicação parece ter remodelado certas configurações institucionais, como o caso da comunicação necessária para a publicação das atas do Copom.
Operacionalização das demandas, aspectos físicos e tecnológicos, dimensão estrutural	Ato normativo interno	Foi uma das primeiras ações do presidente do banco, o que foi percebido, para os servidores, como apoio da liderança maior. O ato normativo conferiu poderes ao Ouvidor que, como gestor do GT, tinha competência para agir de modo imperativo – muito embora tenha escolhido proceder de outro modo.
	Sistema de acompanhamento/monitoramento das informações	Usou-se o sistema de monitoramento de informações que já existia. Por ele, passaram a tramitar as demandas da LAI juntamente como as solicitações acolhidas pelo serviço de atendimento ao cliente.
	Remodelagem	Diferentes áreas foram redesenhadas, sendo a diretoria de atendimento institucional e cidadania o ponto alto da mudança.
	Gestão de documentos	Totalmente informatizada. O tempo médio de atendimento tem sido de dois dias.

**Fonte:** Elaboração própria.

### 5.3. Ministério das Comunicações

#### 5.3.1. Análise Descritiva

O nascimento do Ministério das Comunicações<sup>95</sup> coincide com uma das mais importantes iniciativas de desburocratização do Estado brasileiro – a publicação do Decreto-lei 200, de fevereiro de 1967, editado pelo então presidente Castello Branco.

Ao longo de sua existência, o órgão teve diferentes formatos: foi fundido com outros, o que ocorreu durante o governo Collor, pertencendo à época ao Ministério da Infraestrutura, e constituiu-se em secretaria, quando integrou o Ministério dos Transportes e das Comunicações, em 1992. Mas foi somente a partir de outubro daquele ano, durante o Governo Itamar Franco, que o Ministério das Comunicações voltou a ter estrutura própria.

Antes da edição do Decreto 200, como é conhecido o ato normativo citado acima, os assuntos de telecomunicações, no âmbito do Governo Federal, eram tratados pelo Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), pelo Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel) e pela Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). As atividades dessas três instituições foram absorvidas pelo ministério, que também incorporou o então Departamento dos Correios e Telégrafos.

Uma história de concessões veladas, informações indisponíveis e dúvidas a respeito dos processos de radiodifusão – tanto aberta, quanto comunitária –, fizeram com que os interesses da sociedade civil, de jornalistas e outros agentes sociais se voltassem para o MiniCom antes mesmo da entrada em vigência da LAI. Para muitos especialistas, mormente aqueles que militam no setor, a norma representa, inclusive, importante contribuição para as políticas de comunicação.

Inseguro quanto ao fato dar conta (ou não) das demandas que surgiriam após a norma entrar em vigor, o órgão usou de estratégia a proatividade para tentar antecipar-se à realidade de ter de abrir suas informações ao cidadão. Esses dados, tidos como envolvidos por uma aura de segredo ou até mistério, certamente seriam alvo dos primeiros pedidos de acesso que chegariam ao ministério. Foi com esse pensamento em mente que o grupo de trabalho de implementação da LAI, mais especificamente a Ouvidora do MiniCom à época, Elisa Peixoto, teve a ideia de antecipar-se a demandas e ir em busca das perguntas.

A equipe responsável pelo funcionamento da lei no MiniCom fez, antes mesmo de

---

<sup>95</sup> Histórico disponível na página do MiniCom, na Internet. Disponível em <<http://www.mc.gov.br/o-ministerio/historico/23292-historico-do-minis>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2013.

a lei entrar em vigor, um levantamento para compreender as principais demandas represadas e que muito provavelmente entrariam em pauta. O trabalho realizado foi o de consultar os principais interlocutores da sociedade civil, acerca de suas dúvidas, além de conhecer as opiniões deles sobre o *site* que estava no ar.

Além desse levantamento, um e-mail assinado pelo ministro das Comunicações foi enviado para blogueiros, jornalistas e outros especialistas em comunicação e formadores de opinião. A correspondência perguntava o que, na opinião deles, faltava de informação no portal do ministério. O principal objetivo desse questionamento era o de melhorar a transparência ativa e preparar o ambiente para a transparência passiva.

Quem explica é o entrevistado do MiniCom, Danilo Marasca Bertazzi, secretário-executivo do órgão.

Buscamos essa informação antes para já ter uma resposta pronta para os pedidos que eventualmente pudessem dar muito trabalho. Basicamente as respostas foram “quero ver o processo de concessão da Globo, da Record, da Band, do SBT”, que são as grandes [concessões de TV aberta] e que todo mundo quer saber [...] [As dúvidas eram sobre] as renovações, quantas concessões existem, essas coisas. Então, separamos esses processos e não deu outra: no primeiro dia [de vigência da LAI], tivemos pedidos de acesso ao processo de concessão da Globo que, àquela altura, já estava todo escaneado. Colocamos no *site* e informamos o *link* (informação verbal, BERTAZZI, 2013).<sup>96</sup>

Outros documentos que geraram demandas por informação foram os da privatização do sistema de telecomunicações na década de 1990. Segundo o entrevistado, o MiniCom “não tinha a menor ideia de onde estavam esses documentos” (informação verbal, BERTAZZI, 2013). Tempos depois, descobriu-se que eles se encontravam com o BNDES, dado que todo o processo de privatização do Sistema Telebrás havia sido conduzido pelo banco – o ministro das Comunicações à época contratou consultoria do BNDES.

Fez-se então levantamento com a diretoria do BNDES. Esses documentos estão agora disponíveis para consulta, no Rio de Janeiro, por meio do e-SIC do banco. A transferência para Brasília não foi possível, porque não havia espaço para recebê-los,<sup>97</sup> tampouco o Arquivo Nacional teria condições de acomodá-los. Apenas os documentos da antiga Telebrás foram para lá.

<sup>96</sup> Entrevista concedida por Danilo Marasca Bertazzi, secretário-executivo do Ministério das Comunicações à Lígia Lopes, em Brasília, em 10 de setembro de 2013. Arquivo de MP3.

<sup>97</sup> Sobre isso, o entrevistado comenta, “a gente pensou ‘a hora que chegar um pedido, a gente fala que está no SIC do BNDES’” (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Somente em agosto de 2013, após um ano e meio de trabalho para atender à LAI, é que o Ministério das Comunicações iniciou um processo para contratação de gestão eletrônica dos documentos, que será feita em parceria com outros ministérios nos quais o processo eletrônico já foi implantado sobre a gestão eletrônica de documentos, Danilo opina:

O processo eletrônico só funciona se ele for 100% eletrônico, pois não existe processo que está metade no papel e metade eletrônico. Esse foi o motivo de fracasso do processo eletrônico [em outros órgãos]. A previsão é que a digitalização do acervo será feita após a completa implementação da gestão de documentos (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Essas não eram as únicas informações que não estavam sistematizadas no órgão. Mesmo quando o assunto é a atividade-fim da instituição, o ministério nunca havia publicado, por exemplo, a lista de sócios das outorgas de radiodifusão no *site*, mesmo porque não existia uma lista de todas as entidades. Significa dizer: dados finalísticos do setor não estavam disponíveis em qualquer lugar, apesar de serem públicos.

Na tentativa de facilitar o acesso, essas e outras informações foram sistematizadas para serem publicadas na Internet, sendo que muitas delas foram buscadas na página que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) mantém na Rede – ou seja, estavam em domínio público, mas não eram facilmente encontrados. Desse modo, tanto os dados estatísticos do setor, quanto esses que acabam sendo de grande interesse da sociedade, somente há pouco tempo foram consolidados de forma a gerar informações de fato acessíveis.

Segundo o entrevistado, nem todo o material levantado com a ação proativa foi usado. Entretanto, o retorno àquela correspondência ministerial foi grande insumo de trabalho, na medida em que o ministério conseguiu antecipar-se às demandas e organizar as informações, dentro do possível.

A demanda foi bem mais baixa do que o esperado. Foi engraçado, porque o ministro mandou todos os secretários cancelarem suas viagens e estarem aqui nas duas primeiras semanas [de vigência da LAI], caso houvesse pedidos constrangedores, difíceis de responder ou que causassem algum problema político ou econômico para o setor. Foi muito mais tranquilo do que se imaginou (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Danilo acompanha a norma na instituição praticamente desde o momento da publicação. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, ele chegou ao

serviço público um mês após a promulgação da LAI, em dezembro de 2011. A Ouvidora à época convidou-o a acompanhá-la nas reuniões realizadas na Casa Civil, cujo tema era a implementação na norma no Executivo Federal.

Logo no começo da fase de implementação da LAI, todos os secretários-executivos da Esplanada foram chamados e o recado foi dado pela Presidenta Dilma Rousseff: a LAI vai ter de funcionar!<sup>98</sup>

Naquele momento, a principal preocupação entre os responsáveis pela implementação girava em torno do curto tempo para a implementação. Contudo, nem todos os envolvidos consideraram o intervalo de seis meses algo negativo. Ao contrário. O secretário-executivo do MiniCom acredita que se tivesse havido um período maior para a implementação, as ações teriam ocorrido nos instantes finais anteriores à entrada em vigor: “Eram seis meses e nós [do Ministério das Comunicações] levamos dois para começar [o trabalho]. Se fossem dois anos para a implementação, só teríamos começado a trabalhar nos últimos seis meses” (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Danilo conta que a primeira ação dentro do Ministério das Comunicações foi a formação de um comitê com representantes de todas as áreas do órgão. Criou-se uma agenda semanal de atividades a serem implementadas, entre elas capacitação dos servidores e criação de sistema para receber as demandas que circulariam pelo ministério. Novo *site* também foi criado para melhorar a interação virtual entre o ministério e a sociedade.

Além disso, formou-se outro comitê de coordenação da implementação da LAI nas entidades vinculadas – Anatel, Telebrás (Telecomunicações Brasileiras – S.A.) e Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) –, uma vez que o ministério produz pouca informação se comparado a essas instituições. Esse grupo surgiu do esforço pela efetivação da transparência, já que não haveria desvelamento legítimo, no MiniCom, sem essas entidades que atuam diretamente com o público fazerem o mesmo.

O fato de a transparência ser um tema novo era um dificultador, pois, segundo o entrevistado, ninguém sabia muito sobre o assunto. Contudo, tinha-se a certeza de o principal problema está na dimensão cultural, ou seja, ter-se-ia o trabalho de convencer as pessoas de que as informações contidas nos computadores institucionais não lhes pertenciam, mas, ao contrário, eram informações públicas.

Para isso, foram feitas palestras dentro do ministério, da qual todos os servidores

---

<sup>98</sup> Fato relatado pelo secretário-executivo do Ministério das Comunicações, registrado em arquivo de MP3.

tiveram de participar, desde o agente administrativo até o ministro. Esses encontros contavam com servidores da CGU, como Vânia Vieira, à época diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União.

Outro canal importante para o conhecimento da norma, por parte dos servidores, foi a comunicação interna. De fevereiro a maio de 2012, o principal tema dos veículos informativos internos, além das reuniões da gestão de pessoas e de tecnologia da informação, foi acesso à informação. Como lembra o entrevistado:

A CGU fazia um boletim interno, em que se reconhecia o trabalho dos ministérios [quanto à implementação]. Então, colocávamos isso também na nossa comunicação interna. Algo como, “Vejam! O ministério está sendo reconhecido” [...] Foram as ações de comunicação e de sensibilização que ajudaram na mudança da cultura (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Naquele momento, todo o trabalho era coordenado pelo então secretário-executivo César Alvarez. Mais uma vez, o envolvimento de uma liderança superior fez com que a implementação da lei de fato ocorresse. “Quando tinha problema, ele mesmo [César Alvarez] chamava reuniões. Cobrava todo mundo do porquê de as coisas não estarem acontecendo” (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Alvarez visitou as entidades vinculadas. Fez palestras, com Vânia Vieira, nos Correios, na Anatel e na Telebrás. “Ele foi uma figura fundamental para o sucesso da lei. Não teríamos a abertura e o ‘empoderamento’ que tivemos se a segunda autoridade do órgão não estivesse com todo foco sobre a implementação da LAI” (informação verbal, BERTAZZI, 2013). Ele também foi responsável pela conscientização dos servidores de que dar conta de atender às exigências da LAI não era trabalho a mais, e sim obrigação dos servidores. O entrevistado relata como era a abordagem naquele momento.

Lembro-me de uma fala dele [do César Alvarez], dizendo que ninguém iria parar de fazer o que esta fazendo para atender a um pedido de informação. “Isto é ser servidor público: faz parte do seu dia a dia responder a um pedido. É mais uma atribuição. Não é parar de trabalhar para atender o pedido. É para continuar trabalhando. Faz parte do seu trabalho atender o pedido. Entendam isso e incorporem essa obrigação. Há bônus e ônus de ser servidor [...] Um dos ônus é ter seu salário publicado na internet [...] Você tem a obrigação de responder o pedido em até vinte dias. Se não for em vinte dias, você vai ter que justificar o porquê de mais dez dias”. E falava e falava. E reforçava isso, de que era uma obrigação do servidor e uma obrigação dos políticos do ministério, de garantir isso [acesso à informação] no Estado Democrático de Direito. Ele foi uma figura fundamental para que conseguíssemos implementar a LAI de maneira rápida e minimamente adequada. Ainda temos problemas, mas eu acho que foi bem-sucedido o processo (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

### 5.3.1.1. Dimensão cultural

O sentimento manifestado pelo servidor de estar ganhando trabalho adicional foi o principal conflito manifestado no ministério. Acerca desse sentimento, o entrevistado faz uma crítica: para ele, o servidor mais burocrata, por assim dizer, se apega demais à lei. Nesse sentido, houve quem não quisesse dar acesso à informação sob o argumento de que se tratava de uma demanda genérica.<sup>99</sup>

Foi preciso então trabalhar esse conceito. Mostrar aos servidores que mesmo uma demanda solicitando todas as informações sobre um determinado tema não é necessariamente genérica.<sup>100</sup> A estratégia para desconstruir as resistências foi focar no acesso e orientar os servidores no entendimento das respostas. Outro desafio foi o recrutamento de recursos humanos. E não somente por causa da resistência gerada pela ideia de ter um trabalho a mais, mas também devido à baixa consciência do quadro de servidores a respeito da transparência.

A tarefa de encontrar alguém para atuar no atendimento ao público configurou-se como obstáculo a ser transposto. Se por um lado era necessário ter alguém que conhecesse bem a instituição, e isso significava estar atuando no órgão há algum tempo, de outro havia a consolidação da cultura da opacidade presente na mente das pessoas. O entrevistado conta:

Para atuar no SIC, tinha de ser uma pessoa com um bom conhecimento do ministério, mas que também estivesse aberta à cultura de acesso. Não dava para ter no SIC alguém que discorda dos princípios da LAI. Isso= era óbvio. O que está na lei não tem de discordar. A pessoa tinha que estar minimamente convencida disso (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

A estratégia então foi selecionar servidora da casa, com 20 anos de ministério, e capacitá-la sobre lei de acesso. Essa servidora esteve presente às reuniões de implementação e participou dos cursos da CGU. Um segundo servidor, que ingressou no

---

<sup>99</sup> De acordo com o artigo 10 da Lei 12.527/2011, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no artigo 1º da norma, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Em outras palavras, demandas consideradas genéricas podem ter acesso negado. Uma maneira de contornar essa questão é dar ao cidadão uma resposta que o oriente a qualificar seu pedido, aumentando, assim, as chances de o acesso ser concedido.

<sup>100</sup> Sobre isso, Danilo comenta: “Pode dar trabalho, mas não é genérico. A gente teve que ir trabalhando e desconstruindo a resistência das pessoas não queriam trabalho adicional, explicitando principalmente o que pode e o que não pode ser distribuído”.

último concurso do ministério, realizado em 2009, também foi selecionado, pois o que se pretendia era contar com alguém que não tivesse os vícios da instituição, como explica o entrevistado:

Com o primeiro servidor foi mais de explicar o que é a Lei de Acesso, quais eram os procedimentos. Com o outro que chegou, o novo servidor (ele era jovem de vinte e poucos anos), não teve nenhuma adaptação. Para ele, fazia todo o sentido a cultura do acesso. [Ele] Não tinha os vícios da burocracia. Logo, o trabalho foi mais conhecer as áreas do ministério. Saber para quem deveria enviar os pedidos. Creio que foi uma boa combinação (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Outro problema enfrentado foi o fato de a LAI prever penalidade para quem não cumprir as medidas estabelecidas pela norma. Os servidores tiveram medo, em função, principalmente, da novidade. “Era muito medo de entregar algo, que, por exemplo, que não poderia ser entregue” (informação verbal, BERTAZZI, 2013). Assim, houve casos em que o servidor não quis assinar as respostas. O trabalho então foi o de convencê-lo de que a informação era de responsabilidade dele, pois fora ele, servidor, quem a havia produzido. E ainda mostrar que, em havendo algo errado, o cidadão conta com a possibilidade de recurso.

Esse fato demonstra que o trabalho da coordenação foi, especialmente, o de educar o servidor, de modo a dar acesso a tudo que tem que ser dado e preservar tudo o que não pode ser acessado. Sobre isso, o entrevistado faz a seguinte observação:

Tivemos bastante trabalho de convencer que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Só que na hora de colocar o que era exceção, houve um pouco de trabalho, porque foram quatro meses falando o que era a regra. E quando começaram a vir os pedidos é que vimos quais eram as exceções, que só foram conhecidas durante a implementação (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

O que se observou ao longo da entrevista é que pedidos de informação contribuíram para a organização de algumas pautas internas, como foi o caso dos processos de concessão da radiodifusão e dos documentos da privatização da telefonia. Assim, ainda que formalmente não haja o reconhecimento disto, o fato é que a comunicação tem modificado os processos internos no órgão, melhorando-os. Como pontua o entrevistado:

[...] não criamos novas regras de como lidar com as coisas. Mas toda vez que alguém manda um e-mail ou quando se publica um documento, é preciso pensar na lei de acesso. É algo assim: “não posso escrever isso dessa maneira porque isso vai ser um objeto de pedido de informação” (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Daniilo relata um exemplo: em reuniões em que um tema delicado está sendo tratado, há agora o cuidado com a Lei de Acesso à Informação.

As pessoas estão lendo o que você está discutindo, a ata, a lista de presença, o documento final, powerpoint.... Com isso, ou se faz a ata com mais qualidade nas informações e decisões, ou não se registra no documento o que não é totalmente decidido (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Diante disso, o entrevistado diz que a LAI trouxe com ela dois efeitos.

O positivo é o que se registra, registra-se com mais qualidade. Tem-se mais cuidado na hora de se instruir um processo. Mas acaba que, muitas coisas, as pessoas não botam no papel porque sabem que, se botar no papel, vai ser objeto de pedido de informação (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

O procedimento de construção de uma decisão fica menos formalizado por causa desse receio de que a informação vai ser pública depois.

#### 5.3.1.2. Dimensão estrutural

Outra ação imediata da secretaria-executiva foi criar comitê de organização de informação, do qual participavam o chefe de gabinete do ministro, um representante de cada área da instituição e de cada uma das secretarias finalísticas, além de representantes da consultoria jurídica, da área de informática, da área de pessoal.

O grupo tinha uma agenda semanal de atividades e tarefas a serem implementadas, entre as quais estavam: capacitação, criação do sistema de informação para controle das demandas e dos prazos, escolha de profissionais para atuar no SIC.

Para facilitar a comunicação nesse processo, as pessoas responsáveis pela implementação eram colocadas em uma mesma sala. Muitas resistiam, dizendo, por exemplo, que o sistema deveria ser de tal jeito, não de outro. Como o tema da transparência era novo, o grande trabalho foi o de convencer os servidores, semanalmente. Nas palavras de Daniilo era preciso “comunicar, comunicar, comunicar”.

O *site* que estava no ar era o da gestão antiga, de modo que nem a equipe de comunicação nem o pessoal de TI sabiam muito bem onde encontrar informações.<sup>101</sup> Para atender às demandas de transparências ativa e passiva dentro do prazo, um novo fluxo de

<sup>101</sup> Sobre isso, o entrevistado opina: “era bem ruim mesmo. Não que o atual seja excelente, mas acho melhor do que o antigo”.

informação foi pensado. Formou-se uma força tarefa para criar um fluxo de trabalho e implementar um sistema de *workflow*.<sup>102</sup> A proposta era que, após a implementação da LAI, com o sistema já rodando, os pedidos que o adentrassem seguiriam de forma automática.

O mapeamento do fluxo de trabalho trouxe modificações importantes. Hoje, quando um pedido entra no ministério via Serviço de Informação ao Cidadão, demandando informações sobre a área de telecomunicações, por exemplo, essa solicitação chega até a secretaria do setor. Lá há um ponto focal, ou seja, uma pessoa responsável por receber esse pedido e repassar aos demais servidores do setor. Se a informação não corresponde àquela área, o servidor que atua como ponto focal poderá buscar, dentro do sistema, quem é a pessoa responsável pela resposta e encaminhar a demanda. Dentro desse sistema, é possível, ainda, cadastrar novas solicitações e responder ao cidadão.

Existem seis pontos focais atuantes dentro do órgão, sendo que um deles pertence ao gabinete do ministro. Somado a outros servidores ligados a LAI, há cerca de 15 pessoas trabalhando com a norma no MiniCom. Segundo o entrevistado, as áreas que mais recebem demandas por informação são indústria, universalização e banda larga.

Ainda sobre o *workflow*, ficou estabelecido que o fluxo de informações dentro do ministério teria dois níveis, de modo que o pedido entre na instituição via SIC e siga para o nível da secretaria, onde é distribuído para os departamentos. Os pontos focais, em cada uma dessas áreas, atuam no nível das subdivisões – as quais, por sua vez, pertencem às divisões. Esse modelo foi pensando em função de o ministério ser pequeno.

De acordo com o entrevistado, no Ministério das Comunicações, o diretor de departamento conhece todos os servidores que estão submetidos a ele, dado que o número de pessoas por departamento varia entre vinte e cinquenta pessoas.

No planejamento do fluxo, o pedido que entra pelo SIC tem um dia para ser repassado à primeira grande área, e essa grande área tem, então, até dois dias para repassar ao respectivo departamento. O tempo gasto neste caminho deve ser de até quatro dias. Uma vez no departamento, o servidor responsável pela informação conta com até dez dias

---

<sup>102</sup> O Dicionário de Significados define *workflow* como um fluxo de trabalho ou uma sequência de passos necessários para automatizar processos, de acordo com um conjunto de regras definidas. Essa organização permite que esses processos possam ser transmitidos de uma pessoa para outra. Nessa automação, a transmissão do conhecimento organizacional ocorre segundo um conjunto de regras de procedimentos. A automação do processo de negócio identifica as várias atividades do processo, regras de procedimento e controle de dados associados para gerenciar o *workflow* (disponível em <http://www.significados.com.br/workflow/>).

para responder.

Com esse fluxo, de previsão de resposta dentro de pouco mais da metade do tempo previsto pela LAI, há margem temporal para revisar a resposta ou demandar alguma correção, qualificação, adequação de linguagem, entre outras coisas. Grosso modo, o tempo de treze dias é gasto entre o SIC, a secretaria e o departamento – que tem até 10 dias para responder à demanda.

Esse fluxo não existia antes, quando os pedidos chegavam, muitas vezes, por carta, enquanto eram respondidos, não raramente, por e-mail. Hoje, as cartas que ainda chegam devem ser encaminhadas para o SIC, a fim de serem cadastradas no sistema e entrarem na contagem de prazos.

Outra fonte significativa de demandas chega por meio de ofício de parlamentar. Depois da LAI, diferentes parlamentares têm invocado a norma para solicitar informações acerca das concessões de rádio e TV. Essas informações recebem o mesmo tratamento das cartas e outros papéis que contêm solicitação de acesso à informação, com exceção das que tratam de pedido de informação sobre a atuação específica do ministério, conforme previsão expressa do artigo 50 da Constituição Federal.<sup>103</sup> Sobre esse aspecto, o entrevistado emite a seguinte opinião.

Penso que o fluxo criado funcionou. Hoje, em todas as secretarias, há um ponto focal, que sabe que tem de responder. É obrigação dele. Não tenho problemas. Com isso, tivemos, em um ano e meio [de vigência da norma], um único pedido que ficou sem resposta e sem prorrogação de prazo. E isso ocorreu num momento de transição. Saiu o gestor do SIC. A Ouvidora também saiu. Chegou Ouvidor novo, mas ele ainda não tinha acesso ao sistema. Por isso, a gente não teve como cobrar o prazo (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Em 18 meses de vigência da LAI, apenas um processo foi classificado como reservado. O documento segue o padrão da CGU, cuja orientação é a de que as denúncias até a fase de instrução de processo não terão acesso público. Depois disso, na fase do contraditório, qualquer um poderá ter acesso. Todas as demais informações do MiniCom

---

<sup>103</sup> Conforme a Constituição Federal:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

não foram classificadas.

O secretário avalia que a transparência passiva foi muito trabalhosa, especialmente para o setor de Tecnologia da Informação.

A transparência passiva foi desgastante. Você tinha de convencer as pessoas de que aquilo [a informação pública] não era delas. Foi preciso comunicar, comunicar, comunicar. Capacitar. Colocar todo mundo na sala, criar um sistema, capacitar as pessoas a operar o sistema. Tivemos dificuldade, inclusive com pessoas que trabalhavam desenvolvendo o sistema, falando “não, mas não tem quer ser desse jeito”. Todo tema era novo. O grande trabalho era o de convencer numa semana, e na semana seguinte, e convencer de novo. E falar de novo que o prazo é importante [...] (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

No que se refere à transparência ativa, ele avalia que o trabalho foi mais “braçal”, e esforços foram concentrados para melhorar a qualidade das informações e de como elas estavam dispostas no sítio.<sup>104</sup> O Governo Federal já tinha grande experiência em divulgar dados de forma proativa – transparência ativa. Entretanto, as especificidades de cada órgão não estavam contempladas de forma que o cidadão pudesse encontrá-las e compreendê-las. Tratava-se mais de informações orçamentárias do que de dados de interesse público.

Esse aspecto também foi explicitado na consulta feita com os interlocutores da sociedade civil. Além dessa questão, o MiniCom quis também melhorar a navegabilidade da página da Internet.

Foi a partir desse trabalho que o ministério decidiu colocar no sítio a lista de outorgas das concessionárias. Além disso, os dados finalísticos do setor não estavam disponíveis em lugar algum. Segundo o entrevistado, essa organização melhorou, mas ainda há o que ser feito.

O órgão passou ainda a oferecer, nas perguntas mais frequentes (em inglês, *Frequently Asked Questions*), a maior quantidade possível de informação qualificada. Esse formato também resultou do levantamento prévio à lei descrito anteriormente neste estudo.

### 5.3.1.3. Desafios estruturais

<sup>104</sup> Sobre isso, Danilo diz o seguinte: “Se a pessoa souber ‘caçar’ muito bem, ela acha no portal da transparência. Muitas recebidas em carros oficiais, viagens feitas, agenda [...] Ninguém controlava agenda antes de Lei de Acesso à Informação. Está tudo na internet. Então, se chega um pedido querendo saber quem o ministro recebeu nos últimos 12 meses, dizemos ‘está no endereço tal’ [...] Tivemos uma preocupação que acabou se mostrando superdimensionada no que se refere aos temas mais sensíveis. Lógico que ainda está muito aquém do que a gente poderia estar para ser transparente...” (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Em busca de atender às demandas de forma mais ágil, a ouvidoria foi transferida para o térreo do edifício, de modo a ficar mais próxima ao SIC. As duas áreas (ouvidoria e SIC) serão unificadas, a fim de que os servidores ocupem o mesmo espaço. A proposta é agilizar a comunicação entre as áreas e também otimizar a força de trabalho dos dois servidores que atuam no SIC, uma vez que, em 18 meses, apenas dois pedidos chegaram via balcão do SIC.

O fluxo de informações que circula no ministério é significativo. O órgão como um todo protocoliza cerca de dois pedidos por dia – configurando uma média de setenta solicitações por mês. Ocorre, porém, que esses pedidos referem-se somente à LAI. Quando as demandas são outras, como concessão de outorga, por exemplo, o fluxo aumenta consideravelmente. Apenas o setor de radiodifusão atende duas mil solicitações mensais. Por isso, as áreas de atendimento ao cidadão e serviço de informação serão unificadas, de modo a maximizar o trabalho desses servidores e facilitar trânsito de informações.

A radiodifusão não é somente a que recebe a maior quantidade de solicitações de acesso à informação, como também é a que lida com o maior volume de processos – cerca de 70 mil em estoque. Grande parte dessas solicitações de acesso são pedidos de informação sobre o andamento de processos de radiodifusão, inclusive dos próprios interessados na concessão ou de radiodifusores.

Em casos assim, nem sempre a informação pode ser dada, uma vez que a Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/99) define que o andamento do processo pode ser dado somente ao interessado – que precisa demonstrar que é parte interessada.

Quando se trata de acessar pedido que está no ministério há dez anos, por exemplo, o fluxo de informações complica, uma vez que se trata de processos físicos. E hoje o sistema de controle ainda é o protocolo em papel. Assim, a localização de informação dentro de processos continua rudimentar. Para dar conta de todas as demandas por informações desse tipo, seria preciso abrir processo por processo.

A situação não melhora quando o pedido de acesso se refere a informações ligadas à exploração da radiodifusão comunitária, dado o fato de que enquanto uma licença é concedida, outras tantas são negadas. “E centenas de solicitações de informação recaem sobre essas negativas” (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Como o MiniCom não consegue atender a todas as demandas<sup>105</sup>, a resposta para

---

<sup>105</sup> Conforme o entrevistado: “Todos os processos em papéis são um grande obstáculo nosso para sermos mais transparentes. Sem sombra de dúvida, a área de radiodifusão é o grande empecilho e o maior objeto de

esse tipo de pedido tem sido “todos os processos estão aqui disponíveis para consulta. A lista de processos que tiveram negativa é esta [em anexo] e é possível vir até aqui para consultar”, explica o entrevistado.

#### 5.3.1.4. As vinculadas

Trata-se das instituições pertencentes à administração indireta e que sofrem controle finalístico do ministério. Para as vinculadas, também foi criado um comitê de coordenação da implementação da LAI.

Como já observado anteriormente, em termos comparativos, o ministério produz poucos dados, pois informação bruta é gerada pela Anatel, pela Telebrás e pelos Correios. Por isso, o esforço pela transparência tinha de incluir, necessariamente, a atividade indireta.

Para a criação desse comitê das vinculadas, foi preciso ofício do secretário-executivo para os presidentes das empresas e da agência, solicitando a designação de duas pessoas para o grupo de trabalho. O documento informava ainda que as reuniões no ministério seriam semanais. Os dois grupos, do ministério e das vinculadas, reuniam-se separadamente, pois a ideia era fazer com que esses encontros funcionassem de fato. E cada um dos grupos tinha as suas especificidades.

Todas as diretrizes advindas da Casa Civil e da CGU eram passadas às vinculadas pelos ministérios. “E a gente conseguiu um fórum bem coeso, ainda que não necessariamente tenha funcionado muito bem, toda a comunicação foi passada” (informação verbal, BERTAZZI, 2013). Nas vinculadas, as equipes de trabalho continuam sendo praticamente as mesmas, à exceção da Anatel, onde houve restauração.

#### 5.3.1.5. O Ouvidor

No MiniCom, após a implementação da LAI, o SIC passou a ser gerido pela ouvidoria, coordenado pelo ouvidor Adalberto Domingos Villar. No gabinete do ministro, submetidas ao secretário-executivo, ficaram as regulamentações, a coordenação da comissão de documentos sigilosos, entre outras tarefas.

---

pedidos de acessos nosso. É uma coisa que é lenta, cara e difícil. É bem difícil porque não é fácil botar tudo isso em formato eletrônico”.

Desde que foi criado, o SIC sempre esteve ligado à ouvidoria, pois era lá que se encontrava o pessoal qualificado para lidar com demandas do público. No MiniCom, parte-se da ideia de que todas as demandas que entram pelo SIC possuem interesse público e, potencialmente, podem tornar-se notícias.

Por isso, pensou-se, desde sempre, em alguém qualificado para lidar com informação, que pudesse cobrar mais qualidade da resposta dos demais servidores envolvidos. Ademais, a ouvidoria é um setor que possui relacionamento com outras áreas e acesso aos demais setores.

A expectativa é que o Ouvidor regule não somente o fluxo, mas também a qualidade das demandas. Desse modo, se o chefe do gabinete do ministro der uma resposta fora dos parâmetros da LAI exige, a tarefa do Ouvidor é devolver a resposta, solicitando a qualificação da informação. No organograma da instituição, a ouvidoria está vinculada ao gabinete do ministro.

Na ouvidoria, trabalham exclusivamente com a LAI dois servidores, sob a coordenação do Ouvidor. Além deles, o secretário-executivo também atua com a LAI dentro do ministério, uma vez que se trata da autoridade de recursal e de monitoramento do artigo 40 da norma.

### 5.3.2. Análise interpretativa

Os esforços do Ministério das Comunicações em procurar conhecer, de forma proativa, os aspectos falhos da comunicação do órgão com a sociedade civil, formadores de opinião e sociedade em geral, demonstra não apenas visão inteligente ou saída estratégica para a questão que se colocava – a transparência: revela também a autopercepção da instituição quanto aos seus problemas.

Consciente de que havia acumulado junto à sociedade um conjunto significativo de demandas sobre acesso à informação e de prestação de contas a ser saldado, o MiniCom resolveu adiantar-se. Precisava mostrar que tinha disponibilidade para respondê-lo. Por isso, é possível interpretar esse enfrentamento como uma busca pelo entendimento, tal como definiu Habermas: o que o falante quer dizer depende do conhecimento que acumulou e sua fala se realiza com base no consenso cultural anterior à comunicação ali estabelecida.

A uso da racionalidade contida na ação comunicativa pode ser reconhecida na saída

estratégica que o MiniCom deu ao seu problema, de modo que a ação foi, sim, orientada para o entendimento mútuo – ainda que todas as questões não tenham sido solucionadas, como a da gestão documental. Para tanto, o órgão antecipou-se e abriu-se a críticas, construindo também um processo de aprendizado, fundamental do agir comunicativo. Como Habermas (2012) explica:

A capacidade de fundamentar exteriorizações racionais, por parte das pessoas que se portam racionalmente, corresponde à sua disposição de se expor à crítica e participar regularmente de argumentações [...] Exteriorizações racionais [...] são passíveis de correção: podemos corrigir tentativas malsucedidas quando logramos identificar os erros que nos tenham passado despercebidos. O conceito de fundamentação está intimamente ligado ao de aprendizado [...] (HABERMAS, 2012, p. 86).

A busca pelo entendimento envolveu também o público interno. O grupo responsável pela implementação da norma sabia que a cultura de opacidade seria impactada com a abertura dos agentes para o diálogo. A transparência na comunicação e a abordagem reiterada sobre o tema que a LAI propunha foram outras medidas significativas que podem ser destacadas no processo de implementação da LAI no MiniCom. Destaque-se ainda o envolvimento e o apoio da alta administração do órgão. Como lembra o entrevistado:

Foram quatro meses de comunicação intensa, todos os dias [...] O alto escalão do ministério estava 100% envolvido, engajado. E a coordenação do secretário-executivo foi fundamental [para o processo] [...] O ministro sentava do lado de cá, do lado do público, e assistia à palestra da Vânia [Vieira, da CGU]. Isso fez com que seus subordinados dessem muito mais importância para o tema. Ele próprio [o ministro] fez algumas falas sobre acesso à informação em alguns lugares. E acabou que tivemos muitas atividades de capacitação, de comunicação [...] (informação verbal, BERTAZZI, 2013).

Também aqui é possível perceber a racionalidade substantiva dialogando com a instrumental, na medida em que a escolha dos servidores que atuariam no SIC precisava atender a certos requisitos, como consciência do direito de acesso e conhecimento da realidade institucional. Embora tenha tido dificuldade de encontrar esses dois aspectos reunidos em uma mesma pessoa, o entrevistado, responsável pela seleção, criou uma alternativa dinâmica em que ambos aspectos foram contemplados – ter um servidor novo, desprovido do “ranço” da cultura institucional, e uma outra servidora, mais antiga, portanto portadora de mais conhecimento sobre o órgão.

É possível afirmar que, das três instituições pesquisadas, o MiniCom foi a

instituição que sofreu maiores modificações estruturais. Nela, o agir comunicativo proposto pela LAI obrigou às racionalidades substantivas a atuarem para remodelar a racionalidade instrumental. O fluxo de trabalho foi mapeado, um novo sistema de gestão de informações foi criado, dados com informações que jamais tinham sido divulgadas foram compilados.

Todas essas modificações foram feitas para atender aos imperativos da norma. Mas não somente isso. Foram oportunidades de ação comunicativa que geraram mudanças internas à instituição – ou seria o contrário? Como explica Habermas, os agentes referem-se a algo no mundo objetivo, e o falante (o cidadão) manifesta pretensão de poder em face ao destinatário (o Estado), para dar-lhe oportunidade de agir, no intuito de que ganhe existência o estado de coisas almejado.

Uma teoria da comunicação elaborada nessa linha, sob um feitiço formal-pragmático [como um ato normativo], pode tornar-se fértil para uma teoria sociológica da ação quando se consegue demonstrar de que maneira os atos comunicativo [...] assumem a função de coordenar ações e de que maneira contribuem para que se construam interações (HABERMAS, 2012, p.158).

### 5.3.3. Síntese Ministério das Comunicações

#### **Quadro VIII:** Quadro-síntese Ministério das Comunicações

Temas de análise	Indicador de transparência	Comentários
Valores institucionais, contexto histórico e cultural, dimensão pessoal-organizacional	Esforço proativo	Antecipar-se à demanda, por informações, que estava represada, demonstra que a transparência passiva não foi subestimada e que a questão dos prazos foi levada em consideração, pois, sem essa estratégia, os prazos não teriam sido atendidos. Ademais, mostrou a autopercepção da gestão do ministério, pois conhecia as demandas sociais que recaem historicamente sobre ele, embora, sem o imperativo da lei, talvez não as tivesse enfrentado.
	Capacitação/qualificação para o trabalho	A busca pela qualificação do quadro de pessoal não se resumiu ao treinamento da LAI, mas chegou ao enfrentamento institucional necessário da resistência do servidor que não tolera bem o fato de “ganhar” atribuição a mais.
	Procedimentos criados	O mapeamento do fluxo de trabalho fez a diferença para o atendimento ao prazo da LAI, dado o fato de que o tráfego de informações foi aprimorado e sistematizado. Mais uma vez, a medida demonstra que o órgão conhecia seus problemas, mas foi preciso o

Operacionalização das demandas, aspetos físicos e tecnológicos, dimensão estrutural	Procedimentos criados	imperativo da lei para que eles fossem enfrentados.
	Sistema de acompanhamento/ monitoramento das informações	O fluxo de trabalho foi informatizado. Embora haja a crítica do entrevistado de que ele precisa ser melhorado, o fato é que antes da LAI ele nem existia.
	Gestão de documentos	Grande parte dos documentos geridos pelo ministério ainda estão em meio físico – papel. Informações importantes, como as que se referem à privatização do sistema Telebrás, encontram-se sob a custódia de outra instituição, embora a tutela seja do MiniCom, de modo que a gestão dos documentos não está concentrada. A contratação de uma gestão automatizada ainda está em andamento.

**Fonte:** Elaboração própria.

#### **5.4. Análise geral: discussão comparada de resultados**

Desde o início, a proposta deste estudo é o de realizar uma análise comparativa, com vistas a compreender as divergências, as coincidências e as ausências que constituíram a implementação da Lei de Acesso à Informação no primeiro ano de sua vigência. Assim, expostas as análises descritivas e interpretativas das três instituições analisadas, passa-se agora à análise comparativa do que foi encontrado pelo estudo.

Nesta seção, o objetivo é decantar as informações e apresentá-las de forma sistematizada, de modo que os temas de análise possam dialogar com o quadro teórico proposto neste estudo, posto que a aprovação da LAI gerou a expectativa de que o Estado se comunicasse mais e melhor. Ou seja, um dos pressupostos deste estudo é que quanto maior a abertura, melhor a comunicação, dado que a comunicação materializa a transparência do Estado.

**Quadro IX:** Quadro-síntese do comparativo geral

Síntese comparativa das instituições pesquisadas	
Convergentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de informação.</li> <li>• Ato normativo interno.</li> <li>• Apoio do dirigente máximo.</li> <li>• Atuação da ouvidoria.</li> <li>• Estratégia dos pontos focais.</li> <li>• Dificuldade com a transparência passiva.</li> <li>• O sucesso dependia da ação dos responsáveis, que optaram pelo diálogo e não pela imposição.</li> </ul>
Divergentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamanho das instituições e presença em outros estados.</li> <li>• Dificuldade em homogeneizar as informações dada a distância entre Brasília e outras praças.</li> <li>• Natureza de conteúdo institucional excessivamente técnica para o público leigo.</li> </ul>
Ausências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão de documentos automatizada.</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria.

Considerando que imprimir transparência significa abrir-se ao diálogo, o que se tentou foi compreender como se deu a construção da transparência, no recorte temporal proposto, a fim de demonstrar que essa transparência se vale de processos de Comunicação como forma de aprimoramento do diálogo entre Estado e cidadão.

A Constituição de 1988, chamada de cidadã, colocou a transparência como princípio, diretriz e valor do Estado. A consolidação da experiência democrática exige a participação popular, que somente é possível com transparência. Trata-se de uma mudança paradigmática.

A garantia de acesso à informação representa o compromisso de desvelar de antemão. É abrir o estado por princípio e assumir uma nova postura de transparência em vez do sigilo. Esse movimento resulta de um acúmulo histórico em busca de direitos humanos e que no nosso país se apresenta no rol dos direitos fundamentais – Artigo 5º. Desse modo, enquanto na cultura do segredo a gestão pública é pautada pelo princípio que a circulação de informação oferece riscos, na cultura da transparência entende-se que a informação pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e eficaz às demandas da sociedade.

Isso posto, iniciando a análise comparativa pelos aspectos convergentes, as três instituições contaram com ato normativo interno o qual regulamentou a implementação da LAI dentro do órgão. Em duas instituições, Banco Central e Ministério das Comunicações, o ato normativo não se configurou em algo meramente instrumental, mas contava com o

apoio da alta cúpula da instituição. Esse aspecto não foi destacado pela entrevistada do Ministério da Fazenda, contudo a atuação desse órgão interfere diretamente na vida do cidadão, de forma que a dimensão dialógica apareceu como já pertencente ao processo.

O sistema de gestão de informação também foi apontado como sendo elemento central para a implementação da norma. Observou-se, inclusive, que sem um sistema competente e amadurecido como o que tem o Banco Central, provavelmente a efetivação da LAI não tivesse tido o sucesso que teve, dadas as dificuldades internas de diálogo. Como relatado pelo entrevistado daquela autarquia, o banco investiu mais da metade do tempo de implementação para discutir a classificação das informações e para abrir oportunidades internas de diálogo. Construir um novo sistema em meio àqueles conflitos talvez não fosse viável. Tanto que, embora o Ministério das Comunicações tenha reformulado seu *site*, um novo sistema de gerenciamento ainda encontrava-se em elaboração quase dois anos após a publicação da lei.

A atuação da ouvidoria aparece como outro elemento fundamental para o sucesso dessa execução. Acostumada às rotinas de diálogo com a sociedade e atendimento ao cidadão, incluiu – e valorizou – o processo comunicacional no de implementação da norma. A ouvidoria mostrou que a comunicação é um fim, pois a transparência passa por uma maior e melhor comunicabilidade, e também um meio, por onde percorrem diferenças e dúvidas, na tentativa de encontrar saídas.

Nesse sentido, o processo de implementação valorizou a importância de trabalhar com pontos focais<sup>106</sup>. Desse modo, esses pontos localizados nas três organizações estão mais próximos à realidade do setor envolvido no pedido de informação, podendo atuar de forma mais precisa no momento de buscar a informação para o cidadão. Os pontos focais receberam maior destaque da entrevistada da Fazenda, o que é justificável pelo tamanho do órgão, embora todas contassem com intermediadores desse tipo.

As três instituições relataram algum tipo de dificuldade com a transparência passiva. Na Fazenda, a questão girou em torno do conteúdo e das legislações específicas que limitam o nível de resposta da instituição. No ministério das Comunicações, o problema também se deu basicamente em torno de duas dificuldades: o histórico passivo de opacidade a ser saldado e a questão na gestão dos processos, problemas que se colocam como possíveis obstáculos à transparência passiva. No Banco Central, além do histórico de

---

<sup>106</sup> Na física, tal conceito refere-se à área onde os diferentes raios luminosos que passam por algum refrator estão mais próximos e capazes de formar uma imagem mais clara e definida.

opacidade, havia a forte resistência do corpo técnico altamente qualificado.

Entre as divergências, o que mais chamou atenção foi o fato de que as três instituições, embora atuassem com matérias complexas, valeram-se da comunicação de formas distintas. Enquanto a Fazenda assumiu o papel de dar orientações quase que pedagógicas aos usuários-interlocutores, em busca de dirimir o volume de recursos, o Ministério das Comunicações valeu-se da proatividade para conhecer seus problemas de diálogo com a sociedade e as demandas sociais acerca dos assuntos que custodia. O Banco Central, diante da complexidade e do alcance de seus temas, teve de investir, primeiramente, no diálogo e na construção de consensos dentro da instituição.

As instituições possuem dimensões estruturais distintas, sendo que, para este estudo, o MiniCom pode ser considerado uma instituição de pequeno porte e a Fazenda como de grande porte. O Bacen encontra-se entre os dois. Tais dimensões relacionam-se diretamente com as distâncias a serem rompidas pelo processo comunicacional. Como se viu, quanto mais distante do centro de decisão, maior a dificuldade de repassar e homogeneizar os valores a serem transmitidos nessa construção de uma nova cultura de transparência.

Ainda sobre as dimensões, se por um lado o MiniCom possui uma estrutura pequena, o órgão sabia que precisaria trabalhar em parceria com as instâncias vinculadas. O Ministério da Fazenda, por sua vez, contava com estrutura enorme. Por isso, teve de trabalhar em parceria com as secretarias, pois algo que, de fora da instituição, era tido como assunto da Fazenda, dentro dela se percebia como algo que perpassava duas ou mais secretarias.

No que tange às ausências, aspecto relevante quando se trata de estudo comparado, duas das instituições pesquisadas – MiniCom e Fazenda – não contam com um sistema automatizado de gestão de documentos, o que se configura como um fator dificultador no momento de responder o cidadão com a máxima qualidade de informação.

No que tange às dificuldades, salienta-se a falta de “diálogo” entre os sistemas do e-SIC e o que atendem às instituições estudadas. Deduz-se que esse obstáculo tem relação com o curto espaço de tempo para a implementação da LAI, dado o fato de o governo contar com grandes sistemas que “rodam” informações importantes do Executivo Federal, como o SIAFI, o Compranet e o Portal de Convênios.

Por fim, destacam-se outras diferenças: no Bacen. No SIC e a ouvidoria estão separados, o que traduz a tentativa de distanciamento defendida pelo Ouvidor. No

MiniCom e na Fazenda, o SIC e a ouvidoria estão juntos, demonstrando que, nessas instituições, a ouvidoria é o melhor lugar para acolher as demandas de acesso à informação. No Bacen e na Fazenda, a autoridade de monitoramento do artigo 40 é a ouvidoria, enquanto no MiniCom, a instância recursal do SIC é o Secretário-Executivo. A diferença talvez se deva ao papel desempenhado pelo este no processo de implementação da norma.

#### 5.4.1 Racionalidade e agir comunicativo

Sabe-se que o Estado se vale, por exemplo, de atos normativos para regulamentar direitos, ações, comportamentos, tanto de seu próprio aparelho quanto dos cidadãos. Sabe-se ainda que tais atos ligam-se à racionalidade instrumental funcional, como já dito aqui, uma vez que estão relacionados ao agir burocrático, tecnocrático, procedimental. Diante disso, embora a dimensão funcional da LAI seja inquestionável, resta incontestável que a norma propõe uma nova racionalidade no Estado, interpretada aqui como aquela pertencente ao agir comunicativo teorizado por Habermas. O aspecto do entendimento foi descrito pelos três entrevistados, sendo buscado tanto na comunicação com o público externo quanto na realizada com o público interno. As pessoas encarregadas de fazer a lei funcionar perceberam que não teriam como atender às demandas sem que os servidores entendessem os novos valores que se apresentavam com a LAI. Nesse ponto, optaram pelo diálogo, não pela imposição.

Nesse sentido, percebe-se que a norma abriu oportunidades para a racionalidade substantiva, pois foi preciso gerar novos modos e novas consciências sobre o atuar no Estado. E tal manifestação não teria se dado sem o uso do conhecimento espontâneo dos falantes, como diria Habermas, conhecimento que caracteriza o agir comunicativo. Se a ação dos envolvidos fosse meramente instrumental, a via dialógica não teria sido a escolhida.

Na mesma linha, viu-se também a tentativa de conciliação entre duas racionalidades que caminham em direções opostas – a instrumental e a substantiva. Romper com aspectos da cultura de retenção de informações não é algo a ser enfrentado apenas com a publicação de uma lei. Como se percebeu, são necessários esforços individuais, abertura ao diálogo e crença na verdade dos argumentos para construir novas interpretações e ressignificar velhos modelos.

A reflexão sobre o cenário de implementação da LAI expõe que a norma, apesar de oportuna e necessária, não pode ser considerada suficiente ao aprimoramento do direito de acesso à informação e da democracia brasileiros. Pode-se considerá-la, sim, como conquista do direito à comunicação, caso o debate acerca de sua importância e dos meios para a sua implementação sejam tomados de vez pela sociedade.

A tomada de posição na dimensão dialógica coloca o cidadão em condições de contribuir ativamente para a transparência estatal. Esse posicionamento abre espaços para a discussão sobre como melhorar a comunicação entre cidadão e o Estado, uma vez que o ato normativo cumpre o importante papel de saldar histórico passivo simbólico de segredo e opacidade existente entre a sociedade e as instituições estatais.

Embora os especialistas considerassem o Brasil avançado em termos de transparência ativa, isso por si só não é suficiente, já que, de alguma forma, mesmo os governos autoritários habituaram-se a falar com o cidadão. A história brasileira do uso de porta-vozes e assessores de imprensa, por exemplo, remonta ao período do regime autoritário, compreendido no período entre a segunda metade da década de 1960 até a segunda metade da década de 1980.

Desse modo, mais do que ter conhecimento de informações, o cidadão vem contribuindo – e precisa fazê-lo – para inverter a lógica comunicacional, na qual ao Estado cabe sempre o papel de emissor. Aos governantes cabe, sim, dar satisfação dos atos, mas principalmente tentar encontrar melhores formas de se comunicar com a sociedade, abrindo espaços para interlocução, algo que a transparência passiva propõe-se a realizar. E algo que somente a ação comunicativa pode conferir aos falantes – no caso, cidadão e Estado.

Isso posto, mesmo que seja possível analisar a LAI como uma política dos técnicos, no sentido dado por Nogueira, na medida em que se trata de uma norma instrumental e dado o fato de que foi trazida para o ambiente interno como uma demanda necessária para dar segurança às instituições internacionais, é possível ir além.

A Lei de Acesso à Informação possui potencial para se tornar um instrumento fundamental à política dos cidadãos. Munido desse instrumento e da necessidade de democratizar as instituições estatais, a sociedade conta com poderoso meio de buscar ser ouvida e de ouvir. E isso é especialmente verdadeiro para os militantes que lutam pela democratização da comunicação, por exemplo. Agora, os aspectos sombrios acerca das licitações, sociedades, faturamento e outras nuances veladas que envolviam as licitações de

radiodifusão, poderão ganhar a luz.

Mais do que um instrumento normativo, a LAI carrega em si o potencial de abrir caminhos para que as políticas de comunicação se aprimorem e para que outras sejam lançadas. Depende inicialmente de a sociedade tomar sua voz nesse novo processo de interlocução que foi aberto pela norma.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao iniciar este estudo, a intenção era clara: investigar a dimensão comunicacional presente na Lei de Acesso à Informação, buscando compreender como os mecanismos de diálogo, estabelecidos pela norma, estavam em enfrentamento com a cultura da opacidade. Pretendia-se também investigar como a LAI se legitima, dentro da Administração Pública, a partir dos mecanismos dialógicos para a efetivação da transparência no Estado brasileiro. Com base em análise comparativa, pretendia-se identificar as relações entre os modelos administrativos pertencentes às três instituições selecionadas, de modo a identificar semelhanças, diferenças e ausências, observadas de um ponto de vista teórico-analítico, de modo a contribuir para pesquisas futuras sobre esse fenômeno que é o enfrentamento da opacidade no Estado brasileiro.

Após a definição do objeto e do problema de pesquisa e da justificção do estudo, o segundo capítulo da dissertação dedicou-se à contextualizar o debate, buscando não somente ampliá-lo como também problematizá-lo. Após isso, passou-se à definição da abordagem teórico-metodológica utilizada, bem como aos métodos e às técnicas empreendidos para a pesquisa. Explicitou-se a opção pela análise comparativa, pontuando-se sua viabilidade para a identificação dos modelos estudados, com vistas a responder o problema deste estudo. Apresentou-se, ainda, o referencial teórico adotado, por meio da demonstração das ideias de Habermas e a relevância delas para o esclarecimento acerca do objeto aqui estudado. Após este momento, foram apresentados os dados colhidos em campo, apresentando tanto a perspectiva descritiva, intrínseca ao estudo comparativo, quanto à perspectiva teórico-analítica, valiosa para o aprofundamento e para a reflexão do pensamento que se propõe a ser científico.

A teoria do agir comunicativo mostrou-se coerente com a compreensão analítica de um objeto atual, multifacetado e complexo, quanto ao que se propôs aqui. A razão presente no agir comunicativo não poderia ser mais esclarecedora neste momento em que a racionalidade instrumental funcional, tão afeta aos tecnocratas e alimentadora da opacidade, encontra-se tensionada, questionada, criticada, dia a dia, devido à implementação da LAI.

Contudo, a modificação da cultura de opacidade demonstra não necessitar apenas do ato normativo, algo típico do pensamento instrumental e da ação estatal. É preciso mais. Verificou-se o fundamental papel exercido pela adesão dos agentes envolvidos nesse

processo, o que se consegue, como diria Habermas, por meio da construção do consenso. E construir consenso requer diálogo, senso de oportunidade e criatividade, como se percebeu durante a pesquisa. As tensões entre o cidadão interessado na transparência e entre o Estado que se vale da opacidade, retendo informações como forma de poder, têm sido mediadas, como se viu, pela comunicação.

Mas a esta altura cabe a pergunta: já é possível afirmar que existe cultura de transparência no Estado brasileiro? Para respondê-la seriam necessários outros estudos, em outras esferas de Poder e em outros entes da Federação. Desse modo, a pergunta mais apropriada seria: pode-se afirmar que surgiu a cultura de transparência nas instituições analisadas? Pode-se dizer que há indícios apontando para sua construção. Uma resposta efetivamente positiva necessita, porém, de algumas observações.

Considerando-se instituições tradicionalmente mais fechadas para o acesso da sociedade, os avanços encontrados foram significativos. Mudanças estruturais foram feitas, limitações e problemas históricos foram enfrentados, novas formas de diálogo (e aqui se pensa no caso específico do Banco Central), tanto dentro da instituição quanto com o cidadão, surgiram.

Entretanto, é preciso reconhecer que sem o amadurecimento da sociedade em geral sobre o entendimento do que significa o direito de acesso, a efetividade da LAI corre riscos, pois, de um lado, há o agente do Estado sendo preparado para lidar com essa nova realidade – que é dar espaço para a comunicação com o cidadão na instituição–, e de outro há cidadãos que pouco são familiarizados com seus direitos fundamentais e têm agora enfrentam o desafio de assimilar mais um.

A solução encontrada para tal situação tem sido contar com a divulgação espontânea da mídia, que tem retratado, embora sem profundidade, os avanços da lei, e com a ação dos grupos que militam pelo direito de acesso à informação, pelas organizações que atuam com direito à comunicação, além de instituições ligadas aos direitos humanos.

Não houve investimentos em publicidade institucional para divulgar o tema, o que tem dado origem a críticas, como aquelas que dizem que a LAI é instrumento de poder apenas da sociedade civil organizada e de jornalistas. Embora pertinente como crítica, esse aspecto não diminui a importância da norma, tampouco desqualifica os números divulgados pela CGU. Mas o que se viu foi: a percepção da importância da norma por parte do cidadão apareceu mais fortemente na instituição que lida com temas que afetam diretamente a vida das pessoas – o Ministério da Fazenda. O mesmo não pode ser dito das

outras duas instituições.

É preciso ainda lançar o olhar para o fato de que há margem para manobras dos agentes estatais – tais como classificar potenciais informações acessíveis como sendo reservadas ou deixar de registrar certas discussões para não ter de prestar contas sobre elas. Contar com agentes públicos mais informados do que o cidadão é contribuir para a histórica assimetria de informação (e poder) manifestada na relação entre Estado brasileiro e cidadão. Nesse sentido, o que se constata é que a visão e o compromisso individual de algumas lideranças foram determinantes para que a lei se concretizasse.

Assim, será que as coisas continuarão fluindo caso essas lideranças mudem? Crê-se que a melhor forma de evitar a armadilha da personificação dos avanços conquistados até aqui é por meio de duas ações: fortalecer a conscientização e o amadurecimento do agente público acerca da importância do papel dele nesse processo, além de investir (mais) em divulgação institucional. Diz-se isso, porque, à medida que a lei ganha força e a cultura vai sendo modificada, os processos institucionais dialógicos ganham espaço, de modo que o que hoje aparece aos olhos como algo novo se tornará natural em algum momento. Ademais, à medida que a sociedade em geral torna-se mais informada sobre este direito, mais ela cobra e mais o Estado precisa se ajustar. Trata-se de uma força com tendência a funcionar ciclicamente.

Outro aspecto que se quer pontuar aqui é que a dimensão comunicacional foi primordial pelo que se constatou durante a pesquisa. No começo, não se sabia se ela apareceria ou não, tampouco como apareceria. Tanto que a primeira aposta teórica, Luhmann, trazia a dimensão de uma comunicação meramente instrumental. Entretanto, os processos comunicacionais habermasianos demonstraram-se relevantes para a implementação, com forte potencial para modificar a história da comunicação “pública” brasileira que se ressentia por sua trajetória predominantemente governamental e institucional.

A partir do estudo empreendido e aqui registrado, é possível vislumbrar outros caminhos para pesquisas futuras:

No que se refere ao objeto de pesquisa, acredita-se que um estudo comparativo mais amplo, dentro do Executivo Federal, traria importantes contribuições para estudos futuros, além de se configurar em fundamental registro histórico sobre este momento tão marcante para o Estado brasileiro.

No mesmo sentido, crê-se que o estudo do objeto, ainda em abordagem

comparativa, realizado em outro Poder, como o Judiciário, contribuiria em muito para o rompimento com a cultura de opacidade.

Outro ponto a considerar é que este estudo, apesar de afirmar que nenhuma legislação tem o condão de transformar a realidade, como se sabe, apresenta-se com a pretensão de compreender os atos normativos como inauguradores de novas dinâmicas e possibilidades que podem ser analisadas do ponto de vista da comunicação e não somente do Direito ou da Ciência Política.

Acredita-se que o estudo comparativo entre o caso brasileiro com outro país torna-se agora mais viável, quando já se conhece um pouco mais sobre o desenvolvimento da cultura de transparência no Brasil.

A título conclusivo, ressalta-se que a cultura de transparência começa a emergir ainda incipiente, no Estado brasileiro, mormente no Governo Federal. Mas isso não pode ser afirmado para o Estado como um todo, na medida em que suas dimensões e suas diferenças, como se viu nesta pesquisa, permitem inferir que, em cada realidade, a implementação da LAI tem se dado de forma distinta. Contudo, crê-se que a comunicação, no sentido dialógico aqui proposto, possui valor crucial neste processo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FERREIRA COSTA, V. M. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- ANÁLISE DO PROJETO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, Portal do ARTIGO XIX. Disponível em:  
<[http://www.artigo19.org/site/documentos/analise\\_do\\_projeto\\_de\\_lei\\_de\\_acesso\\_a\\_info\\_publica.pdf](http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_info_publica.pdf)>. Acesso em: 01 jan 2013.
- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 páginas. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2012. Disponível em:  
<[http://www.academia.edu/1906158/Lei\\_de\\_Acesso\\_a\\_Informacao\\_Publica\\_e\\_seus\\_possi\\_veis\\_desdobramentos\\_para\\_a\\_accountability\\_democratica](http://www.academia.edu/1906158/Lei_de_Acesso_a_Informacao_Publica_e_seus_possi_veis_desdobramentos_para_a_accountability_democratica)>. Acesso em: 01 jan 2013.
- ARANHA, M. I. **Mundialización informativa, informacional y cultural**. México: Revista Política y Cultura, 2006.
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.
- AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, Lda.
- BATISTA, C. L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. 202p. (Dissertação) Mestrado em Ciência da Informação – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1983
- \_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política**. 14e. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 15a Edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 2008.
- BRAGA, Bruno da R. Modelagem da Arquitetura de Processos para a Gestão da Estrutura de Custos: a abordagem desenvolvida no Banco Central do Brasil. Disponível em:  
<<http://migre.me/hyjsq>>. Acesso em: 26 set. 2013.
- BRESSER-PEREIRA. **Construindo o Estado republicano – democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV 2009.

BURINI, D. Reflexões Sobre Comunicação Democrática e Acesso à Informação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 2011, Pernambuco. **Anais...** Recife: Intercom, 2011.

BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2013.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 03 jan 2014.

BRASIL. Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

CALMON, P. **História da Civilização Brasileira**. Brasília: Editora Senado, 2002.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

CHAÍ, M. **Mito Fundador e sociedade autoritária**. E-Book. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7011303/Marilena-Chaui-Brasil-Mito-Fundador-e-Sociedade-AutoritAria>>. Acesso em: 09 jan 2014.

CERVO, A.; BERVIAN, P. **Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CONSTANT, B. Da liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos (1819). **Revista Filosofia Política** no. 2, 1985. Disponível em: <<http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>>. Acesso em: 09 jan 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo**. Brasília: CGU, 2011.

DA SILVA, D. B. **Transparência na Esfera Pública Interconectada**. 2010. 114 páginas (Dissertação) Mestrado em Comunicação, Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2010.

DA SILVA, F. C. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia, Problemas e Práticas** [online]. 2001, n.35 [citado 2014-01-19], pp. 117-138 . Disponível em: <

65292001000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 jan 2014.

DA SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32a Edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 2009.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

\_\_\_\_\_. **Vícios Metodológicos**. Brasília: Editora UnB, 2003.

DE OLIVEIRA, P. C. **A ética da ação comunicativa em Jürgen Habermas**. Artigo online. Disponível em: <<http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art2-rev1.pdf>>. Acesso em 8 dez. 2013.

FAORO, R. **Os donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

\_\_\_\_\_. **A aventura liberal numa ordem patrimonialista**. São Paulo: Revista da USP, 2003.

FELIZOLA, P. A. M. **A fundamentalidade do direito à comunicação**: Internet e participação contexto da sociedade em rede. 2009. 99p. Graduação (Monografia). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2009.

FERREIRA, A. **Direito à informação, direito à Comunicação**: direitos fundamentais na Constituição Brasileira. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

GALLINO, L. **Dicionário de Sociologia**. São Paulo: Paulus, 2005.

GARRIDO, E. **Lei de Acesso às informações públicas**. Artigo online. Disponível em: <[http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo\\_LeideAcessoInformação.pdf](http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo_LeideAcessoInformação.pdf)>. Acesso em: 09 jan 2014.

GENTILLI, V. **O conceito de cidadania, origens históricas no e bases conceituais: os vínculos com a Comunicação**. 2002. **Revista FAMECOS** nº 19, dezembro de 2002, Porto Alegre.

GERALDES, E.; REIS, L. M. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35, 2012. Fortaleza. **Anais...** Intercom: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

GIANNOTTI, J. A. **Habermas**: mão e contramão. **Novos Estudos Cebrap**, n.31, p.7-23, out. 1991.

GOMES, R. A. L. **A comunicação como direito humano**: um conceito em construção. 2007. 206p. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Centro de Artes de Comunicação. Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

GOMES, A.; ARANTES, B. A teoria hermenêutica de Emílio Betti e a objetividade da hermenêutica jurídica. **Revista da Faculdade de direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. N. 49. 2006. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/4>>. Acesso em: 09 jan 2014.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**. Vols I e II. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Mudança Estrutural na Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

JARDIM, J.M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>>. Acesso em: 09 jan 2014.

LEAL, V.C. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Prefácio à 2.<sup>a</sup> edição e Capítulo Primeiro. Rio: Nova Fronteira, 1997.

LIMA DO VALE, R. B. Direito à comunicação no Brasil: História, Evolução e direitos Correlatos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 2011. São Paulo. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2011.

LOPES, C.A. **Acesso à informação Pública (2006)**. Estudos Legislativos, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1709>>. Acesso em: 09 jan 2014.

LUHMANN, N. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais...** Bauru: USC, 2004. CD-ROOM. ISBN:85-98623-01-6. 10p.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MCGEE, R; GAVENTA, J. Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives. **IDS Working Paper** v. 2011, n. 383 Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp383.pdf>>. Acesso em: 09 jan 2014.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35a Edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2009

MENDEL, T. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. Brasil: UNESCO, 2008.

MICHENER, G. **The Surrender of Secrecy**: explaining the emergence of access to public information laws in Latin America. 2010. 512 p. (Dissertação) Mestrado em Latin American Studies. Faculty of the Graduate School da University of Texas at Austin. Disponível em: <<http://gregmichener.com/Dissertation.html>>. Acesso em: 09 jan 2014.

\_\_\_\_\_. **Conceptualizing the Quality of Transparency**. Global Conference on Transparency Rutgers University, Newark, May 17-20, 2011. Disponível em: <[http://gregmichener.com/Conceptualizing\\_the\\_Quality\\_of\\_Transparency--Michener\\_and\\_Bersch\\_for\\_Global\\_Conference\\_on\\_Transparency.pdf](http://gregmichener.com/Conceptualizing_the_Quality_of_Transparency--Michener_and_Bersch_for_Global_Conference_on_Transparency.pdf)>. Acesso em: 09 jan 2014.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NOGUEIRA, O. **Sistemas Políticos e o Modelo Brasileiro**. Brasília: Senado, Unilegis, 2007.

OSJI. **Transparency and Silence**: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries. New York: OSI, 2006.

PINTO, J. R. A Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à Administração Escolar. **Paidéia** (Ribeirão Preto) [online]. 1995, n.8-9, pp. 77-96.

PRADO JR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUZA, V. Acesso à informação na legislação brasileira. **Revista SJRJ**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, abr 2012. Pp. 161-181. Disponível em <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/316/277](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/316/277)>. Acesso em: 15 jun. 2013.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direito à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Paulo: Editora Metodista Digital, 2005.

RAMOS, M.C.; DEL BIANCO, N. **Estado e Comunicação**. Brasília: Casa das Musas, 2008.

ROCHA, H. H. **Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito**: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. Disponível em <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

RODRIGUES, L.; NEVES, F. N. L. **A sociedade como um sistema**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

ROSA, E.; MAINIRI, T. **Reflexões sobre a Lei de Acesso à Informação no Brasil**: o papel das relações públicas para o diálogo entre o cidadão e o Estado. Brasília: ANDI, 2009. Disponível em:

<<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 23 jan 2013

SALLUM, B. J. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 18, n. 52, junho de 2003.

SOUSA, J.; GERALDES, E. O método comparativo na pesquisa de Políticas de Comunicação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 2011. Pernambuco. **Anais...** Recife: Intercom, 2011.

\_\_\_\_\_. O método comparativo na pesquisa em Políticas de Comunicação. In **Saber militante: teoria e crítica nas políticas de comunicação do Brasil**. Juçara Brittes (org.). São Paulo: Intercom: 2013.

TEUBNER, G. O Direito como sistema autopoietico. Lisboa: Fundação Caloste Gulbenkian, 1989.

TENÓRIO, Fernando G. **Tem razão a Administração**. Rio de Janeiro: Revista da Administração Pública [on line]. Disponível em:  
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9044/8179>>. Acesso em:

VIANNA, O. **Instituições Políticas Brasileiras**, Vols I e II. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1987.

\_\_\_\_\_. **Populações Meridionais do Brasil**, Vols I e II. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1987.

WALLERSTEIN, I. **Após o liberalismo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

Sites consultados:

[www.portaltransparencia.gov.br/](http://www.portaltransparencia.gov.br/)

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

[www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br)

[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)

<http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx>

<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>

<http://www.mc.gov.br>

<http://gregmichener.com>