

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

34

Volume 20 | Número 34 | julho/dezembro 2018

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-vice-presidente

Deputado Cristiano Silveira
2º-vice-presidente

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-vice-presidente

Deputado Tadeu Martins Leite
1º-secretário

Deputado Carlos Henrique
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO

Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*

Gerência de Publicidade e Comunicação
Visual

NORMALIZAÇÃO

Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino

Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Celeno Ivanovo

Letícia Martinez Matos

APOIO

Daniele Lara Nicácio

Katryn Hoffmann de Melo (estagiária)

Mariella Dornelas (estagiária)

*A revisão linguística dos *abstracts* dos artigos aqui publicados é de responsabilidade de seus respectivos autores.

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol. 1, n. 1, (jan./jun.1994) - .
Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas
Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

1. Ciência política - Periódicos. I. Minas Gerais. Assembleia
Legislativa. Escola do Legislativo.

CDU 32(05)

Sumário

- 5 Editorial
- PENSANDO EM MINAS**
- 11 Participação, controle social e superação da corrupção sistêmica
Leice Maria Garcia
- ARTIGOS**
- 41 Uma avaliação da transparência passiva dos Legislativos estaduais e distrital
Patrícia Corrêa Bahia Chaves
Alexandre Bossi Queiroz
- 93 Cumprimento da Lei de Acesso à Informação no Portal da Transparência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Enzo Menezes de Menezes
Bruno de Almeida Oliveira
- 129 As escolas do Legislativo no Estado Democrático de Direito: escolas de cidadania
José Alcione Bernardes Júnior
- RESENHA**
- 165 RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia, 2018. *E-book*.
Eleonora Schettini M. Cunha

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos/Departamento de Ciência Política
da UFMG
Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas

Márcio Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/
Câmara dos Deputados

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

A presente edição dos *Cadernos da Escola do Legislativo* apresenta temáticas inter-relacionadas, que tratam da importância do envolvimento dos diversos segmentos sociais nos processos político-decisórios para o fortalecimento da democracia participativa, da prática da cidadania e do combate à corrupção. Os artigos selecionados discutem a transparência e a publicidade dos atos do governo, alguns dos mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas por parte da sociedade e, ainda, a formação e a preparação dos cidadãos para uma atuação ativa na política. Todos eles convergem para a necessidade da busca de consensos sociais, de maneira que os problemas que se impõem às democracias atuais possam ser coletivamente confrontados.

Iniciamos com um ensaio de **Leice Garcia** – pós-doutora em Administração e auditora federal de Finanças e Controle da CGU –, elaborado com base em estudos feitos para apresentação no programa *Pensando em Minas*. Após uma aprofundada e oportuna análise de diferentes abordagens teóricas, no campo da Ciência Política, sobre conceitos de corrupção e modelos de enfrentamento dessa questão, a autora problematiza o fenômeno no atual contexto político brasileiro. Segundo ela, apesar do progressivo fortalecimento dos órgãos investigativos e dos sistemas de controle interno dos três Poderes, a participação dos cidadãos na vida política é ainda insuficiente em nosso país. Com efeito, a crescente percepção da corrupção, acompanhada pela queda na confiança nas instituições públicas e na classe política, não se traduz na construção de um pacto social capaz de fazer frente a práticas que privilegiam ganhos privados em detrimento do bem comum. Assim sendo, a corrupção é apre-

sentada por Garcia como um problema sistêmico, que se apoia nessa fragilidade da ação coletiva. A superação de tal cenário passaria por uma consistente mobilização da sociedade civil e pela cooperação entre os atores sociais, incluindo-se os grupos de poder e parte das elites.

A seção posterior é composta de três artigos.

O primeiro deles, fruto de um estudo exploratório conduzido pela pesquisadora **Patrícia Bahia** – especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas – e pelo professor **Alexandre Bossi** – doutor em Contabilidade e Finanças e consultor legislativo da ALMG –, versa sobre a eficácia da Lei de Acesso à Informação (LAI), no que se refere à promoção da transparência passiva. Para tanto, os autores investigam o atendimento oferecido pelos parlamentos de todos os estados da Federação e pelo Legislativo do Distrito Federal, quando acionados virtualmente para prestar informações sobre a atuação parlamentar e o uso dos recursos públicos. Os resultados apontam que há diversos desafios na implementação da LAI. Para que o direito à informação pública seja assegurado, é necessário que se avance no aperfeiçoamento dos canais de interlocução e no comprometimento de entidades e órgãos públicos em atender às demandas dos cidadãos. Além disso, a democratização do acesso a novas tecnologias, a capacitação dos usuários e a conscientização da sociedade não podem ser descuradas, uma vez que a existência de uma legislação sobre a transparência pública não garante, por si só, uma efetiva atuação popular junto às instâncias de representação.

No segundo artigo, o cumprimento da Lei de Acesso a Informação é discutido sob outra ótica, a da transparência ativa. Para tanto, **Enzo Menezes** – jornalista e especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas – e o professor doutor e consultor-geral do TCE/MG, **Bruno de Almeida**, apresentam seu estudo sobre a disponibilização de documentos e a divulgação de dados e informações de interesse público no Portal da Transparência da Assembleia de Minas. A análise toma como parâmetro o Índice de Transparência Legislativa, desenvolvido pela Secretaria de Transparência do Senado Federal. Os autores constatam que,

embora a ALMG cumpra quase 80% dos aspectos avaliados, ainda se faz necessário um aprimoramento dos mecanismos institucionais de divulgação de informações que amplie o acesso aos dados e os apresente de forma organizada e compreensível. Por meio de seu trabalho, esses autores reforçam, portanto, a importância da publicidade das ações governamentais e da prestação de contas por parte da administração pública, em oposição à cultura do sigilo, para o fortalecimento da democracia, a melhoria da gestão pública e o enfrentamento da corrupção.

Fechamos a seção de artigos com as reflexões do professor **José Alcione Bernardes Júnior** – mestre em Direito Constitucional e consultor legislativo da ALMG – sobre o relevante papel das escolas do Legislativo no âmbito do Estado Democrático de Direito e os desafios que se colocam, atualmente, a essas instituições. Tomando como modelo a escola da Assembleia de Minas, pioneira entre os parlamentos estaduais na criação de uma escola de governo, o autor enfatiza a importância da educação legislativa e da formação cidadã para a promoção e a consolidação de práticas democráticas participativas. De fato, relembra ele que a consolidação de uma cultura política e o engajamento popular na esfera pública dependem de uma capacitação da sociedade para tal fim. É nesse sentido que as escolas do Legislativo e sua atuação em redes têm muito a contribuir, uma vez que se propõem a desenvolver não apenas ações de profissionalização dos servidores para o aprimoramento do serviço público, mas também programas de formação política abertos a outros órgãos da administração pública e a diversos grupos sociais. Por meio da promoção de debates, estudos e pesquisas, essas escolas abrem espaço para a reflexão e a difusão de conhecimentos na área das políticas públicas, qualificando o processo de interlocução da sociedade civil com o Parlamento.

Encerramos este número com uma resenha do livro *Como a democracia chega ao fim*, de David Runciman. Nessa seção, a professora **Eleonora Schettini** – doutora em Ciência Política e pesquisadora do Departamento de Ciência Política da UFMG – apresenta e analisa essa obra, cujo foco recai sobre o gradual declínio dos regimes democráticos, inclusive em países política-

mente mais estáveis, seguindo uma tendência global de autocratização. Entre as causas desse fenômeno, estariam desde processos internos à própria democracia, como o enfraquecimento das instituições e o incremento da lógica populista, até o risco de eventos catastróficos de grande alcance, cujo enfrentamento vem perdendo força política, e a própria revolução tecnológica, que, paralelamente aos benefícios, traz impasses relacionados à superexposição dos indivíduos a notícias nem sempre confiáveis, à transferência do debate para fora da esfera pública e à radicalização e superficialidade de posicionamentos. Tal crise só poderá ser superada, na visão de Runciman, pela mobilização e pela ação coletiva de cidadãos ativos, defensores de valores e práticas democráticas, e por uma capacidade renovada de as instituições oferecerem respostas satisfatórias às demandas sociais.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Stefania R. Negri
Editora dos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1

Participação, controle social e superação da corrupção sistêmica

DOI: <https://doi.org/10.29327/264759.20.34-1>

Leice Maria Garcia¹

Resumo: Este ensaio aborda a questão da participação e do controle social no contexto atual de enfrentamento da corrupção no Brasil. O objetivo é problematizar o fenômeno da corrupção para identificá-lo como questão de sociedade, verificar as possibilidades de enfrentamento desse problema e discutir seus limites de superação no contexto atual do País. O referencial teórico inclui a teoria da ação coletiva de Alexis de Tocqueville e as perspectivas de Bo Rothstein e de Alina Mungiu-Pippidi para a discussão do fenômeno enquanto problema de ação coletiva. As principais contribuições são a explicitação da condição da corrupção sistêmica como problema de sociedade e a evidenciação de que o contexto atual brasileiro apresenta riscos para a democracia, por conta da fragilidade da noção de coletividade e da elevada prevalência da lógica particularista nas relações sociais.

Palavras-chave: Participação Social. Corrupção sistêmica. Sociedade civil. Controle social.

Abstract: *This essay addresses the issue of participation and social control in the current context of confrontation of corruption in Brazil. The purpose of this study is to problematize the phenomenon of corruption, in order to identify it as a society issue and to verify any limits in overcoming this problem in the current context of the country. The*

1 Pós-doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC Minas. Doutora em Administração pelo Cepead/Face/UFMG, na área de Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas (2011). Auditora federal de Finanças e Controle na Controladoria Geral da União. Membro do Núcleo de Pesquisa em Ética e Gestão Social da PUC Minas. Contato: leice.garcia@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3604804481672418>.

theoretical framework includes Alexis de Tocqueville's theory on Collective Action and the perspectives of Bo Rothstein and Alina Mungiu-Pippidi on the discussion of this phenomenon as a problem of collective action. The main contributions of the paper are the explanation of systemic corruption as a society problem and the demonstration that the current Brazilian context presents risks to democracy, due to the fragility of the notion of collectivity and the high prevalence of a particularistic logic in social relations.

Keywords: *Social participation. Systemic corruption. Civil society. Social control.*

1 – Introdução

O Brasil vem construindo razoável capacidade de controle da administração pública desde a redemocratização do País, no final dos anos 1980. A Constituição Federal de 1988 trouxe forte empoderamento aos tribunais de contas e aos sistemas de controle interno de todos os Poderes; fortaleceu, também, os órgãos investigativos, especialmente a Polícia Federal e o Ministério Público. Do lado da participação e do controle social, a Constituição é vista como um divisor de águas. Traz a previsão de participação da sociedade civil na gestão de políticas, fundando as bases para o exercício da democracia participativa e do chamado controle social.

Ainda assim, o Brasil continua apresentando níveis frágeis de governança pública e privada, inclusive com controle insuficiente da corrupção. Os índices da Transparência Internacional (TI) revelam elevados níveis para a percepção da corrupção, especialmente após 2014, quando se iniciou a operação Lava Jato². O Brasil caiu da 69ª posição, que ocupava em 2014, para a 105ª posição, em 2018.

2 Essa operação realizada por uma força tarefa, composta especialmente da Polícia Federal, do Ministério Público Federal, da Secretaria da Receita Federal e da Justiça Federal, vem revelando, em níveis sem precedentes, relações espúrias entre a elite privada e elite pública, evidenciando que os vencedores do jogo político e o mercado tratam o Estado como fonte de recursos financeiros para si e para os seus pares. Até março de 2019, os números mostravam 2.476 inquéritos, 183 acordos de colaboração premiada, 421 pessoas já condenadas e 38,1 bilhões de reais recuperados.

Isso significa que caímos 36 posições relativas nesses cinco anos. O índice de confiança nas instituições caiu vertiginosamente, especialmente na classe política e nas instituições públicas, a ponto de ameaçar o estágio de democracia ainda pouco estabilizada que o Brasil apresenta. Será que é verdade que a corrupção aumentou no País nos últimos anos? Será que os controles da corrupção são frágeis e que o problema é de falta ou insuficiência de fiscalização?

É com essas perguntas norteadoras que este ensaio busca analisar a questão da corrupção no Brasil, tendo a participação e o controle social no Brasil como eixos centrais da discussão. Em termos teóricos, o ponto de partida são a teoria da prática de Pierre Bourdieu e a teoria da ação coletiva de Alexis de Tocqueville. A primeira auxilia no entendimento das razões pelas quais as pessoas fazem o que fazem. A segunda traz a premissa de que as democracias com controle adequado da corrupção, mais abertas, universalistas e mais capazes de realizar o bem comum são exatamente aquelas que apresentam sociedades com expressiva força coletiva.

Em termos de estrutura, a parte 2 do ensaio traz a discussão sobre o conceito e os modelos predominantes de enfrentamento da corrupção no debate contemporâneo, buscando identificar o papel localizado da sociedade civil nessas discussões. A parte 3 analisa as possibilidades e os limites da participação e do controle social no contexto brasileiro como estratégia de enfrentamento do problema. As considerações finais buscam reflexões futuras para que a sociedade civil tenha mais elementos para fazer prevalecer posturas responsáveis diante de tantos desafios que o Brasil enfrenta.

2 – A questão conceitual sobre a corrupção e os limites teóricos para seu enfrentamento no Brasil

2.1 - A insuficiência da perspectiva dominante para o enfrentamento do problema da corrupção no Brasil

Em geral, o pensamento da sociedade brasileira sobre corrupção tem sido firmado em duas vertentes. Para alguns, o problema

é resultado da presença de indivíduos desonestos na política e no setor público que agem em proveito próprio e de seus grupos. A solução, nesse caso, estaria no aumento da fiscalização, na ação mais rigorosa dos órgãos de controle e na penalização dos corruptos de forma exemplar. Para outros, a corrupção decorre da cultura ou formação do povo brasileiro. O remédio se encontraria nos processos educacionais e voltados ao desenvolvimento da ética e dos compromissos com novos valores, especialmente focados para a formação de crianças e jovens. Assim, nessa hipótese de o problema ser de cultura, é amplamente aceito que ele não é passível de ser superado apenas com a coerção dos órgãos de fiscalização e de punição e que demandará muitos e muitos anos de nossa história.

Tampouco a ciência tem uma corrente única para pensar esse problema. O conceito e o tratamento do fenômeno da corrupção desafiam as ciências sociais (FERRO, 2015; FILGUEIRAS, 2004; MUNGIU-PIPPIDI, 2015, 2013, 2013b; ROTHSTEIN; VARRAICH, 2017). Até os anos 1980, o foco da cultura era predominante, com enfoque fundamentalmente em duas abordagens, “o relativismo cultural e o determinismo cultural” (GARCIA, 2017, p.11). O relativismo entende que a noção sobre corrupção varia no tempo e no espaço, sendo produto da percepção das pessoas. O que é considerado problema em uma sociedade pode ser perfeitamente aceitável como legítimo em outra. Um ato considerado legítimo em um período histórico pode deixar de sê-lo em outra época.

O enfoque do determinismo cultural entende a corrupção como questão de formação sócio-histórica. Então deriva do caráter de um povo. Essa foi a corrente mais expressiva no Brasil até os anos 1990, “fundada especialmente nos clássicos Sérgio Buarque de Holanda³,

3 Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982) foi professor catedrático de história da Faculdade de Filosofia da USP. A primeira edição do clássico *Raízes do Brasil* foi em 1936.

Raimundo Faoro⁴ e Roberto da Matta⁵” (GARCIA, 2017). Faoro (2000) credita a dificuldade brasileira de separação entre público e privado à herança do mundo ibérico. A responsabilidade seria dos “donos do poder”, políticos e burocratas, que administram o Estado. Hollanda (1995, p. 145-146) concorda com Faoro sobre “detentores das posições públicas” não fazerem distinção entre o público e o privado. Mas a causa para Hollanda é diferente. Para ele, essa dificuldade da impessoalidade na esfera pública decorre da forma de desenvolvimento da sociedade, em que ganham importância os chamados “contatos primários” e os “laços de sangue e do coração”. Esses laços foram a base da relação doméstica, fundada nos padrões de convívio do meio rural e patriarcal, que faz emergir o “homem cordial”, como é muitas vezes caracterizado o brasileiro, marcado pelo estereótipo da hospitalidade, generosidade, bom trato.

Da Matta (1986, p. 66) vai entender a dificuldade da separação entre público e privado como tradução do estilo brasileiro de construir e perceber a realidade, decorrente da sua construção identitária. Esta inclui o “jeitinho que dribla a lei e da hierarquia velada pela cordialidade” e todas as contradições que mostram, ao mesmo tempo, culto à ordem e à malandragem, ao “trabalho duro” e à “preguiça”. Para o autor, isso decorre de uma formação social em um país onde a lei sempre significou a formalização do “não pode” que submete o cidadão e constrange seu cotidiano. O outro lado surge então como resistência, como um jeito, um estilo de navegação social, de reação ao não pode. “Entre o ‘pode’ e o ‘não pode’, fez-se a junção dos dois para produzir os ‘jeitinhos’ que fazem com que seja possível operar socialmente um sistema legal que pouco ou quase nada tem a ver com a realidade social” (GARCIA, 2017, p. 13).

4 Raimundo Faoro (1925-2003) foi jurista e intelectual brasileiro de grande ativismo no período da ditadura militar. A primeira edição do clássico *Os donos do poder* é de 1958.

5 Roberto Damatta (1936) é antropólogo. A primeira edição do seu primeiro livro que interpreta o Brasil, *Carnavais, malandros e heróis*, é de 1979. Em sequência, publica o *O que faz do Brasil, o Brasil*.

Recorrer a esses três autores permite a compreensão sobre a origem da prevalência do caráter duvidoso do brasileiro no imaginário coletivo nacional. Na visão corrente, o brasileiro está sempre pronto a falsear e a tentar levar vantagem nas relações interpessoais. Portanto, acredita-se que a mudança para um padrão de comportamento mais republicano será difícil. Para Filgueiras (2009), essa leitura da realidade brasileira respondeu pela produção do conhecimento no mundo acadêmico por muitos anos sobre corrupção. Souza (2015, p. 10) faz um alerta ao afirmar que essas visões não são exatamente neutras e científicas. Assumindo a perspectiva de Bourdieu (1996), ele afirma que “(...) não são apenas os músculos dos olhos que nos permitem ver; existem ideias dominantes que, na verdade, ‘selecionam’, ‘distorcem’ o que os olhos veem, e escondem o que não deve ser visto”. Trata-se então de buscar questionar os “estereótipos unificados pelos discursos dominantes como referências científicas aptas a descrever o mundo real” (GARCIA, 2017, p.13), para se aproximar melhor da compreensão de qualquer fenômeno social, inclusive da corrupção.

A força da abordagem da cultura começa declinar nos anos 1970. Três teorias da nova economia institucionalista, a teoria do custo de transação, a teoria do *rent-seeking* e a teoria da agência, trouxeram as bases para nova abordagem voltada a questões microanalíticas. A teoria do custo da transação, desenvolvida na década de 1970, destina-se ao cálculo das inversões financeiras necessárias à redução do efeito das incertezas nas relações contratuais (WILLIAMSON, 1987). Nessa teoria, a expectativa racional é de comportamento oportunista das partes em uma transação, dado que elas são movidas pelo autointeresse. A ideia fundamental é que, com ou sem dolo, uma parte tentará obter vantagens sobre a(s) outra(s) parte(s), aproveitando assimetrias de informações existentes. Ainda que nem todos sejam oportunistas, a existência concreta do agente oportunista justifica a ampliação do custo de transação do sistema, para o bem da governança de um sistema.

Já a teoria do *rent-seeking* explica a ação do agente oportunista localizado no setor público, em contextos de monopólio ou de

proteção legal. No caso dos agentes públicos, a teoria prevê a tendência de eles agirem de acordo com princípios privados, buscando transferir renda de outros setores da sociedade para áreas de seus interesses privados ou de grupos próximos, dentro ou fora das regras do jogo oficial (KRUEGER, 1974). A saída seria reduzir o Estado ao máximo, de forma a minimizar a inevitável ineficiência sobre o mercado. Já a teoria da agência, buscando entender as formas de minimizar os custos nas relações contratuais, definiu que essa relação é uma relação de agência, que se estabelece entre duas partes: a “principal”, que mantém relação de influência, a seu favor com outra parte, denominada “agente”. O risco dessa relação é o agente agir para privilegiar seus interesses, em vez de se alinhar aos interesses do principal que o contratou. Para minimizar o risco, os contratos devem definir o mais detalhadamente possível as regras que traduzem a congruência entre os interesses dos agentes e dos principais. O cumprimento dos contratos exige a constituição de adequados mecanismos de monitoramento e controle e de aplicação de penalizações (JENSEN; MECKLING, 1976). Essa visão atualmente pode ser considerada hegemônica para o problema da corrupção, ainda que no Brasil, na visão leiga, seja bastante expressiva a vertente cultural.

Essas ideias difundidas pela nova economia institucionalista foram absorvidas pelos teóricos da escolha racional (*public choice*) da Ciência Política, e a corrupção passou a ser conceituada como abuso das funções públicas, desvios de recursos públicos e uso ilegítimo de influência política por agentes na esfera pública. Esse entendimento se distancia do problema comportamental e moral, para adquirir o sentido do uso da racionalidade instrumental em proveito próprio, resultando em prejuízo ao interesse público (ROSE-ACKERMAN 1978, 1999, 2002). Segundo Ferro (2015), a visão de Ackerman se tornou hegemônica no final do século passado, apoiada por instituições internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, para disseminar a noção da necessidade de reformas dos Estados como estratégia de desenvolvimento econômico e de combate à corrupção.

Parecia que essa nova abordagem permitiria a instituição de mecanismos que conduziriam à transformação dos com-

portamentos autointeressados, inclusive em países onde a corrupção pode ser considerada um problema relevante, como é o caso do Brasil. Entretanto, já nos anos 1990, prospera a ideia de que estaria se esgotando a paciência dos eleitores com os desvios de governantes e isso se tornaria um risco para as democracias. A corrupção no setor público, com o uso de cargos públicos para ganho privado, passa a ser entendida como um problema também para o mercado e para o desenvolvimento econômico. Além disso, também cresceu a preocupação com a interface da corrupção com crimes internacionais, tais como a lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas e armas, o que representaria também grande ameaça à segurança interna dos países (LEIKEN,1996).

Não surpreende, portanto, o fato de que, nas duas últimas décadas, tenha crescido de forma vertiginosa a preocupação com a efetividade dos mecanismos de controle constituídos pelos Estados, com a finalidade de dissuadir os agentes públicos de praticarem atos voltados a seus interesses. Segundo Garcia (2011), passa a ser dominante a visão de que mecanismos de controle e fiscalização seriam necessários e suficientes para combater a corrupção, dado que os agentes públicos, tais como os agentes privados, agem e reagem de acordo com incentivos positivos e negativos. Se esses mecanismos forem efetivos, a corrupção seria enfrentada.

Assim, instituições internacionais, tais como Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estimularam reformas administrativas e institucionais, a partir da década de 1990, especialmente na América Latina, África e Leste Europeu. Conhecidas como “estratégia holística anticorrupção”, essas propostas de reformas se compõem basicamente de nove elementos:

- 1) redução da discricionariedade do setor público, com privatização, desregulamentação e recrutamento meritocrático; 2) redução do monopólio do setor público, com a promoção da competição política e econômica; 3) ampliação do *accountability* para responder aos anseios da democratização e da crescente consciência política da população; 4) burocratização mais eficaz para res-

ponder às demandas de *accountability*; 5) aumento de salários dos cargos de direção; 6) aumento do custo da corrupção detectada, com ampliação do alcance da lei para burocratas e políticos corruptos que devem passar a ser detectados e punidos; 7) encorajamento a maior transparência na área pública; 8) aumento da supervisão do parlamento sobre o Executivo; e 9) encorajamento à formação de uma sociedade civil que se comporta como cão de guarda (*watchdogs*). (PERSSON et al., 2013, p. 453).

No Brasil, esses elementos, pelo menos em boa parte, estavam presentes na reforma proposta por Bresser Pereira, em 1995. Havia o enfoque na diminuição do Estado, na desregulamentação, na transparência e na *accountability*, além de na migração do controle burocrático para controle de resultados, inclusive com inserção da sociedade civil como protagonista no controle social. Ainda que a proposta tenha sido interrompida, reformas estruturais, especialmente no núcleo da esfera federal, favoreceram o fortalecimento dos órgãos de controle e a implementação de novo marco legal para a ação do controle estatal, que emerge com vigor nos anos seguintes. Polícia Federal, Ministério Público, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União e Receita Federal passam a aparecer permanentemente na mídia, ao desocultarem esquemas de corrupção.

No entanto, ainda que essa vertente tenha contribuído com mecanismos objetivos para o enfrentamento da corrupção, os resultados continuam muito discutíveis no mundo, em geral, e no Brasil, em particular. Depois de mais de 20 anos de reformas, pesquisas recentes, realizadas em Uganda e no Quênia (PERS-SON; ROTHSTEIN; TEOREL, 2013) e em países do leste europeu (STEFES, 2007), indicam o fracasso das iniciativas que buscaram ampliar a capacidade desses países, por meio da estratégia holística, fundada no fortalecimento da capacidade de controle, para vencer o problema da corrupção. No Brasil, especialmente com os efeitos da Lava Jato, é possível afirmar que a criação da forte estrutura de controle, desde os anos 1990, não conseguiu dissuadir agentes públicos e privados de práticas autointeressadas, fora das regras do jogo legal, na interface entre a esfera pública e privada. A discussão que se faz atualmente é se dora-

vante, a partir da Lava Jato, essa realidade será alterada pelo incentivo negativo que as prisões de agentes das elites econômica, política e burocrática representam.

Garcia e Teodósio (2017, 2017a, 2018b), ao fazerem um estudo comparado entre a Suécia dos anos 1850, a Itália da operação Mãos Limpas e o Brasil da operação Lava Jato, mostram que não há elementos para grandes apostas para a eficácia da estratégia atual de enfrentamento da corrupção no Brasil. Essa dificuldade se coloca de duas formas. A primeira é no entendimento da corrupção estreitamente relacionada ao crime, em confronto com a lei. Nessa perspectiva não são abrangidas, por exemplo, as estratégias de criação e manutenção de privilégios das elites que detêm muito mais poder na definição das regras oficiais do Estado ou as conexões sociais que favorecem a exclusão de grupos significativos do acesso ao bem comum. A outra dificuldade diz respeito ao pré-requisito da predominância do agente interessado no bem público, para equilibrar a relação principal-agente, que é central para o modelo econômico e que não se encontra em volume necessário em países com predomínio de corrupção sistêmica.

Estudos têm indicado que, em países contaminados por corrupção sistêmica, os agentes no topo dos sistemas oficiais, tais como burocratas, policiais ou mesmo médicos de sistemas públicos de saúde, não têm incentivo para frear as práticas corruptas. Isso torna as reformas profundamente ineficazes em países caracterizados por corrupção sistêmica. Rothstein (2007) afirma que, quando a corrupção corresponde à regra informal das práticas sociais, o problema sistêmico gera um equilíbrio perverso, robusto e ineficiente. Isso desafia os processos de mudanças. O item a seguir mostra as novas tendências de abordagens para esse contexto específico.

2.2 A especificidade da corrupção sistêmica e possibilidades teóricas de enfrentamento

Uma nova abordagem sobre corrupção vem afirmando que, quando o problema é sistêmico, ele deve ser tratado como

questão de ação coletiva e não de agência (ROTHSTEIN, 2007; MUNGIU-PIPPIDI, 2015, 2013a, 2013b; ROTHSTEIN; VARRAICH, 2017). Rothstein (2007) afirma a necessidade de um gatilho forte para que uma sociedade possa vencer o problema da corrupção nessa dimensão. Ao estudar a mudança que a Suécia conseguiu realizar em 25 anos, na metade do século XIX, ele mostra o efeito da derrota na guerra com a Rússia, com a perda da Finlândia, e a compreensão de que a própria existência do país estava em risco. Isso fez com que fosse firmado um novo pacto social, sustentado por forte aliança entre a força da representação institucional dos camponeses com os liberais emergentes do processo de industrialização, capaz de vencer a resistência da nobreza e do clero, possibilitando uma reforma rápida, tipo “*big bang*”, a ponto de mover o país de uma condição de patrimonialismo e corrupção para um estado weberiano. As regras do jogo antigas foram superadas por novas regras acordadas nos processos institucionais de forma endógena, isto é, promovida com forte participação dos agentes que ocupavam posição de poder no Estado. Esse processo foi denominado de processo de mudança institucional endógena.

Mungiu-Pippidi (2015, 2013a, 2013b) afirma que a possibilidade de mudança requer a quebra do equilíbrio social criado historicamente e isso pode ser favorecido pelo surgimento de uma sociedade capaz de constranger as instituições a realizarem a mudança. Fortemente ancorada na teoria da ação coletiva de Tocqueville, a autora afirma que, quando pessoas se juntam para resolverem problemas de interesse coletivo, ocorre ampliação do nível de confiança e de comprometimento entre todos, inclusive entre a sociedade civil e o Estado, favorecendo a opção pelo bem comum e pela superação da corrupção sistêmica. Essa afirmação deriva de trabalho da autora que busca compreender por que alguns países avançam para contexto social e institucional de valorização do bem comum e com controle adequado da corrupção, enquanto outros falham, mesmo com fortes mecanismos de controle ou com ações contundentes contra a corrupção, como foi o caso da Itália, ao promover a operação Mãos Limpas nos anos 1990.

A autora vem adotando a hipótese de Tocqueville (2005) de que para uma sociedade desenvolver força coletiva são necessários quatro atributos: soberania, igualdade, associativismo e imprensa livre. Soberania ocorreria quando a população participa efetivamente da elaboração das leis e pode influir na aplicação delas. A igualdade se expressaria pela mobilidade de fortunas e pelo acesso igualitário ao bem comum e à Justiça. O associativismo corresponderia à existência de associações civis voltadas a problemas e a objetivos coletivos. A liberdade de imprensa significaria a disseminação dos meios de comunicação como forma de limitar a influência exagerada de grupos grandes e poderosos de imprensa.

Mungiu-Pippidi (2013a, 2015) testou as variáveis “nível de associativismo” e “liberdade de imprensa” em 191 países, utilizando dados do World Values Survey, entre 1995 e 2008. Encontrou forte correlação positiva entre controle adequado da corrupção e essas duas variáveis. A autora apresentou evidências de que somente 35 países no mundo apresentam o que ela denomina de lógica do universalismo ético. Isso significa uma sociedade que se desenvolveu a ponto de a maioria, inclusive as elites, respeitar os pactos sociais, que, objetivamente, privilegiam a todos. Numa situação intermediária, aparecem 109 países que podem ser considerados “democracias eleitorais”. Nesses países, a despeito de a população poder votar, a corrupção sistêmica faz com que as elites (econômicas, políticas, burocráticas, intelectuais, etc.) tenham como práticas a adoção e a manutenção de privilégios, com possibilidade de apropriação desproporcional de recursos públicos em relação à população em geral. Por último, aparecem 45 países dominados por governos autoritários (caso de todos os tipos de ditadura), onde a corrupção é sistêmica e a sociedade civil sequer tem a possibilidade de votar ou de se associar com segurança para discutir os problemas coletivos, entre os quais a corrupção. Há grande risco para os ativistas, dados os interesses em jogo, especialmente financeiros.

Falando especificamente sobre as democracias particularistas, caso do Brasil, a autora afirma que qualquer expectativa de alteração do equilíbrio perverso depende de a sociedade civil

desenvolver formas de restringir o comportamento predador das elites, incluindo agentes públicos e privados, em relação à apropriação desproporcional de recursos públicos. Ela estabelece quatro componentes comuns às sociedades mais universalistas: a) prevalência do universalismo ético, fundamentado em valores como justiça e honestidade; b) hábito generalizado de envolvimento em ação coletiva formal ou informal em torno de interesses, propósitos e valores compartilhados, gerando capital social; c) uma rede densa de associações voluntárias formando uma sociedade civil; e d) participação sustentável em movimentos sociais e envolvimento político das pessoas, inclusive dos meios de comunicação, gerando uma cultura cívica.

Segundo a autora, somente a combinação virtuosa desses quatro fatores permitiria a superação de tendências competitivas em relação à violência e ao personalismo que levam ao autointeresse e, no limite, à corrupção. A presença desses quatro elementos faz com que o compromisso com a superação da lógica personalista pela lógica universalista se configure como possível, como processo institucionalizado, em vez de uma mera promessa enganosa, como muitas vezes acontece em contextos de promessa em processos eleitorais.

Tendo em vista a hipótese de centralidade da sociedade civil para análise do problema da corrupção sistêmica, o próximo item analisa como a sociedade civil brasileira foi inserida institucionalmente em ações participativas e no controle do Estado. Analisa também os limites dessa inserção para auxiliar o País a alcançar o nível adequado de acesso ao bem comum e de controle da corrupção.

3 – Concepção e prática de participação e controle social no Brasil

No Brasil, os primeiros sinais de luta por democracia participativa ocorrem com mais intensidade no período final da ditadura militar. O processo de luta pela redemocratização foi intensamente dominado por movimentos sociais que enxergaram

e lutaram por novos direitos sociais (AVRITZER, 2008, 2016) e “pela democratização das relações entre o Estado e sociedade, sendo portadores de reivindicações relacionadas à maior participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado” (CUNHA, 2009, p. 25).

Cunha (2009, p. 24), adotando a perspectiva rousseauiana, lembra que a teoria democrática sustenta a soberania como originária do povo e que isso reflete a exigência de as instituições, em Estados democráticos, afirmarem um tipo de governo que seja ancorado na vontade popular. Para a autora, “o desafio democrático enfrentado pelos Estados e as sociedades que os constituem, especialmente durante o século XX, foi no sentido de se buscarem formas de assegurar e mesmo de ampliar a participação popular nos governos, ao mesmo tempo em que se buscava encontrar a justa medida entre as formas de efetivação dos princípios da liberdade e da igualdade”.

Por isso, a noção de participação social, com a redemocratização, foi colocada como estratégia de relevância para a democracia brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF). Segundo Avritzer (2008), a orientação participativa da CF decorreu do próprio modo de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte. O fato de ter sido permitida a elaboração de emendas populares motivou os movimentos sociais a realizar mobilização social em torno de temas importantes para o processo de coleta de assinaturas. Os movimentos de saúde e reforma urbana, a CUT e o MST foram os grupos que mais se mobilizaram para a aprovação dessas emendas e conseguiram trazer para a Constituição a participação social como expressão da força coletiva na relação com o Estado.

É interessante identificar que essa inserção da participação social na Constituição resultou da força coletiva que os movimentos sociais na década de 1980 conseguiram desenvolver, movidos pela resistência e luta contra a ditadura. Isso muda quando da regulamentação das políticas públicas no início da década de 1980, e esse fato tem implicações na evolução da noção de participação e controle social, por meio da ação dos

conselhos de políticas públicas e de tudo o que se segue nas décadas seguintes, como está posto a seguir.

3.1 - Conselhos paritários de políticas públicas

Os conselhos de políticas públicas estão fundamentados especialmente na perspectiva de participação da população/comunidade em ações governamentais nas áreas de saúde, assistência social e educação do Estado, conforme os artigos 198, 204 e 206 da CF/1988. O surgimento dessas entidades ocorre na década de 1990. Os conselhos de saúde, de educação e de assistência social emergem como estratégia de democratização da gestão pública e como mecanismos de garantia de direitos. Em adição, esses conselhos também acolheram a competência do exercício de controle de gastos, enquanto processo burocrático na gestão dessas políticas públicas (GARCIA; TEODÓSIO, 2017b, 2018a). O eixo da garantia de direitos reflete o anseio da luta popular. No entanto, a competência de controle de gastos deriva do paradoxo entre a diretriz constitucional de descentralização⁶ da execução dessas políticas e de uma visão de redução das estruturas governamentais, já emergente naqueles anos. Enquanto a primeira trazia para a União a obrigação de descentralizar a execução de recursos, tendo, portanto, o dever de fiscalizar o uso dado a esses recursos pelos governos locais, a segunda obrigava a União a diminuir suas estruturas, trazendo limites à capacidade de gestão e controle.

Assim, as políticas de saúde, de educação e de assistência social buscaram alternativas à falta de estruturas do Estado, com a instituição do papel do controle social no modelo conhecido como “Fundo a Fundo”⁷. Nesse modelo, os recursos de cada ente são alocados em fundos específicos e executados a partir da transferência para as esferas locais (estados e municípios)

6 Resende e Teodósio (2006) afirmam que se trata de desconcentração, dada a ausência de autonomia decisória nos governos locais. No artigo, opta-se por utilizar o termo da legislação, sem a discussão do mérito.

7 Lei n. 8080/1990 (SUS).

para execução. Como os ministérios não tinham estrutura para fiscalizar o uso dos recursos descentralizados em mais de 5 mil municípios, a legislação previu a competência dos conselhos paritários, incluindo fiscalização e aprovação da prestação de contas no âmbito local⁸.

Dessa forma, os conselhos paritários de políticas públicas abrangem duas lógicas: a da participação para favorecer maior efetividade na execução da política pública e a do controle burocrático da execução dos gastos. Estudos evidenciam avaliações positivas em relação à primeira lógica (CUNHA, 2009). Já as avaliações quanto ao desempenho na segunda lógica mostram resultados negativos (CGU, 2014; TCU, 2017). Problemas como interferência do poder local, limitações para a compreensão das peças orçamentárias, dos planos de governos e dos relatórios financeiros e limites nos canais de comunicação com a administração são citados como os grandes entraves para um melhor desempenho (CGU, 2014; BRASIL, 2017).

Essa avaliação negativa decorre exatamente devido às dificuldades de os conselhos responderem positivamente à competência que adquiriram por demanda institucional do Estado. Tratava-se de resolver formalmente a incompatibilidade entre o modelo de execução descentralizada e o modelo de controle vigente. Nos países que resolveram adequadamente essa questão, tais como os EUA, quando ocorre descentralização de recursos entre esferas de governo, a responsabilidade de controle também é descentralizada. A competência de controle fica concorrente entre as esferas. No Brasil, quando o modelo impõe ao controle social a competência de controle administrativo, ele onera os conselhos de políticas públicas com uma competência que disputa com a luta pela efetividade da política pública. Com

8 A Assistência Social, pela Lei 9.604/1998, buscou um novo caminho, prevendo que a prestação de contas dos recursos federais dos tribunais de contas dos estados quando os beneficiários fossem os município. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), por uma questão de autonomia federativa, entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Até hoje, a ADI ainda não foi julgada pelo Supremo Tribunal, estando em vigor a liminar que suspendeu a previsão da lei.

isso, os conselhos se apresentaram mais frágeis em sua contribuição para a expectativa criada pela sociedade civil, inclusive de controle da corrupção.

Avritzer (2016) afirma que a agenda da participação acabou ficando restrita a alguns setores, especialmente aos das políticas sociais, restando totalmente ausente das políticas de infraestrutura e alcançando de forma insuficiente as políticas das mulheres, da igualdade racial e da segurança, entre outras. Para o autor, os limites da participação e do controle social na agenda de obras públicas federais, estaduais e municipais, além das questões de mobilidade urbana, acabaram favorecendo a exposição da ruptura do consenso participativo da CF/1988.

Batizados de controle “chapa branca” por alguns setores da sociedade, mesmo os conselhos das políticas públicas sociais passam a serem vistos como limitados em sua capacidade de contribuir. Em meados dos anos 2000, começa o surgimento de organizações da sociedade civil dedicadas ao exercício do controle social, supostamente mais independentes e mais capazes de contribuir com o combate à corrupção. Soma-se ao problema da falta de resposta para o problema de controle de gastos outra questão: os conselhos começaram a perder poder mesmo na lógica da efetividade das políticas, já em 2004 e 2005, com o forte desequilíbrio da participação social entre as políticas públicas e com a perda de apoio aos orçamentos participativos, por exemplo.

O problema da corrupção e a forma de enfrentamento adquirem contorno contraditório durante a evolução recente dos movimentos de controle social. Isso se agudiza após os movimentos sociais de 2013, que intensificaram substantivamente os protestos contra a corrupção. Essa evolução tem consequências para a capacidade de a sociedade civil contribuir para fortalecer a força coletiva que teoricamente se mostra fundamental para o enfrentamento da corrupção sistêmica. O próximo item trata de como a sociedade civil entra nessa discussão.

3.2 - O surgimento e as contradições das organizações da sociedade civil voltadas ao combate à corrupção

A partir dos anos 2000, mesmo os órgãos de controle começaram a incentivar a sociedade civil a se mobilizarem para auxiliar no controle do uso do recurso público, além de continuarem a capacitar os conselheiros de políticas públicas. A Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, cria, em 2004, o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, para mobilização de controle social como estratégia de combate à corrupção. Controle social é definido pela CGU como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública e é visto como importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania como um auxílio ao combate feito pelo controle institucional (GARCIA; TEODÓSIO, 2018a, GARCIA; TEODÓSIO; GUERRA, 2019).

Segundo Garcia e Teodosio (2018a), essa mobilização da própria estratégia do controle institucional a cargo do Estado, somada à percepção dos limites dos conselhos de políticas públicas para exercerem controle sobre o gasto público, deu origem a intenso movimento de formação de organizações sociais voltadas ao controle social. Com poucas exceções, essas entidades surgem a partir de 2005. O Instituto Ethos, com objetivo de valorização da ética e da responsabilidade social no âmbito das empresas, e a Associação dos Amigos de Rio Bonito – SP (Amarribo), voltada à ampliação da inserção do cidadão no controle das despesas públicas, são duas grandes referências de instituições constituídas anteriormente. A origem da Amarribo está relacionada a escândalo de corrupção na cidade. Com um caso de sucesso, a entidade buscou fomentar organizações da sociedade civil voltadas às suas finalidades, especialmente depois de 2003. A entidade afirma, em seu *site*, que atualmente integra uma rede de entidades de controle social autônomas, formada por mais de 200 entidades parceiras independentes.

Outro movimento importante é o de observatórios sociais. O primeiro caso de sucesso foi o do Observatório Social de Ma-

ringá, cuja criação foi motivada por um escândalo de corrupção, repetindo o que já havia ocorrido em Rio Bonito. Em 2006, a partir do sucesso do observatório social de Maringá, um grupo de empresários, também de Maringá, resolveu constituir o Observatório Social do Brasil (OSB), com metodologia de trabalho bastante similar à utilizada pelo de Maringá, mas com estratégia de funcionamento em rede, com filiação à entidade central. Segundo consta do relatório da entidade de 2018, nesse ano, a rede integrava 140 observatórios filiados em todo o Brasil. A filiação representa inclusive contribuição financeira⁹. A existência da rede OSB não significa que todos os observatórios sociais existentes nos municípios brasileiros sejam filiados à rede. O próprio Observatório de Maringá, que foi pioneiro, e o de São José, em Santa Catarina, são dois exemplos do formato de observatórios sociais independentes.

O estatuto-padrão dessas entidades as define como pessoa jurídica de direito privado e as constitui como associação, ou *Oscip*, com fins não econômicos. Entre seus objetivos, estão desenvolver projetos de interesse social, controle social, prevenir e combater a corrupção na administração pública, entre outros. No arranjo institucional, organizam-se administrativamente por meio de conselhos subordinados à assembleia de associados. A maioria prevê diferentes tipos de associados, de forma a contarem com trabalho voluntário da sociedade civil, com possibilidade de contribuição financeira de pessoas físicas e jurídicas, tendo inclusive previsão de parceria com entidades governamentais e do terceiro setor.

Trata-se de arranjo que integra cidadãos independentes, entidades da sociedade civil organizada, empresas e órgãos públicos. A sociedade civil participa especialmente por meio de lideranças, que se transformam muitas vezes em profissionais do terceiro setor, enquanto sócios-fundadores ou empregados fixos contratados e, também, por meio de cidadãos comuns que

9 Essa informação advém da análise dos relatórios financeiros do OSB que trazem como receita efetiva o item contribuições (OSBs). No ano de 2018, essa receita foi de R\$ 87.449,53.

se tornam associados voluntários ou contribuintes. Os órgãos públicos entram como parceiros em projetos com interesse recíproco de controle de política pública ou fomento à cidadania ou no apoio para capacitação. As entidades da sociedade civil organizada, em geral, prestam apoio institucional e as empresas participam como mantenedoras e apoiadoras.

Guerra (2016) defende que o essencial dos objetivos dessas organizações é o desenvolvimento de ações cujas “temáticas que envolvem a noção de cidadania sustentada pela participação democrática para o bem comum.” O desenvolvimento das ações demanda articulações com outros segmentos da sociedade civil, tendo em vista interesses comuns relacionados à Justiça e ao controle social da destinação dos recursos financeiros dos municípios. Para a autora, essas organizações buscam defender responsabilidade com o dinheiro público e maior transparência das operações realizadas.

Da mesma forma que os conselhos, essas organizações também declaram duas lógicas para suas ações: a prevenção e o combate à corrupção. Diante do crescimento da mobilização contra a corrupção, cresce o fortalecimento do segundo eixo e surgem organizações voltadas exclusivamente ao combate ao desvio ou desperdício de recursos públicos. Trata-se da ação conhecida como “*watchdogs*”. Um exemplo de uma organização voltada exclusivamente a esse tipo de ação é a organização da sociedade civil (OSC) denominada Vigilantes da Gestão, também originária do Paraná, a exemplo do OSB. Em seu *site*, ela afirma que conta com mais de 800 voluntários secretos, que fazem levantamento de crimes e de desvios em todo o País. Como estratégia de mobilização, anuncia que “enquanto o povo está acordado, os corruptos não dormem”.

Garcia e Teodosio (2018a), citando a única Conferência Nacional de Transparência e Controle Social no Brasil (Consocial), convocada pela CGU, em 2012, afirmam que quatro crenças fundamentais subjazem à participação e ao controle social no Brasil já naquele momento: (i) o governo e a gestão pública não são confiáveis e a sociedade deve controlá-los; (ii) os órgãos de

controle do Estado ainda precisam ser fortalecidos, bem assim os conselhos das políticas públicas; (iii) a sociedade precisa compreender mais a gestão pública para controlá-la diretamente; (iv) as leis e a punição à corrupção devem ser exemplares.

Essa descrição aponta que a noção de corrupção que a revolta popular acolhe é a dos órgãos de controle e da lei, que foi desenvolvida com base na visão da teoria da agência, focada na figura do agente oportunista/corrupto. Essa visão da corrupção adotada pelos movimentos de controle social faz com que eles tenham pouco ou mesmo nenhum compromisso com a origem da luta democrática que caracteriza os movimentos sociais. Outro desafio que essas organizações enfrentam é o risco de essas próprias organizações reproduzirem a lógica da corrupção sistêmica, dada a condição de reflexividade entre estruturas e agentes em qualquer campo do universo social (BOURDIEU, 1983).

4 – Considerações finais

Duas perguntas estão implícitas neste ensaio. A primeira é o que países que enfrentam a corrupção sistêmica podem fazer para superar esse estágio. A segunda é qual papel a sociedade civil pode avocar nessa luta.

Uma primeira resposta, com relativo grau de boas evidências neste ensaio, é que se a democracia não é garantia de resolução do problema da corrupção sistêmica, os países que conseguiram avançar são, em sua maioria esmagadora, democracias. Então, um importante ponto para países como o Brasil é a sociedade civil ter a informação importante de que a solução contemporânea para o problema da corrupção passa pela defesa da democracia. As sociedades autoritárias são, via de regra, muito mais corruptas que as democracias, e a possibilidade de superação desse problema demanda primeiro derrubar o muro do autoritarismo.

Também foi apresentada a discussão teórica sobre o que democracias eleitorais supostamente devem fazer para terem

melhores instituições, apresentarem controles mais adequados de corrupção e serem mais universalistas em relação ao bem comum. As 35 democracias mais universalistas apresentadas por Mungiu-Pippidi (2015) não emergiram historicamente com essa característica; elas derrubaram o muro da corrupção sistêmica em algum momento da história.

Na busca de compreender como derrubar esse muro, foi visto que as perspectivas da cultura e da agência não conseguiram boas respostas em anos recentes. Uma saída tem sido apresentar a questão da corrupção sistêmica como problema de ação coletiva. Elinor Olson ganhou um prêmio Nobel de economia explicando e caracterizando esse problema. De uma forma muito resumida, ele pode ser entendido como a questão de um lago em que pessoas de uma comunidade pescam, retirando dali a sua renda. Cada pescador tem incentivo a pescar cada vez mais para ampliar a sua renda. Mas se cada pescador tentar maximizar sua renda pescando o máximo, em pouco tempo eles acabam com os peixes. Esse é um problema típico de ação coletiva. Assim, Olson demonstrou que a solução é endógena e é de cooperação.

Teorell *et* Rothstein (2012), estudando a mudança da Suécia na metade do século XIX, com fundamento em Olson, desenvolveram a teoria da mudança institucional endógena para o problema específico da corrupção sistêmica. Mungiu-Pippidi (2013; 2015) concorda com a abordagem desses autores para a mudança institucional, mas considera que a força coletiva e o constrangimento das instituições pela sociedade civil têm papel relevante nessa superação.

Diante dos argumentos teóricos, é possível defender quatro pontos como favoráveis à superação da corrupção sistêmica:

1. Ocorrência de um gatilho, sob a forma de uma forte crise por exemplo, que quebre o equilíbrio social existente e que possibilite novos arranjos das forças sociais e políticas;
2. Desenvolvimento de força coletiva na sociedade, levando à constituição de compromisso coletivo com o bem comum.

A ideia de bem comum precisa estar disseminada e ser verdadeira. Convicção de parte substantiva dos atores sociais, incluindo de parte das elites, de que práticas universalistas são fundamentais;

3. Desenvolvimento da capacidade de controle institucional e social de constrangimento de agentes públicos e privados para alinhamento ao ordenamento jurídico;

4. Capacidade dos ocupantes de posição de poder para firmarem um pacto social que atinja, ao mesmo tempo, todos os setores e todos os sistemas mais relevantes do Estado e da sociedade.

Aplicados ao Brasil, verifica-se que esses pontos, em parte, se aplicam ao contexto atual. Após as manifestações populares de 2013, e especialmente com a operação Lava Jato desvendando as relações espúrias entre a elite econômica e a política, sobreveio aguda crise que atingiu a própria crença na legitimidade do Estado. Dessa vez, não há exatamente condição de explicar a crise pela fragilidade dos órgãos de controle. Eles nunca estiveram tão fortes e contam com auxílio de parcela da sociedade civil, que se coloca como fiscal do dinheiro público. A verticalização dessa crise institucional, somada à severa crise econômica desde os anos 2014, trazem os contornos capazes de gerar cooperação potencial das elites para enfrentamento e superação dos desafios.

A força coletiva no Brasil é frágil. A despeito do considerável nível de associativismo e participação social, ele não se reverte em nível de confiança interpessoal. De 1990 a 2010, o índice de confiança interpessoal entre os brasileiros diminuiu cerca de 37%, passando de 0,477 para 0,286 (GARCIA; TEODÓSIO, 1917a). A lógica do particularismo alimenta um dos mais elevados níveis de desigualdade social do mundo e os privilégios legalizados das elites econômicas, burocráticas e políticas sequer são efetivamente percebidos e discutidos como faceta característica da corrupção vigente. Nem mesmo as iniciativas de participação e controle social podem ser consideradas isentas da lógica particularista predominante na sociedade.

Em relação ao constrangimento dos agentes públicos e privados para o alinhamento ao ordenamento jurídico, há expressivo papel do controle institucional e social. A estrutura dos sistemas de controle institucional vem sendo fortalecida desde a CF/1988 e é substancial o número de conselhos de políticas públicas e de OSCs de controle social. Considerável também é a força da imprensa investigativa. Como essas estruturas estão imersas no universo em que prevalece a corrupção sistêmica, não há garantia de que elas estejam isentas de lógicas autointeressadas, ainda que o dinheiro e a propina não sejam o prêmio possível.

A possibilidade de os ocupantes de posição de poder dos sistemas mais relevantes do Estado, do mercado e da sociedade civil firmarem um pacto para a mudança institucional e a superação da corrupção não parece ainda colocada no País. Há fragmentação e concorrência entre os grupos de poder, especialmente em decorrência da operação Lava Jato.

Finalizando, não há como afirmar que Brasil esteja em um *tipping-point* para o aperfeiçoamento de sua democracia. As dificuldades advindas especialmente da fragilidade da sociedade civil e dos desafios de compreensão sobre a especificidade do problema da corrupção sistêmica indicam que a conjugação das atuais crises econômica, fiscal e de legitimidade das instituições e da classe política traz riscos significativos de retrocessos para a estabilidade da democracia brasileira. Esses riscos decorrem do fato de que, sem um pacto social focado na essência do problema, poderá haver tão somente a substituição de agentes nas posições de comando de sistemas que funcionam com a lógica da corrupção sistêmica. E a deslegitimação dos principais partidos do País, a partir da operação Lava Jato, implica no risco de oportunistas e/ou neófitos passarem a ocupar as posições de poder político e burocrático. Por desconhecerem ou desprezarem as exigências e os grandes consensos das democracias contemporâneas, existem riscos de danos estruturais à sociedade brasileira.

5 – Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

_____. *Os impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 34: acompanhamento dos conselhos municipais de assistência social*. Brasília: CGU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1130/2017 – TCU – Plenário*. Brasília, 2017.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria prática. In: ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

_____. 1996. Razões práticas: sobre a Teoria da Ação. São Paulo: Papirus.

CONFERÊNCIA SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL, 1. 2012, Brasília. *Sumário executivo*. Brasília: CGU, [2012].

CUNHA, Eleonora S. M. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997 /2006)*. 2009. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAMATTA, Roberto. *O que faz o brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FERRO, Rogério Julvêncio. *Vamos lá falar: um estudo psicopolítico da consciência política a partir das percepções do fenômeno da corrupção em Moçambique*. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo/São Paulo, 2015.

FILGUEIRAS, F. B. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 41, p. 125-164, out./dez. 2004.

GARCIA, L. M. *Análise do controle interno no Poder Executivo federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: a história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes*. 2011. Tese (Doutorado) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

_____. *Mudança de conduta de agentes públicos em democracias caracterizadas por corrupção sistêmica*. Trabalho de conclusão de licença capacitação na Controladoria Geral da União. Working Paper. Belo Horizonte: CGUMG, 2017. (Trabalho ainda não publicado, fase inicial do Pós-Doutorado em Administração na Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais)

GARCIA, Leice M.; TEODOSIO, Armindo S. S. *Approaching systemic corruption as an issue of collective action: a comparative analysis of the cases of Brazil, Sweden and Italy*. Trabalho apresentado na Conferência Anual do European Group for Public Administration – EGPA, Milão/Itália, 2017a.

_____. *Ação coletiva, espaços deliberativos e controle da corrupção: uma análise dos desafios das iniciativas da sociedade civil em contexto brasileiro*. Madri: GIGGAP, 2017b.

_____. *Participação, controle social e corrupção: uma discussão a partir Bourdieu e Tocqueville*. Trabalho apresentado no V Encontro Brasileiro de Administração Pública, Viçosa, 2018a.

_____. *Public accounting and control system: limits to address the Brazilian corruption problem*. Artigo submetido para publicação, 2018b.

GARCIA, L. M.; TEODOSIO, A. S. S.; GUERRA, J. F. C. Participação social e corrupção sistêmica: um estudo de caso sobre os desafios do controle social no contexto brasileiro. *Estudios/Working Papers Nueva Serie*, Revista Especial Gobernanza y Participación Social en la Administración y la Gestión Pública. Espanha, v. 6, n. 116-127, p. 249-268, 2019.

GUERRA, Júnia F. C. Produção de conhecimento sobre gestão

social: possibilidades e desafios no âmbito do Observatório Social de Belém. Porto Alegre: IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social/ENAPEGS, 2016. Trabalho ainda não publicado.

JENSEN M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal os Financial Economics*, p. 305-360, 1976. Acessível em: <http://uclafinance.typepad.com/main/files/jensen_76.pdf> [Último acesso em 25/01/2012017].

KRUEGER, Anne O. The political economy of rent-seeking. *American Economic Review*, n. 64, p.291-303, 1974. Acessível em: <<http://cameroneconomics.com/kreuger%201974.pdf>> [Último acesso em 25/012017].

HOLLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEIKEN, R. S. Controlling the Global Corruption Epidemic. *Foreign Police*, Washington, n. 105, p. 55-73, win. 1996-1997. Acessível em: http://www.jstor.org/stable/1148973?seq=1#page_scan_tab_contents Acesso em: 28 jan. 2017.

LEIKEN, Robert S. Controlling the Global Corruption Epidemic. *Foreign Police*. Washington post Newsweek Interative LLC. 1997. Acessível em: <http://www.jstor.org/stable/1148973?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 28/1/2017.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance how societies develop control of corruption*. Londres: Cambridge University, 2015.

_____. Controlling corruption through collective action. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 1, p. 102-113, 2013a. Disponível em: <http://www.journalofdemocracy.org/article/controlar-corruption-through-collective-action>. Acesso em: 30 maio 2017.

_____. *The road to Denmark: historical designs to corruption control*. 2013b. Disponível em: . <https://www.researchgate.net/publication/265812682_Becoming_Denmark_Historical_Designs_of_Corruption_Control> Acesso em: 30 maio 2017.

PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEOREL, Jan. Why anticorruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, n. 3, July 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press, 1978.

_____. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

_____. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, K. A (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: UNB, 2002. p. 59-105.

ROTHSTEIN, Bo. Anti-corruption: a big bang theory. *QoG Working Paper Series*, Göteborg, v. 3, May 2007.

ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. Londres: Cambridge University Press, 2017.

SOUZA, Jesse de. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o Brasil se deixa manipular pelas elites*. São Paulo: LeYa, 2015.

STEFES, Christoph H. Measuring, conceptualizing, and fighting systemic corruption: evidence from post-soviet countries. *Perspectives On Global Issues*, v. 2, issue 1, autumn 2007. Disponível em: www.pgi-issues.com. Acesso em: 3 fev. 2017.

TEORELL, Jan; ROTHSTEIN, Bo. Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reforms, 1720-1850. WORKING PAPER SERIES 2012:18.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América: Leis e costumes: de certas leis e certos costumes que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WILLIAMSON, Oliver. *Economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1987.

2

Uma avaliação da transparência passiva dos Legislativos estaduais e distrital

DOI: <https://doi.org/10.29327/264759.20.34-1>

Patrícia Corrêa Bahia Chaves¹

Alexandre Bossi Queiroz²

Resumo: Esta pesquisa propõe uma reflexão sobre a importância da Lei de Acesso à Informação para promover a transparência nos atos do governo e, mais especificamente, sobre sua efetividade no que diz respeito à transparência passiva. Considerando-se os avanços e a crescente utilização das tecnologias de informação e comunicação pela sociedade e pelo governo, foi realizado um estudo exploratório para avaliar o atendimento prestado pelos Legislativos dos estados e do Distrito Federal em seus respectivos portais institucionais, por meio dos sistemas eletrônicos dos Serviços de Informações ao Cidadão. Após a tentativa de envio de três solicitações de informação para cada um dos 27 parlamentos, constatou-se que duas instituições foram inacessíveis e somente 12 forneceram protocolo para o cidadão. Dos 75 pedidos enviados, apenas 22 foram respondidos dentro do prazo da lei e desses, 18 foram considerados satisfatórios. Os dados revelaram que a existência da lei não é suficiente para o acesso à informação e não garante a transparência passiva.

Palavras-chave: Assembleias legislativas. Cidadania. Lei de Acesso à Informação. Transparência passiva.

1 Especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Servidora na ALMG. Contato: patricia.correa@almg.gov.br.

2 Doutor e mestre em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza. Especialista em Contabilidade Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Consultor legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) e professor na Escola do Legislativo da ALMG. Contato: alexandre.bossi@almg.gov.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3110510198252596>.

Abstract: *This article discusses the importance of the Law on Information Access to promote transparency on government actions, and more specifically, on its effectiveness regarding passive transparency. Taking into account the development and increasing use of information and communication technologies by the society and by the government, an exploratory study was conducted to evaluate the assistance provided by the Legislative Bodies of the States and the Federal District in their respective institutional portals, through the electronic systems of Citizen Information Service. After attempting to send three requests for information to each of the 27 Parliaments, two institutions were found inaccessible and only 12 provided the citizen with a protocol. Out of the 75 sent requests, only 22 were responded within the legal deadline and out of these, 18 were considered satisfactory. The data revealed that the existence of the law is not sufficient for information access and does not guarantee passive transparency.*

Keywords: *Legislative Assemblies. Citizenship. Law on Information Access. Passive transparency.*

1 – Introdução

Este estudo apresenta os resultados de uma investigação exploratória, por parte dos Legislativos estaduais e distrital, voltada a avaliar a capacidade do atendimento às demandas virtuais apresentadas pelos cidadãos por meio dos portais dessas instituições. Também analisamos a conformidade do serviço informacional prestado à Lei de Acesso à Informação (LAI).

O artigo propõe uma reflexão sobre o funcionamento dos canais de entrada em rede, verificando até que ponto o formato eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, previsto em lei, está disponível e possibilita uma aproximação da sociedade ao Legislativo. Buscou-se responder algumas questões: os Sistemas Eletrônicos dos Serviços de Informações ao Cidadão (e-SIGs) são realmente eficientes ou apenas meras ferramentas decorativas? Os parlamentos estão abertos para esse meio de participação popular? Há cumprimento da Lei de Acesso à Informação?

O objetivo geral do trabalho é, portanto, discutir se há transparência passiva nas assembleias legislativas dos estados e na Câmara Legislativa Distrital quando o cidadão faz uso dos serviços de informações oferecidos nos sítios oficiais da internet. Para tanto, foram sondados, primeiramente, os meios disponíveis para os serviços de informações nos *sites* desses Legislativos. Em seguida, foi averiguado se há geração de um protocolo quando encaminhado o pedido de informação e se os órgãos em estudo cumprem os prazos previstos em lei para o atendimento virtual. Por fim, foi analisado se as respostas, em caso de retorno institucional, foram satisfatórias.

Previamente a essa análise prática, o estudo estruturou-se em uma pesquisa bibliográfica sobre a incorporação das novas tecnologias no governo brasileiro e sobre a transparência e o acesso à informação no País. Foram destacados alguns antecedentes internacionais à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, comumente conhecida como Lei de Acesso à Informação. Em seguida, criou-se um tópico com breves apontamentos sobre esse marco regulatório. Dessa maneira, o artigo baseou-se em uma abordagem qualiquantitativa em torno do assunto transparência.

Para alcançar o almejado aumento da participação e do controle social, ou seja, da fiscalização da gestão pública pelo cidadão, a sociedade precisa ser ouvida e suas demandas atendidas, para que a voz do povo possa ter um alcance capaz de atingir quem os representa. Para isso, o cidadão precisa reivindicar do poder público respostas aos seus questionamentos, sair da passividade e ser mais atuante, e o governo deve disponibilizar meios adequados de participação social, como os e-SICs.

Muitos são os avanços necessários para a consolidação da transparência pública em nosso país. Este estudo pretende ser uma contribuição para instigar o assunto: será que a população está recebendo a atenção necessária, prevista em lei, dos seus representantes e das instituições públicas, especialmente, quando questionados por meio dos Serviços de Informações ao Cidadão, presentes nos portais de governo?

2 – Cidadania, novas tecnologias e governança eletrônica

A Constituição é a lei maior de um Estado Democrático de Direito e tudo aquilo que está expresso no Texto Constitucional deve ser observado por todos, até mesmo pelo Estado e pelo legislador. Nossa Carta Magna explicita, logo em seu início, os princípios fundamentais, entre os quais se destaca amplamente a cidadania, que deve ser exercida pelo indivíduo em sua plenitude, não apenas no direito de votar e ser votado, mas ladrilhando os caminhos da igualdade, que abrange também o acesso à informação e a participação na vida política do País.

Para Carvalho (2011), cidadania não está no plano da simplicidade. Ao contrário, envolve uma complexidade tal que o exercício de alguns direitos não assegura a prerrogativa de usufruir outros. O autor considera que a cidadania plena e ideal permeia a esfera da liberdade, da igualdade e da participação. E vai além, ao classificar os indivíduos em três categorias: os cidadãos plenos, os incompletos e os não cidadãos. Os primeiros são os titulares dos direitos sociais, civis e políticos. O segundo grupo inclui aqueles detentores de apenas alguns direitos. E, por último, estão os não cidadãos, que não exercem nenhum direito sequer.

O autor revela que os direitos, no Brasil, foram adquiridos de forma invertida, em relação à sequência lógica estabelecida pelo sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall, segundo o qual a evolução da cidadania teria início com a conquista dos direitos civis, seguida pelo exercício dos direitos políticos e, posteriormente, pela obtenção dos direitos sociais³. Sem seguir essa sequência, vieram primeiro, em nosso país, os direitos

3 Para Marshall (1893-1981), foi por meio do exercício dos direitos civis que os ingleses lutaram pelos seus direitos políticos de votar e de participar da vida política do país, permitindo eleger operários e formar o Partido Trabalhista, que assegurou, enfim, os direitos sociais aos cidadãos (CARVALHO, 2011, p.17).

sociais, os políticos e, por último, os civis⁴. Isso explicaria a incompletude na construção da cidadania brasileira, ou seja, na formação de cidadãos maduros politicamente. Para ele, não se desenvolveu uma sociedade brasileira organizada, uma vez que esta gira em torno do corporativismo, em defesa de interesses de grupos de indivíduos mediante negociação de cada categoria com o governo.

A Lei Maior também prevê o direito à soberania popular, concretizada com o exercício do voto, que deve ser direto, secreto e de valor igual para todos. Dessa forma, o cidadão brasileiro elege seus representantes para que possam agir em seu nome, contribuindo para a construção de uma sociedade democrática. Entre os representantes eleitos pelo povo estão os agentes políticos que ocupam o topo do Poder Executivo e os ocupantes dos cargos políticos nos parlamentos, em todos os níveis de governo. No presente trabalho, será dada especial atenção ao Poder Legislativo dos estados e do Distrito Federal.

Como parte da tripartição dos Poderes, as casas legislativas possuem funções típicas e atípicas que lhes são comuns. Ao Poder Legislativo compete, entre outras funções, a elaboração de leis, a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, sua própria administração, além da representação do povo brasileiro. Com o uso crescente das tecnologias de informação e comunicação (TICs⁵) pela sociedade, o setor público se viu diante da necessidade de acompanhar essa evolução e incorporá-las aos seus serviços. Nessa linha, no âmbito do governo federal, criou-

4 Os direitos sociais foram introduzidos em 1930, por Getúlio Vargas. Durante o Estado Novo, ainda na era Vargas, os direitos políticos e civis existentes foram reprimidos. Na ditadura militar, os sociais continuaram sua expansão, contrapondo-se à supressão violenta dos direitos políticos e civis (CARVALHO, 2011).

5 As TICs são recursos tecnológicos que permitem gerar, guardar, manipular e transmitir informações, como os telefones fixo e móvel, a televisão, as redes e o computador. Entre as TICs, merece destaque a internet, principal rede mundial de computadores, que viabiliza a difusão de informações em alta velocidade (SANCHEZ, 2003).

-se, em 2000, um grupo de trabalho⁶ para examinar e propor políticas, diretrizes e normas de como seria o governo eletrônico brasileiro. Os resultados foram formalizados pela Portaria da Casa Civil nº 23, de 12 de maio de 2000. A partir de então, foi adotada, no Brasil, a política de governo eletrônico (e-Gov), com vistas a democratizar a informação, a tornar o desempenho da administração pública mais eficiente e também melhorar os serviços e as informações prestadas pelo setor público. Essa política possui três grupos de diretrizes que se baseiam em aumentar a interação do poder público com o cidadão, facilitar processos de gestão internos e consolidar as relações com seus parceiros e fornecedores (BRASIL, 20--).

Muitos acreditam, como Guidi (2001), que as TICs são instrumentos importantes para fomentar o diálogo entre o governo e a sociedade, evitando uma redução da participação do cidadão em uma democracia e contribuindo para uma atuação mais efetiva. Corgozinho (2003), citado por Cohen, Mello e Queiroz (2007, p. 6), destaca o grande benefício no uso das TICs em ações legislativas, uma vez que pode proporcionar maior agilidade, eficácia, clareza e segurança às atividades, colaborando para mostrar os trabalhos institucionais à sociedade, além de potencializar a expansão da participação popular e o vínculo com outros setores. Com efeito, o e-Gov fortalece o acesso à informação e a interatividade, contribuindo para a transparência das ações governamentais e favorecendo o progresso democrático.

Esse avanço eletrônico do governo pode também simplificar a ação política do cidadão que se aprofunda no universo virtual. Rover (2008) afirma, no entanto, que é necessário a universalização do acesso à rede e um movimento de capacitação dos usuários para o uso dos instrumentos tecnológicos. Contudo, para o autor, nada será válido se o desenvolvimento

6 Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) criado por um decreto sem número durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Zilli e Bernardes (2014), esse grupo de trabalho priorizou três das sete linhas de ações do programa Sociedade da Informação, quais sejam: universalização dos serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada.

tecnológico não for acompanhado por um crescimento da participação popular na vida política do País.

Ao levar em consideração esse desenvolvimento tecnológico, é interessante analisar o acesso à rede pela sociedade visto que a internet é um instrumento que contribui para eliminar barreiras, reduzir distâncias, difundir informação, facilitar a fiscalização pelo povo e ampliar a ação cidadã perante o Estado. No Brasil, estudos revelam que há um incremento cada vez maior do uso da internet. Nas pesquisas TIC Domicílios⁷, realizadas pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, 54% das residências brasileiras estavam conectadas à rede no ano de 2016; esse valor cresceu para 61% no ano seguinte. Além desse incremento domiciliar, houve um aumento do uso da internet por indivíduos de 10 anos ou mais, que passou de 61%, em 2016, para 67%, em 2017.

Ainda observando o desenvolvimento tecnológico do País, não se podem deixar de lado estudos sobre o uso de TICs pelo poder público. O próprio comitê gestor realiza a pesquisa TIC Governo Eletrônico⁸, em que um dos indicadores avalia o uso das tecnologias pelo governo para implantação de processos participativos. A pesquisa divulgada em 2017 mostrou que, no âmbito federal⁹, os meios de participação popular *on-line* mais oferecidos pelos órgãos públicos, nos 12 meses anteriores à pesquisa, foram a consulta pública (40%), seguida pela enquete (28%), depois por fóruns de discussão (22%) e, por fim, pela votação (15%). O estudo constatou uma estabilidade em relação aos indicadores da pesquisa anterior, de 2015, mostrando que a

7 Pesquisa realizada anualmente, desde 2005, com dados do ano anterior ao ano de publicação.

8 Sua primeira edição foi em 2010. Demais publicações foram em 2011, 2013, 2015 e 2017.

9 Na esfera estadual, a pesquisa constata que a ferramenta mais utilizada pelas instituições foi a enquete (19%), depois a consulta pública (16%), os fóruns (12%) e a votação (8%).

criação de novas formas eletrônicas de participação popular é um grande desafio para os órgãos governamentais.

De fato, o acesso à internet e a disponibilidade de ferramentas tecnológicas não garantem um empoderamento do cidadão no que diz respeito à participação popular. É preciso descobrir como estimular a atuação do cidadão a fim de mudar a cultura arraigada de passividade da sociedade brasileira.

Para a parcela da população que possui acesso à rede e que deseja buscar informações, há canais de comunicação que devem, conforme previsão legal, existir nos *sites* dos Legislativos estaduais e distrital para atender às demandas do cidadão. Além do mais, esses serviços devem funcionar de forma eficiente a fim de contribuir para o amadurecimento de nossa democracia e de nossas instituições públicas.

3 – Transparência e acesso à informação

A transparência é um instrumento de controle social e, com o auxílio das TICs, deve ser utilizada para aproximar o Estado e a sociedade, reduzir a assimetria informacional e fortalecer a confiabilidade institucional. Logo, o poder público deve prestar contas à sociedade da forma mais translúcida possível, possibilitando aos cidadãos o acesso a essas informações.

O conceito de transparência geralmente está relacionado à divulgação de informações por instituições governamentais, conferindo publicidade a suas ações e assegurando que o cidadão obtenha conhecimento sobre o funcionamento interno desses órgãos e entidades (ANGÉLICO, 2012). A transparência pode ser considerada, conforme acredita Angélico (2012), como a concretização do acesso à informação pública.

Segundo a LAI, a transparência é classificada em duas categorias de informações: ativa e passiva. Silveira esclarece a diferença conceitual entre os termos:

A lei estabelece duas vertentes para o fornecimento de informações públicas aos interessados. A primeira, denominada de ativa, o Estado tem o dever de disponibilizar espontaneamente as informações nas páginas eletrônicas de internet de seus respectivos órgãos ou em suas repartições; a segunda, denominada de passiva, o Estado, mediante provocação processual administrativa do interessado, obriga-se a fornecer as informações solicitadas (SILVEIRA, 2012, p. 234).

A definição entre os dois tipos de transparência também é exposta por Figueiredo e Gazoni (2016). Para os autores, transparência ativa consiste no empenho das instituições em promover a máxima divulgação de informações de interesse geral nos portais oficiais. Em contrapartida, a passiva acontece quando “as entidades disponibilizam servidores para atender a demandas e pedidos dos indivíduos que solicitaram por detalhamento da informação apresentada ou por novas informações” (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016, p. 135).

Sendo assim, a transparência passiva, foco deste estudo, depende de uma solicitação de informação feita por um cidadão às instituições governamentais, preenchendo o espaço não ocupado pela ativa. Pode-se supor que, quanto maior o número de informações divulgadas prontamente pelo poder público, menor a necessidade de o cidadão requisitar informação, ou seja, há uma correlação inversamente proporcional entre as duas categorias de transparência.

Paes (2012) faz uma distinção conceitual entre a transparência e o direito de acesso à informação, todavia reforça a existência de uma relação de complementariedade. Para a autora, transparência se relaciona àquilo que é nítido, claro, e distancia-se daquilo que é opaco, obscuro, invisível. Já o direito de acesso à informação, quando garantido, associa-se ao dever do Estado de prover a sociedade com informações sobre seus atos e ao direito do cidadão de solicitar informações quando os dados não são expostos naturalmente pela administração pública, de modo a tornar as práticas mais visíveis, ou seja, mais transparentes.

No entanto, historicamente, a sociedade brasileira é marcada pela cultura da opacidade. O País cultivava essa mentalidade na administração desde o Brasil-Colônia, época reconhecida pelo patrimonialismo e pela valorização do interesse privado, e ganha reforço nos períodos de ditadura, com anos de censura e de atos autoritários.

Uma breve análise pregressa das normas brasileiras mostra que, de fato, imperava a restrição ao acesso à informação, refletindo a obscuridade no seio da máquina pública. Foi criado, por exemplo, em meados do século passado, o Decreto nº 27.583/1949 para proteger todas as informações consideradas de interesse da segurança nacional. Anos mais tarde, em 1967, já na ditadura militar, foi elaborado o Decreto nº 60.417, que limitava o acesso à informação pública ao direito de adquirir certidões e definia de forma imprecisa as informações sigilosas, de maneira que era possível abranger quaisquer informações produzidas pelo governo no âmbito dessa “bolha secreta”. Em 1977, o Decreto nº 79.099 modificou as regras para as informações sigilosas, mas ainda regulamentava o acesso como exceção (BRASIL, 2018).

Somente em 1988, com a promulgação da Constituição da República, o direito à informação foi salvaguardado como direito fundamental do cidadão. A partir desse marco histórico, novos passos foram dados para garantir a transparência pública e também o direito de acesso à informação.

Com o objetivo de cumprir os princípios constitucionais de transparência e publicidade, aprovou-se, no ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) e, posteriormente, em 2009, a Lei da Transparência (BRASIL, 2009), ambas voltadas para a transparência e a publicidade de atos do governo no âmbito da gestão orçamentária e financeira. A primeira editou normas procedimentais para uma gestão fiscal transparente a serem seguidas pelos entes federados; a segunda determinou a divulgação, em tempo real, das receitas e despesas dessas entidades públicas em *site* na internet.

Mais tarde, em 2011, aprovou-se a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), que representou mais um progresso na legislação brasileira ao estender a transparência para além dos aspectos fiscais da gestão pública. A norma protege o direito de acesso à informação pública e também tipifica e dispõe condutas para a transparência, consagrando esse princípio. Surge uma relevante ferramenta anticorrupção que permite reduzir a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade, como veremos mais adiante.

Vale ressaltar que, previamente à concepção da Lei nº 12.527/2011, outras iniciativas que visavam proteger o acesso à informação foram realizadas, algumas bem-sucedidas, outras fracassadas. Teve êxito, por exemplo, a Lei nº 8.159, de 1991 (BRASIL, 1991), também denominada de Lei dos Arquivos, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e confere ao cidadão o direito de receber dos órgãos públicos as informações contidas nesses documentos. Por outro lado, foram arquivados, ao final das legislaturas em que foram apresentados, projetos de lei dos senadores Pedro Simon e Marina Silva que versavam sobre controle social e acesso a informações sobre as finanças públicas ou sobre os atos da gestão pública (SALGADO, 2015).

Recentemente, o governo aprovou a Lei 13.460/2017, que “dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviço público” (BRASIL, 2017). Entre seus dispositivos, a norma garante ao cidadão acessar as próprias informações pessoais constantes em bancos e registros públicos, assegurando proteção a esses dados. Impõe também a divulgação, por cada instituição, da Carta de Serviço ao Usuário, que deverá conter informações claras sobre seus serviços, reforçando a transparência ativa. Ainda regulamenta a possibilidade conferida ao cidadão de manifestar-se, nas ouvidorias dos órgãos, sobre o serviço prestado. Também fixa prazos e regras para atendimento dessas solicitações, tal qual a LAI dispõe sobre o SIC.

Embora todo esse aparato legal represente um avanço nas práticas administrativas, com valorização da transparência nos atos do governo, não significa uma mudança efetiva da realidade. Nos últimos anos, inúmeros foram os escândalos políticos que culminaram em manifestações para reivindicar direitos, cobrar obrigações e combater a imoralidade no setor público, colocando em xeque a confiabilidade das instituições governamentais.

Nunca foram tantos os agentes públicos brasileiros investigados por improbidade administrativa, revelando que a corrupção se alastrou no interior do Estado. Ao encontro disso, foi publicado no começo de 2019, pela Transparência Internacional¹⁰, o Índice de Percepção da Corrupção de 2018, que colocou o Brasil na 105ª posição no *ranking* mundial de países menos corruptos, em uma análise contendo 180 países. O Brasil caiu nove posições em relação ao ano anterior, pois, em 2017, estava na 96ª (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2019). A colocação cada vez pior do País sugere a ampla existência de atos ilícitos e o distanciamento entre o poder público e a desejada transparência.

Mesmo diante desses dispositivos legais, nossa população ainda está aprendendo a exercer a cidadania ativa e a atuar no controle da gestão pública. Carvalho (2011) reforça a passividade do cidadão brasileiro, ao afirmar que a nossa sociedade ainda tem um longo caminho a ser construído, apesar dos progressos já conquistados.

Porém, de nada adiantará uma participação ativa se o Estado não fornecer as informações necessárias, claras e oportunas de sua gestão, tampouco se não disponibilizar mecanismos de fiscalização. E não basta apenas disponibilizar ou fornecer informações para a sociedade. Deve haver qualidade nas informações prestadas e garantia de uma fácil compreensão pelo recep-

10 Movimento global independente e sem vinculação partidária, formado por um grupo de colaboradores comprometidos com as boas práticas de transparência que atua com foco na mobilização da sociedade e na produção de conhecimentos (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2018).

tor dessas informações a fim de que elas se tornem úteis para o cidadão.

Como afirma Angélico (2012), a transparência não se limita apenas à “visibilidade” da informação, mas também à sua “infe-reabilidade”, de forma que os dados fornecidos pelas instituições públicas possam ser transformados em informações proveito-sas e em conclusões adequadas. Logo, é necessária uma gestão competente do corpo gerencial, que valorize a transparência da máquina pública e o acesso à informação.

Teixeira e Zuccolotto (2017), em estudo apresentado sobre transparência no âmbito do ciclo orçamentário, reforçam a im-portância da vontade específica do gestor. Os autores revelam que a vontade de um governante em implementar políticas de transparência é um fator determinante dessa transparência nos entes subnacionais brasileiros.

Além de uma sociedade mais participativa e de uma gestão pública mais transparente, também é imprescindível considerar que o servidor público responsável por fornecer as informações solicitadas aja com responsabilidade, conhecimento e compro-misso, refletindo em um atendimento mais eficiente. Porém, segundo Paes (2012), quando o assunto é acesso à informação, há um desconhecimento dos servidores do governo quanto às políticas públicas sobre o tema e uma resistência na implemen-tação dessas políticas visto que não possuem uma cultura de transparência.

São muitos os fatores que contribuem para uma maior ou menor transparência e acesso à informação nas instituições pú-blicas brasileiras. Teixeira e Zuccolotto (2017) citam diferentes variáveis: a pressão de organismos internacionais, a pressão da imprensa, a existência de organizações avaliadoras e de *rating* sobre transparência, a influência das instituições de controle, além da já citada vontade política do governante, entre outras. Assim, a transparência relaciona-se a uma série de determinan-tes que influenciam, conseqüentemente, a informação prestada pelo poder público.

4 – Antecedentes internacionais à lei de acesso brasileira

No decorrer das últimas décadas, a transparência pública e o acesso à informação entraram na agenda de diversos países. De acordo com Angélico (2015), o primeiro regramento específico sobre acesso à informação foi aprovado na Suécia, em 1766. A lei sueca era chamada de Lei para a Liberdade de Imprensa e do Direito de Acesso a Atas Públicas. Mais tarde, em 1951, foi a vez de a Finlândia sancionar a sua legislação sobre o assunto, denominada Lei de Publicidade de Documentos Oficiais. Em seguida, 200 anos após a primeira LAI, em 1966, os Estados Unidos passam a ser o terceiro país a validar uma lei sobre liberdade de informação, conhecida como Freedom of Information Act (FOIA). Em 1970, a Dinamarca e a Noruega completaram a lista dos cinco primeiros países a adotarem uma legislação sobre o tema.

Porém, foi na última década do século XX, com a decadência dos regimes autoritários nos países latino-americanos e do leste europeu, e no início do século XXI, com o avanço das TICs, que veio uma eclosão de legislações sobre acesso à informação. Esse foi um período em que o mundo vivia uma expansão dos regimes democráticos e um desenvolvimento das inovações tecnológicas que favoreciam a valorização da cultura da transparência e do controle de gestão pública (ANGÉLICO, 2015).

Na onda das leis de acesso à informação, após 245 anos da aprovação da primeira LAI, o Brasil também cria seu marco regulatório. Em 2011, o País tornou-se a 89ª nação a aprovar uma lei dessa natureza. Na atualidade, a legislação brasileira é considerada a mais bem elaborada da América do Sul e uma das melhores da América (BRASIL, 2018). Segundo os dados do Global Right to Information Rating – *ranking* global de direito de acesso à informação –, o Brasil está na 27ª posição, em uma classificação contendo 123 países. A lei brasileira recebeu 108 pontos em uma pontuação máxima de 150¹¹.

11 Os resultados revelaram que as legislações mais recentes foram mais bem avaliadas. Os três primeiros países no *ranking* global são Afeganistão (1º), Mé-

O direito de acesso a informações públicas foi reconhecido como direito humano fundamental quando passou a ser protegido por diversos documentos e tratados internacionais, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. A DUDH define em seu art. 19:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 10).

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), de 1950, assinada pelo Conselho da Europa, também buscou assegurar o direito de acesso à informação. Reforçando a DUDH, a convenção estabelece, no art. 10, o direito de liberdade de expressão, que abrange, além da liberdade de opinião, a “liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras” (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

Nessa mesma linha, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, salvaguardou o direito de acesso à informação ao reservar o art. 13 à liberdade de pensamento e de expressão que “compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969). Esse tratado foi assinado pelos países que integram a Organização dos Estados Americanos (OEA), organismo internacional fundado em 1948 e, atualmente, constituído por 35 países membros. A organização busca, a exemplo da ONU, promover a paz e a jus-

xico (2º) e Sérvia (3º). O *ranking* mostra a força do arcabouço legal no que diz respeito ao direito de acesso à informação pública, com base em 61 indicadores. Esse estudo é feito pelo Centre for Law and Democracy, corporação sem fins lucrativos, com sede na província canadense de Nova Escócia.

tiça, estimular a cooperação entre os membros e valorizar a democracia e a soberania.

A OEA também cria a Lei Modelo de Acesso à Informação, de 2010, que estabelece requisitos mínimos de padronização para que os países americanos possam criar suas próprias leis. Alguns dos destaques conferidos pela lei modelo interamericana são: o acesso à informação pública como um direito fundamental e como condição essencial para o desenvolvimento da democracia; o princípio da máxima divulgação das informações públicas, restringindo o sigilo como exceção; o direito de recorrer em casos de negativas de acesso à informação; e a necessidade de publicar informações de forma proativa e com uma linguagem acessível e compreensível (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010).

No ano de 1981, os estados africanos que integram a Organização da Unidade Africana (OUA) adotaram a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Esse instrumento garante, no art. 9º, que “toda pessoa tem direito à informação”, reconhecendo essa prerrogativa como necessária para a dignidade da pessoa humana ao introduzi-la no capítulo referente a direitos humanos e dos povos (OUA, 1981).

Assim, o direito de acesso à informação ganha cada vez mais espaço, sendo uma garantia em diferentes países. Vale destacar que o Brasil, apesar de acompanhar a tendência mundial, sofreu um aumento na pressão externa para regulamentação com a sua condenação, em 2010, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso da Guerrilha do Araguaia (BRASIL, 2018).

Na época desse movimento, na década de 1970, a maioria dos seus integrantes foram mortos pelo governo militar, antes mesmo de a guerrilha ter sido colocada em prática. A Corte condenou o estado brasileiro por inúmeros crimes, entre os quais o de negar informação sobre o paradeiro dos desaparecidos a seus familiares. O Brasil deveria adotar medidas para a promoção do direito de saber a verdade e do direito à liberdade de

pensamento e de expressão, abrangendo o direito de buscar e receber informação (PINTO, 2012).

Na próxima seção, serão feitas algumas observações sobre a legislação brasileira de acesso à informação e passaremos, em seguida, para o estudo prático.

5 – LAI: amparo constitucional, breve histórico e apontamentos

Considerando a relevância da Lei 12.527/2011 para o desenvolvimento deste trabalho, vamos discorrer, neste tópico, sobre os fundamentos constitucionais que embasaram sua criação, destacar alguns dispositivos da LAI e apresentar dificuldades encontradas para sua implementação pelo poder público.

A Lei de Acesso à Informação regulamenta três artigos constitucionais: 5º, 37 e 216. No art. 5º, a Lei Maior reúne três incisos sobre o tema. Em seu inciso XIV, assegura a todos o acesso à informação, preservando o sigilo da fonte, se necessário para o exercício profissional. No inciso XXXIII, dispõe sobre o direito de todos a informações de órgãos públicos sobre assuntos de interesse particular, coletivo ou geral, a serem prestadas dentro do prazo legal, sob pena de responsabilidade, excetuando-se aquelas informações cujo sigilo seja indispensável para a segurança da sociedade e do Estado. E, no inciso LXXII, prevê a possibilidade do *habeas data*, que garante ao cidadão o acesso a informações relativas a ele próprio que estejam em registros e bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, além de permitir a retificação de seus dados nesses bancos e registros.

No art. 37, parágrafo 3º, inciso II, a Constituição Federal estabelece a necessidade de elaboração de uma lei para a administração pública direta e indireta de todas as esferas de governo que regulamente o acesso do cidadão a documentos e informações advindos de atos do governo. Enfim, no art. 216, a Carta Magna corrobora a garantia do acesso à informação ao determi-

nar que a gestão de documento público e as providências para sua consulta pelo cidadão devam ser feitas pela própria administração pública, conforme legislação a ser criada para esse fim. Sendo assim, uma legislação específica deveria ser posteriormente concebida.

A discussão sobre o acesso à informação ganha relevância no Brasil em 2004 com a apresentação do Projeto de Lei nº 219/2003, que contou com o apoio da Controladoria Geral da União (CGU) para aprovação da proposição. A partir desse passo, o debate sobre o assunto ganha corpo no âmbito do Poder Executivo federal, inicialmente no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU. Posteriormente, segue para a Casa Civil, onde cria-se um grupo de estudos com servidores da CGU e dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e da Defesa, entre outros, para discutir sobre o tema. Nesse grupo, elabora-se o Projeto de Lei nº 5.228/2009¹², que é apresentado à Câmara dos Deputados e pensado ao PL 219/2003. No Senado, passa a se chamar PLC 41/2010 (Projeto de Lei da Câmara 41, de 2010)¹³. Após intensos debates, modificações e acréscimos, o projeto é aprovado sob a forma de substitutivo (PAES, 2011).

Portanto, no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esse assunto ganha prioridade na agenda governamental, de maneira que se transforma em um “problema político”. E, no governo de Dilma Rousseff, ocorre a tomada de decisão política, com a aprovação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, um ganho histórico para o povo brasileiro no que diz respeito à transparência, ao controle da gestão pública (*accountability*) e ao acesso à informação.

Após sua aprovação, as instituições deveriam se adaptar para implementação das normas estabelecidas, que passaram

12 PL 5228/2009, na Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>.

13 PLC 41/2010, no Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>.

a vigorar em 16 de maio de 2012, após 180 dias da sua publicação. Os ditames da lei alcançam a administração pública direta e indireta de todas as esferas. O art. 1º da lei prevê que seus procedimentos devem ser observados pela “União, Estados, Distrito Federal e Municípios”, subordinando a seu regime, em seu parágrafo único:

I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II – as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011).

Essas disposições também são estendidas às entidades sem fins lucrativos que recebem recursos do governo para a realização de ações de interesse público. Assim, conforme o inciso I do art. 1º da LAI, os Legislativos estaduais e distrital, objeto de estudo desta pesquisa, devem obedecer às normas gerais da lei, independentemente da elaboração de legislação própria com regras específicas.

A Lei de Acesso à Informação, em seu art. 3º, apresenta cinco diretrizes: a) garantir a publicidade como regra e o sigilo como exceção; b) divulgar informações de interesse público, de forma voluntária; c) fazer uso de meios de comunicação através das tecnologias de informação; d) fomentar a transparência na administração pública; e) estimular o controle social.

Chama atenção que a regra geral da atual Lei de Acesso à Informação, que limita o sigilo à exceção, contraria a lógica anterior do ordenamento jurídico brasileiro, que favorecia o sigilo ao invés do acesso. A inexistência de uma justificativa para realizar um pedido de informação pública, que passa a ser garantido, se contrapõe à cultura institucional brasileira de exigir motivação e demonstração de interesse em uma solicitação (PAES, 2012).

Nos dias de hoje, a restrição ao acesso está geralmente associada ao direito de segurança da sociedade e do Estado ou ao direito à privacidade (à inviolabilidade da vida privada e da intimidade). Os limites de acesso devem obedecer, além dos tratados e das decisões internacionais (como as determinações da Lei Modelo de Acesso à Informação da OEA), a outras legislações vigentes no País, incluindo a própria Constituição Federal.

No âmbito das restrições, a LAI elenca alguns incisos com informações que são imprescindíveis à segurança. Confere sigilo, por exemplo, à divulgação de informação que coloca em risco a defesa e a soberania nacionais; que põe em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; que possa prejudicar os projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico; que ameace a estabilidade econômica, financeira ou monetária do País, entre outros. Essas informações sigilosas são classificadas em três categorias: ultrassecretas, secretas e reservadas. As informações ultrassecretas possuem o prazo máximo de restrição de acesso de 25 anos; as secretas ficarão sob sigilo até 15 anos; e as reservadas, cinco anos. A lei atribui a competência para classificar essas informações a determinadas autoridades públicas¹⁴.

Recentemente, em 23 de janeiro de 2019, o vice-presidente Antônio Hamilton Martins Mourão, no exercício da Presidência da República, ampliou o rol de autoridades competentes em classificar uma informação como sigilosa, permitindo a delegação dessa prerrogativa, ao assinar o Decreto nº 9.690/2019¹⁵.

14 Na LAI, as informações podem ser classificadas como ultrassecretas apenas por autoridades de alto escalão, como presidente da República, vice-presidente, ministros de Estado e autoridades correspondentes, comandantes das Forças Armadas, além de chefes de missão diplomática e consulares permanentes no exterior.

15 Segundo o decreto, as autoridades de alto escalão definidas na LAI podem delegar a função aos ocupantes de cargos comissionados DAS – Direção e Assessoramento Superiores – de nível 101.6 e aos dirigentes máximos de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. No plano das informações secretas, a competência em classificar uma informação nessa ca-

Essa mudança, além de aumentar o poder de um ocupante de cargo temporário, ainda que exerça uma função de confiança, poderia avolumar o número de informações de acesso restrito, contribuindo para reduzir a transparência pública.

No entanto, pouco depois, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2019¹⁶, de autoria do deputado Aliel Machado, do PSB-PR, que sustava a aplicação do Decreto nº 9.690/2019. Porém, para que o decreto do Executivo tivesse seus efeitos suspensos, ainda seria necessária a aprovação do projeto pelo Senado. Antes mesmo de sua votação pela Câmara Alta, o presidente Jair Messias Bolsonaro editou o Decreto nº 9.716/2019, revogando dispositivos do decreto de Mourão.

No escopo do direito ao acesso, a LAI inova ao assegurar a transparência passiva, pela qual o cidadão pode requerer uma informação de seu interesse ao poder público, diferenciando-se da transparência ativa, que diz respeito a informações divulgadas pelos órgãos públicos de forma proativa e espontânea, conforme discutido em seção anterior.

A norma ainda garante duas formas de materializar o pedido de informação, por meio eletrônico ou presencialmente, fortalecendo ainda mais a transparência passiva. As respostas institucionais devem observar o prazo legal e vir com clareza, simplicidade e objetividade. A gratuidade, exceto quando há gastos com reprodução de documentos, também é legalmente assegurada.

tegoria de sigilo foi estendida aos titulares de cargos comissionados do Grupo DAS 101.5, por meio de delegação das autoridades antes previstas na LAI. No âmbito das informações reservadas, a classificação passa a ser permitida, após delegação pelas autoridades máximas de órgãos ou entidades, para qualquer agente público que exerça função de direção, comando ou chefia.

16 Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2019, na Câmara: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E9795C42590B56B275DB9DF335E3CC6F.proposicoesWebExterno2?codteor=1707167&filenome=PDL+3/2019.

Considerando esse cenário, a sociedade agora possui um diploma legal que lhe confere suporte para cobrar dados e informações que não são disponibilizadas de forma ativa pelo governo. Os Legislativos devem, portanto, ser mais transparentes em sua gestão, de maneira a atender prontamente às solicitações de acesso à informação, enviadas por meios eletrônicos ou feitas em um espaço adequado nas instituições. Contudo, para a consolidação das novas medidas de funcionamento dos órgãos públicos e de sua estrutura funcional exige-se adaptação. E é nesse processo de implementação que muitas dificuldades aparecem, uma vez que é necessário um rearranjo administrativo com treinamento e estrutura operacional adequados. Angélico (2012, p. 14) afirma que “a simples existência de uma regra evidentemente não é garantia de sucesso”, porém reconhece a importância da participação popular para garantir o acesso a informações. O autor resalta os obstáculos enfrentados pelo governo brasileiro para implementar a lei nos primeiros anos de vigência, citando, por exemplo, o federalismo brasileiro como um fator agravante. Para ele, os entes subnacionais, especialmente os locais, teriam mais dificuldades técnicas e financeiras para a execução legal.

Reforçando as dificuldades de implementação, Queiroz (2017, p. 155) relata que as câmaras municipais apresentam relevantes fragilidades para implementação de uma cultura de transparência, destacando que “a cultura patrimonialista do sigilo impera, e muitos vereadores, em especial os membros da Mesa Diretora da casa, se valem de chorumelas, como falta de recursos e de capacidade, para justificar o não investimento em prol da transparência”. Na mesma linha, investigação realizada por Raupp (2016), sobre transparência passiva nas prefeituras dos maiores municípios do País, confirma as dificuldades enfrentadas na esfera municipal após a aprovação da LAI. O autor mostra que os resultados não foram positivos: 77,74% das prefeituras foram consideradas “intransparentes” (termo usado pelo pesquisador) e apenas 22,26% foram classificadas como transparentes.

O desafio se estende para os parlamentos estaduais. Salgado (2015), em pesquisa realizada nos portais dos Legislativos dos estados, identificou uma expressiva variação na dificuldade de acesso ao “Portal da Transparência” e à página específica para acesso à informação. Em seu estudo, a autora percebeu que muitos sítios institucionais não dispunham sequer de um *link* ou botão específico para um pedido de informação.

As dificuldades na implementação da LAI atingem também a esfera judicial. Em análise da aplicação da lei nos tribunais estaduais e regionais federais, Zilli e Bernardes (2014) verificaram que o cumprimento de algumas determinações é satisfatório, mas de outras não. No que diz respeito à transparência passiva, nenhum órgão exigiu motivação nos pedidos de informação. No entanto, 44% dos tribunais não possuíam um formulário para envio da solicitação e, dos que tinham, 19% apresentavam-se fora do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

São vários os obstáculos para a implementação da lei. An-gélico (2015) os divide em dois grandes eixos: socioculturais e institucionais. No âmbito sociocultural, incluem-se: a reduzida atuação da sociedade, a escassa divulgação em relação ao direito de informação, a ausência de apoio à LAI por setores da sociedade que possuem informações privilegiadas, a possibilidade de represália do governo diante do uso prático da lei. Alguns dos obstáculos institucionais são: a ausência de órgão exclusivo e independente destinado a supervisionar assuntos que abarcam o acesso à informação pública, a baixa punição pela inobservância da LAI, a reduzida autonomia financeira ou administrativa de muitos órgãos, o uso de objeções que dificultam a realização do pedido pelo cidadão (como a necessidade de muitos elementos de identificação), a falta de conhecimento dos servidores públicos.

Para Paes (2012), o poder público brasileiro não possui de fato uma cultura de transparência, o que cria barreiras para a garantia do acesso à informação e para a implementação da LAI. Assim, ressalta a autora que a aprovação de uma lei é um

requisito indispensável, mas não é o bastante para efetivar o direito à informação pública. Enfim, a lei não é garantia da transparência nem da existência de uma máquina pública eficiente. Mas as leis são, certamente, suporte para a participação cidadã nesse controle dos atos do governo. É o que veremos no próximo tópico.

6 – Metodologia

Para analisar a transparência passiva dos parlamentos estaduais e distrital, inicialmente foi realizada uma busca dos canais de atendimento virtuais disponíveis nos 27 sítios oficiais dos respectivos órgãos.

Após identificado o canal adequado de cada instituição legislativa, foram enviados três diferentes pedidos de acesso à informação pública a cada parlamento, na mesma data (em 4 de novembro de 2018), salvo nos casos com impossibilidade de acesso ao portal ou ao formulário. Os *sites* que apresentaram problemas técnicos em um navegador foram analisados em outros dois programas alternativos. Os navegadores utilizados foram Google Chrome, Mozilla Firefox e Internet Explorer. Na primeira tentativa, constatada a dificuldade de acesso no *web-site* oficial, nos três navegadores, foram realizados novos testes em até mais dois dias ao longo da semana. As instituições cujos portais continuaram com problemas após as nove buscas (em três datas e nos três diferentes navegadores) não receberam as solicitações, já que não dispuseram de meio eletrônico para envio dos pedidos e não garantiram a transparência passiva pelos *sites* oficiais.

Ressalta-se que, previamente, foi criado um endereço eletrônico específico para recebimento das respostas dos Legislativos, com o propósito de tornar a pesquisa mais confiável, reduzindo os riscos de ruídos e falhas. Todos os dados pessoais fornecidos nos cadastros, no momento do registro da manifestação, foram informações verdadeiras da autora deste estudo, descartando

qualquer conduta ilícita que seja caracterizada como crime de falsidade ideológica.

Identificado o canal apropriado ou disponível para envio do pedido de informação, dispararam-se três mensagens para cada parlamento contendo perguntas específicas, quais sejam:

Pergunta 1: Endereço de todos os bens imóveis de propriedade da instituição;

Pergunta 2: Relação de municípios visitados pelo presidente da Casa, em razão do exercício do mandato, no período de 1º de janeiro a 31 de outubro de 2018, desconsiderando os municípios do próprio estado¹⁷;

Pergunta 3: Identificação do órgão equivalente à CGU, no âmbito do Legislativo estadual, ao qual o requerente deve recorrer caso seja negado o acesso à informação.

Vale ressaltar que foi tomado o cuidado de solicitar informações que, a princípio, não constariam na transparência ativa. Não que isso fosse um impedimento para a formulação dos questionamentos, todavia evitou-se uma pergunta cuja resposta resultasse na necessidade de buscas excessivas pelo cidadão (neste caso, pela pesquisadora) no universo virtual da instituição.

A seguir, serão relatadas algumas observações quanto às dificuldades de identificação do canal eletrônico adequado para envio de um pedido de informação. Logo após, trataremos das instituições que fornecem o protocolo de atendimento após o envio da demanda e, depois, abordaremos o cumprimento do tempo previsto em lei para responder à solicitação do cidadão. Por fim, será analisada a qualidade das respostas daqueles parlamentos que prestaram informação pública.

17 Em se tratando do Distrito Federal, a pergunta solicitou que se desconsiderassem as regiões administrativas da respectiva unidade federativa.

6.1 – Busca dos Serviços de Informações ao Cidadão nos portais oficiais

Durante a navegação nas diferentes páginas da internet dos Legislativos em análise, destaca-se a variação nas interfaces de interação com o cidadão. Alguns *websites* mostram-se mais amigáveis e modernos, enquanto outros são mais ultrapassados e pouco acolhedores. Em época de intenso avanço tecnológico, ficou evidente a precariedade dos *sites* de algumas instituições.

No contexto da transparência passiva, a LAI, no art. 9º, inciso I, declara a necessidade de criação de Serviço de Informações ao Cidadão em um local adequado 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 (BRASIL, 2011).

E acrescenta, no § 2º do art. 10, a obrigação de “viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet”, isto é, um formato eletrônico para o Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Quando se averiguam os serviços de informações presentes nos portais dos Legislativos, percebe-se uma elevada discrepância em relação aos mecanismos disponíveis nos diversos parlamentos. O cidadão nem sempre encontra uma identificação clara do *link* de acesso à informação, tampouco conta com um formulário eletrônico adequado para envio de um pedido de informação. Essa falta de padronização é um fator que gera incerteza para o cidadão, visto que, quando existem vários canais de comunicação institucionais sem especificação da finalidade, o usuário pode escolher o caminho menos apropriado para envio de um pedido de informação pública.

Após a busca, por erros técnicos presentes nos portais institucionais, constatou-se a inviabilidade de incluir em todo o estudo a Assembleia do Tocantins e, no caso da Bahia, foi possível analisar apenas este tópico. Explicaremos mais adiante as dificuldades encontradas. Então, os 26 órgãos legislativos analisados (excluindo-se o Parlamento do Tocantins) foram divididos em cinco categorias quanto ao meio disponível para envio de um pedido de informação pública:

1. Instituições que divulgam um endereço eletrônico para contato: Assembleia de Roraima, que corresponde a 3,85% do universo investigado;
2. Instituições que relacionam o formulário de acesso à informação à Ouvidoria: Assembleias dos Estados do Ceará, do Maranhão, do Piauí e de Sergipe, que representam 15,39%;
3. Parlamentos que, embora possuam um formulário, não fazem nenhuma referência ao acesso à informação: Assembleias de Alagoas, do Amapá e do Pará, o equivalente a 11,54%;
4. Instituições que possuem formulário com menção à LAI, à norma específica de acesso à informação da instituição ou ao e-SIC: Assembleias do Acre, do Amazonas, da Bahia, do Distrito Federal, de Mato Grosso do Sul, de Minas Gerais, do Paraná, de Pernambuco e de Santa Catarina, as quais, em termos percentuais, são 34,61%;
5. Parlamentos que, além dessa associação à norma ou ao e-SIC, possuem um sistema de acompanhamento do pedido no portal institucional: Assembleias do Espírito Santo, de Goiás, de Mato Grosso, da Paraíba, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul, de Rondônia e de São Paulo, que correspondem a 34,61%.

Quadro 1 – Meio disponível para envio de pedido de informação nos portais dos Legislativos estaduais e distrital

| Poder Legislativo | Ouvidoria (E-mail) | Ouvidoria (Formulário) | Formulário sem referência a acesso à informação | Formulário com referência a acesso à informação | Formulário com referência a acesso à informação e que permite acompanhamento |
|-------------------|--------------------|------------------------|---|---|--|
| AC | | | | X | |
| AL | | | X | | |
| AM | | | | X | |
| AP | | | X | | |
| BA | | | | X | |
| CE | | X | | | |
| DF | | | | X | |
| ES | | | | | X |
| GO | | | | | X |
| MA | | X | | | |
| MG | | | | X | |
| MS | | | | X | |
| MT | | | | | X |
| PA | | | X | | |
| PB | | | | | X |
| PE | | | | X | |
| PI | | X | | | |
| PR | | | | X | |
| RJ | | | | | X |
| RN | | | | | X |
| RO | | | | | X |
| RR | X | | | | |
| RS | | | | | X |
| SC | | | | X | |
| SE | | X | | | |
| SP | | | | | X |
| TO | - | - | - | - | - |

Fonte: Elaboração própria.

Para facilitar o manuseio do sistema pelos usuários externos e internos, a CGU criou dois manuais sobre o e-SIC (um para o cidadão e outro para a administração pública). O e-SIC é utilizado pela CGU para coordenar os pedidos de informação enviados ao Executivo federal, centralizando esse serviço dentro de suas competências. Os dois tutoriais contêm orientações sobre o funcionamento do sistema e referenciam um mecanismo para consultar o andamento dos pedidos, de forma a garantir aos cidadãos uma maior transparência no procedimento.

Conforme dados aqui coletados, ficou constatado que 34,61% das instituições pesquisadas permitem ao cidadão rastrear o progresso do seu pedido no sistema, ou seja, nove parlamentos (das 26 instituições analisadas) disponibilizam um acompanhamento no *site* segundo orientação da CGU.

Não bastassem as variações dos portais que confirmam a ausência de padronização dos processos, há instituições cujo caminho para acesso à informação pública é mais dificultoso, como é o caso de Alagoas. O Legislativo alagoano disponibiliza um *link* intitulado “Acesso à Informação”, conforme o padrão do Executivo federal, porém as páginas exibidas não competem ao Parlamento de Alagoas, mas ao próprio governo federal. No “Portal da Transparência”, há uma guia denominada “Acesso à Informação”, todavia ela é desprovida de formulário e de *e-mail* para contato. Fora dessa guia, foi possível detectar apenas um formulário geral, destinado à “administração do *site*”, por meio do qual foram enviadas as solicitações deste estudo.

Importante destacar que, à época da pesquisa, foi inviável realizar contato com a Assembleia Legislativa de Alagoas para certificação do canal adequado de acesso à informação, uma vez que o portal oficial não fornecia nenhum número de telefone. No Facebook institucional, o número anunciado não completava ligação e aqueles encontrados em páginas de buscas da internet também inexistiam ou se mantinham sempre ocupados. Essa postura do órgão contradiz a determinação da Lei de Acesso, constante em seu inciso I do § 1º do art. 8º, de que o telefone

seja divulgado em um local de fácil acesso e independentemente de requerimento.

No Parlamento da Bahia, embora tenha sido possível classificar o meio disponível para envio de pedidos, houve falha ao final do encaminhamento das demandas, configurando problemas técnicos no portal. Assim, exceto a classificação do meio disponível para envio de pedidos, as demais análises do estudo não foram factíveis (existência de protocolo, cumprimento de prazo legal e satisfação da resposta). No *site* dessa casa legislativa, não há campo apropriado para inserção de dados que permita acompanhar o *status* da solicitação de informação. Cabe ainda informar que o telefone disponível no portal institucional também não funcionava.

À época do encaminhamento das solicitações, por dificuldades de acesso ao portal e ao formulário do parlamento pernambucano (encontravam-se indisponíveis), foi necessário enviar as demandas à instituição pelo *e-mail* da Ouvidoria, após orientação, via telefone, de servidor do Legislativo. Há, contudo, um formulário apropriado do Serviço de Informações ao Cidadão, embora não haja mecanismo para rastrear o pedido.

Outro obstáculo encontrado foi a exigência de documento de identificação do cidadão para abertura de uma solicitação. A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul vinculou a necessidade de anexar um arquivo com a imagem da carteira de identidade ou de documento similar para cada pedido enviado, demandando tempo e habilidade do usuário no manejo de ferramentas virtuais. A LAI prevê a necessidade de identificação do requerente, no entanto, no § 1º do art. 10, proíbe exigências nesse procedimento que inviabilizem a abertura da solicitação. De fato, para alguns cidadãos, a imposição do parlamento gaúcho pode prejudicar a concretização de um pedido de informação.

O portal da Assembleia de Roraima revelou-se instável, dificultando seu acesso. E, quando acessível, o formulário contido no *link* “Contatos” não funcionava e a linha telefônica do número fornecido pelo *site* mantinha-se sempre ocupada. Porém, o parlamento disponibiliza, para prestar informação pública e dar trans-

parência à sua atuação, o endereço eletrônico da Ouvidoria, via utilizada para encaminhamento dos pedidos desta pesquisa.

Quanto à Assembleia de Tocantins, embora houvesse menção ao e-SIC, não foi possível analisar se havia um mecanismo que permitisse acompanhar o andamento do pedido, visto que também houve uma falha técnica no *site*. Nesse caso, não foi viável nem cadastrar os dados do usuário, pois ocorreu erro inesperado durante o preenchimento dos campos no e-SIC. O cadastramento é um procedimento prévio necessário para acessar o formulário do sistema. A falha foi confirmada por servidor do setor de Tecnologia de Informação da Assembleia (após contato telefônico). Foi informado à pesquisadora que, para garantir o envio dos pedidos deste estudo, a instituição entraria em contato para o atendimento das três solicitações. No entanto, ninguém da referida assembleia retornou para a coleta de dados e o *website* continuou com problemas ao longo da semana. Dessa forma, não incluímos esse estado em nenhuma avaliação desta investigação.

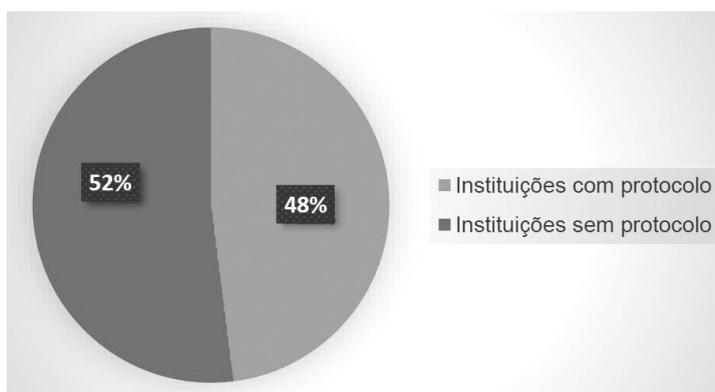
De fato, percebe-se que nem mesmo uma ferramenta aos moldes do manual da CGU garante um atendimento eficiente, como será apresentado mais adiante. A sociedade deve, em caso de ausência de resposta, ser reativa a esse distanciamento institucional e cobrar um retorno satisfatório, procurando órgão competente interno ou externo.

6.2 – Análise da existência de protocolo

Após o envio das solicitações, foram identificadas aquelas instituições que forneceram um protocolo de atendimento ao cidadão, seja por meio de uma tela *pop up* de aviso, seja por mensagem eletrônica enviada para o *e-mail* do solicitante, ou por ambas as formas. O fornecimento de um protocolo é uma medida favorável à transparência, pois é a garantia da abertura de um pedido do cidadão à instituição e de acompanhamento de sua demanda. Com o código do pedido, pode-se exigir a responsividade do órgão, em caso de atraso, insatisfação ou ausência de resposta.

Exposta a impossibilidade de envio para os Legislativos da Bahia e do Tocantins, foram 25 órgãos avaliados. Destes, apenas 12 instituições forneceram um protocolo de atendimento, o equivalente a 48%. Os estados que cumpriram esse requisito foram Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo, além do Distrito Federal.

Gráfico 1 – Fornecimento de protocolo pelos Legislativos



Fonte: Elaboração própria.

Diante dos dados coletados, evidencia-se que o atendimento virtual não é padronizado, revelando que alguns órgãos legislativos, ao fornecer o número do pedido, prezam, ao menos, pela intenção da transparência institucional, ao passo que outros preferem não se comprometer com a responsabilidade perante os questionamentos recebidos.

6.3 – Análise do cumprimento do prazo previsto em lei

A LAI prevê, em seu art. 11, um prazo para disponibilização da informação requerida pelo cidadão:

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

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 (BRASIL, 2011).

A vanguarda do governo federal na implementação da Lei de Acesso à Informação foi base para as regras quanto a prazos observadas por esta pesquisa. O Executivo federal segue os preceitos contidos na LAI e no Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta o acesso à informação nessa esfera de governo, e ainda as especificidades de contagem de prazo estabelecidas pela Lei de Processo Administrativo nº 9.784/1999. Essa norma estabelece:

Art. 66 – Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º – Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º – Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo (BRASIL, 1999).

Para esclarecer a distinção entre o termo “cientificação oficial” e o registro no e-SIC, o governo federal, em sua página ofi-

cial de acesso à informação, destaca as regras a serem obedecidas por seus órgãos ou entidades.

Quadro 2 – Diferença entre registro no e-SIC e certificação oficial

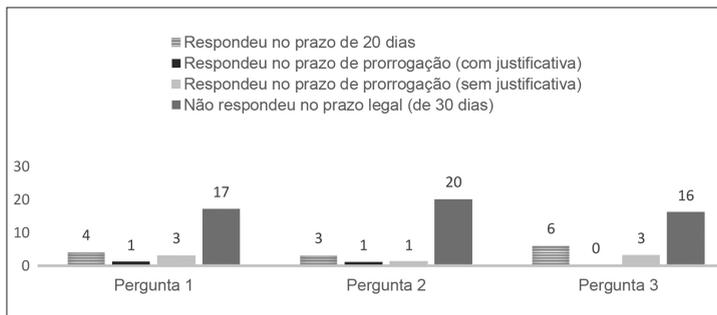
| Registro no e-SIC | Certificação oficial |
|-------------------------------------|---------------------------------|
| Em dia útil, antes das 19 horas. | Mesmo dia do registro no e-SIC. |
| Em dia útil, a partir das 19 horas. | Próximo dia útil. |
| Em dia não útil, a qualquer hora. | Próximo dia útil. |

Fonte: Portal do governo federal sobre acesso à informação [201-].

Para o desenvolvimento deste estudo, uma busca dos feriados e recessos federais, estaduais, distritais e municipais (das capitais dos estados) foi realizada para a contagem do prazo. Conquanto, não foi identificado feriado que resultasse em adiamento da abertura ou do encerramento do prazo.

Observado isso, procedeu-se à análise temporal do atendimento das instituições diante dos três questionamentos realizados. Importante ressaltar que foram enviadas 75 mensagens: três para cada um dos 25 parlamentos com canais disponíveis para envio de pedido (Bahia e Tocantins encontravam-se inacessíveis). Considerando o prazo legal máximo de 30 dias, as mensagens foram divididas em quatro grupos para cada pergunta enviada: respondidas até os 20 dias iniciais; respondidas dentro do prazo de prorrogação com justificativa; respondidas no período de prorrogação sem justificativa; e não respondidas no prazo legal.

Gráfico 2 – Análise temporal das respostas dos Legislativos estaduais e distrital



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 2 revela a ausência de comprometimento em relação aos prazos legais dado que, na pergunta 1, apenas oito instituições responderam dentro do período previsto na LAI (quatro dentro de 20 dias; uma no prazo de prorrogação, justificado seu uso; três responderam na prorrogação, sem justificativa) e 17 não retornaram. Na pergunta 2, foram cinco respostas dos Legislativos (três dentro de 20 dias; uma no prazo de prorrogação, com justificativa; uma no prazo de prorrogação, sem justificativa) e 20 instituições não responderam no prazo legal de 30 dias. Quadro semelhante se repete na pergunta 3, em que ocorreram nove respostas institucionais (seis no prazo de 20 dias; três no prazo de prorrogação, sem justificativa) e 16 parlamentos não responderam.

Assim, das 75 mensagens enviadas (três perguntas para cada um dos 25 parlamentos), apenas 22 foram respondidas dentro do prazo (29,33%), considerando, inclusive, o prazo adicional de dez dias legais previstos para prorrogação. Foram 53 mensagens sem retorno, ou seja, 70,67% das demandas não foram respondidas.

O quadro a seguir evidencia os Legislativos que responderam às solicitações enviadas.

Quadro 3 – Comparação do quesito temporal do atendimento virtual entre os Legislativos estaduais e distrital

| Poder Legislativo | Resposta à pergunta 1 no prazo legal | Resposta à pergunta 2 no prazo legal | Resposta à pergunta 3 no prazo legal |
|---|--|--|---|
| AC | Não | Não | Não |
| AL | Não | Não | Não |
| AM | Não | Não | Não |
| AP | Não | Não | Não |
| BA | - | - | - |
| CE | Não | Não | Não |
| DF | Sim | Sim | Sim |
| ES | Sim | Sim | Sim |
| GO | Sim | Sim | Sim |
| MA | Não | Não | Não |
| MG | Sim (na prorrogação, sem justificativa) | Não | Sim (na prorrogação, sem justificativa) |
| MS | Não | Não | Não |
| MT | Não | Não | Sim |
| PA | Não | Não | Não |
| PB | Sim (na prorrogação, sem justificativa) | Não | Sim |
| PE | Não | Não | Sim |
| PI | Não | Não | Não |
| PR | Não | Não | Não |
| RJ | Sim (na prorrogação, sem justificativa) | Sim (na prorrogação, sem justificativa) | Sim (na prorrogação, sem justificativa) |
| RN | Não | Não | Não |
| RO ¹⁸ | Não | Não | Sim (na prorrogação, sem justificativa) |
| Não | Não | Não | Não |
| Não | Sim (na prorrogação e com justificativa) | Sim (na prorrogação e com justificativa) | |
| Sim (na prorrogação, sem justificativa) | Sim | Não | Não |
| SE | Não | Não | Não |
| SP | Não | Não | Não |
| TO | - | - | - |

Fonte: Elaboração própria.

18 Quanto às perguntas 1 e 2, a instituição deu um retorno sem atender aos questionamentos, apenas comunicando que enviaria as demandas ao setor

Os números obtidos demonstram a indiferença dos Legislativos em relação às demandas da sociedade. Na esfera federal, a lei assegura ao cidadão o direito de recorrer junto à CGU quando há descumprimento dos prazos legais pelo Poder Executivo. Não obstante, nos âmbitos estaduais e distrital, não está expresso qual seria o órgão competente para revisar o descumprimento de prazo pelos Legislativos, pois é necessário que a própria instituição normatize o assunto, como estabelece o art. 45 da Lei de Acesso à Informação.

Segundo a CGU, além de seguir a LAI, os parlamentos estaduais e distrital devem criar sua própria legislação. Em caso de desobediência dos limites temporais legais e na ausência de normas Legislativas que defina o órgão responsável pela fiscalização do cumprimento dos prazos, foi sugerido provocar o Ministério Público dos estados em questão ou do Distrito Federal, responsáveis pela boa aplicação da lei. Essas orientações foram fornecidas em esclarecimento a demandas virtuais enviadas à CGU pela pesquisadora, em setembro de 2017 e novembro de 2018.

Todavia, de nada adianta responder no prazo (para os poucos parlamentos que assim o fizeram), se a qualidade da resposta não é consistente. É o que veremos no próximo tópico.

6.4 – Avaliação do conteúdo da resposta institucional

Ao averiguar o conteúdo dos retornos institucionais, verifica-se a falta de empenho em ser transparente. Em um montante de 75 mensagens, foram 22 respostas dentro do prazo, conforme analisado em tópico anterior. Assim, apenas essas foram as respostas avaliadas quanto à qualidade. Dos 22 retornos, 18 foram satisfatórios e quatro foram julgados improcedentes.

Foram considerados insatisfatórios aqueles retornos que desviaram do questionamento enviado, seja por incompreen-

responsável e que um novo contato seria feito com as respostas adequadas aos pedidos. Todavia, não houve retorno posterior, no prazo legal de 30 dias. Assim, as duas solicitações foram consideradas não respondidas, uma vez que o atendimento de fato aos pedidos não foi realizado.

são do que foi perguntado, seja por desconhecimento das regras normatizadas pela LAI ou da própria estrutura organizacional do estado. Também foi classificado como insatisfatório o retorno que transferiu a busca para o cidadão, mas não orientou o caminho de forma adequada para encontrar a resposta à solicitação, tornando inviável a pesquisa pelo demandante.

O Quadro 4 e o gráfico a seguir mostram uma análise da qualidade dos retornos dos parlamentos.

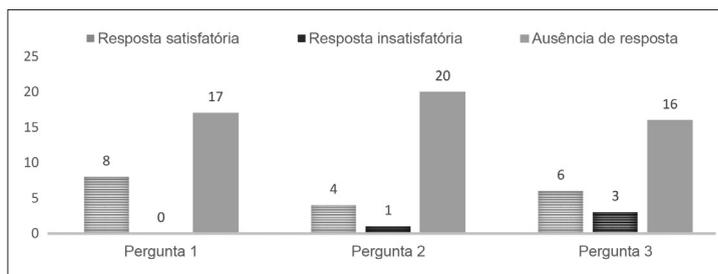
Quadro 4 – Comparação do quesito satisfação do atendimento virtual entre os Legislativos estaduais e distrital

| Poder Legislativo | Satisfação da pergunta 1 | Satisfação da pergunta 2 | Satisfação da pergunta 3 |
|-------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| AC | | | |
| AL | | | |
| AM | | | |
| AP | | | |
| BA | | | |
| CE | | | |
| DF | Satisfatório | Satisfatório | Satisfatório |
| ES | Satisfatório | Satisfatório | Satisfatório |
| GO | Satisfatório | Satisfatório | Não satisfatório |
| MA | | | |
| MG | Satisfatório | | Satisfatório |
| MS | | | |
| MT | | | Satisfatório |
| PA | | | |
| PB | Satisfatório | | Satisfatório |
| PE | | | Satisfatório |
| PI | | | |
| PR | | | |
| RJ | Satisfatório | Não satisfatório | Não satisfatório |
| RN | | | |
| RO | | | Não satisfatório |
| RR | | | |
| RS | Satisfatório | Satisfatório | |
| SC | Satisfatório | | |
| SE | | | |
| SP | | | |
| TO | | | |

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 4 demonstra que apenas os Legislativos do Espírito Santo e do Distrito Federal atenderam às três perguntas satisfatoriamente. É relevante destacar que ambos os parlamentos responderam dentro do prazo legal de 20 dias a todas as solicitações enviadas (de acordo com o Quadro 3) e ainda forneceram protocolo ao cidadão. No entanto, apenas a Assembleia Legislativa do Espírito Santo possui formulário com mecanismo de acompanhamento do pedido de informação no *site*, segundo modelo da CGU.

Gráfico 3 – Análise do conteúdo das respostas dos Legislativos estaduais e distrital



Fonte: Elaboração própria.

Conforme nos revela o Gráfico 3, dos 22 retornos institucionais, oito foram referentes à pergunta 1, e todas foram consideradas satisfatórias. Na pergunta 2, foram apenas cinco respostas institucionais, das quais quatro foram satisfatórias e uma inadequada. Na última pergunta, foram nove demandas respondidas, das quais seis foram satisfatórias e três inapropriadas.

Das quatro respostas incongruentes, uma diz respeito à pergunta 2, sobre as viagens do presidente da Casa. A Assembleia do Rio de Janeiro negou o acesso à informação com base em uma orientação publicada em *Diário Oficial*, a qual destaca que “não pode ter por objeto informação que já esteja disponível no Diário Oficial ou no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa”. Embora a LAI desobrigue o órgão a prestar informação quando esta já está publicada e são fornecidos, por escrito, o lugar e a forma de se obtê-la, a norma também impõe a necessidade de orientações procedimentais para alcançar a informação:

Art. 7º – O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de 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; (BRASIL, 2011).

Assim, torna-se inviável encontrar qualquer informação em um universo virtual tão amplo, sem indicar a edição ou a data de publicação, tampouco o local específico no portal para que o cidadão possa realizar a busca desejada. Ou seja, não houve nenhuma orientação da Assembleia do Rio de Janeiro quanto aos procedimentos para o acesso da informação solicitada.

As outras três respostas inadequadas foram relativas à pergunta 3 (ver Gráfico 3), que solicitava a indicação do órgão correspondente à CGU, na esfera do Legislativo estadual ou distrital, responsável pela avaliação de recurso em hipótese de negativa de acesso à informação. A Assembleia de Goiás indicou a própria CGU e a do Rio de Janeiro, a Controladoria-Geral do Estado (CGE). Ora, a pergunta se referia a um órgão do Legislativo estadual e tanto a CGU quanto a CGE são órgãos do Executivo, das esferas federal e estadual, respectivamente. Já a Assembleia de Rondônia não compreendeu o comando da pergunta, desviando-se do questionamento realizado ao responder que não possuía nenhum órgão da CGU dentro do respectivo parlamento.

Diante dos dados coletados e da experiência profissional da pesquisadora, que trabalha com o “Fale com”¹⁹ da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, alguns pontos importantes podem ser implantados por todos os Legislativos para obtenção de resultados mais eficientes: o fornecimento de um protocolo de atendimento ao cidadão; o registro permanente da solicitação em um sistema eletrônico criado para esse fim (e-SIC), conferindo responsividade ao servidor que recebe a demanda; um sistema que permita ao cidadão acompanhar o

19 Serviço eletrônico de informação ao cidadão da ALMG. Uma mensagem de acesso à informação pública é de responsabilidade do Centro de Atendimento ao Cidadão da Casa. É válido destacar que não foi encaminhada nenhuma pergunta para o setor de lotação da pesquisadora.

andamento da demanda e protocolar recurso; a possibilidade de vincular a avaliação de desempenho do servidor ao cumprimento de suas atribuições, conseqüentemente refletindo na evolução da carreira daquele que detém a informação.

Embora a pesquisa tenha ficado limitada pelo baixo retorno dos parlamentos, o resultado revelou que ainda impera a cultura da obscuridade na máquina administrativa brasileira e que a LAI não é cumprida adequadamente, mesmo após quase oito anos da sua aprovação. Muitas mudanças são necessárias e novos passos precisam ser dados para que avancemos no acesso à informação, na transparência pública e na consolidação da democracia brasileira.

7 – Conclusão

A pesquisa confirma que a simples existência de uma lei de acesso à informação não basta para garantir que haja transparência passiva por parte das instituições legislativas, ou seja, a lei é uma condição necessária, mas não é suficiente para proteger o direito de acesso à informação pública.

Os canais de comunicação com a sociedade são portas de entrada fundamentais para aproximar o Estado do cidadão. Porém, essas entradas precisam ser aperfeiçoadas, pois percebeu-se que algumas são apenas ferramentas decorativas que não cumprem a finalidade para a qual foram criadas. Muitos são os obstáculos ainda existentes que dificultam alcançar a transparência passiva prevista em lei.

Alguns dos entraves que contribuem para impedir essa translucidez são as limitações de acesso à internet, a falta de iniciativa do cidadão brasileiro ou a passividade da sociedade, as restrições institucionais (seja a permanência da cultura da opacidade, sejam as dificuldades técnicas ou financeiras), além do uso de linguagem pouco clara em *sites* oficiais.

Impasses identificados nesta pesquisa, naquilo que se refere ao acesso à informação pública no âmbito dos parlamentos

estaduais e distrital, foram: problemas relacionados às falhas tecnológicas dos *sites* oficiais; existência de obstáculos no momento da identificação do cidadão demandante, como ocorreu na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul; falta de padronização para o canal de acesso à informação; ausência de identificação do canal apropriado para envio do pedido; inexistência de mecanismo de acompanhamento da solicitação e de fornecimento de protocolo; despreparo do servidor responsável pelo atendimento virtual, entre outros.

O resultado do estudo nos revelou o descaso da maior parte dos Legislativos aos questionamentos do cidadão, evidenciando que nem todas as portas do poder público estão abertas para o povo. Ainda na fase inicial da pesquisa, na busca de um canal que corresponda ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), nos sítios oficiais dos Legislativos estaduais e distrital, constatou-se o quão penoso foi encontrar o meio institucional adequado para envio de pedido de informação já que não há uma padronização para esse processo no âmbito do Poder Legislativo.

A investigação mostrou que duas instituições (Assembleias Legislativas dos Estados da Bahia e do Tocantins) são completamente inacessíveis e, das 25 restantes, muitas não cumpriram os requisitos avaliados nesta pesquisa (fornecimento de protocolo, cumprimento do prazo legal e qualidade da resposta enviada). O protocolo de atendimento foi fornecido por apenas 12 dos órgãos pesquisados, ou seja, 48%. Os dados revelaram que muitos não cumprem os prazos estabelecidos em lei, tampouco se preocupam em responder as demandas do cidadão: apenas 29,33% dos questionamentos enviados cumpriram o quesito temporal de 30 dias (20 dias iniciais, prorrogáveis por mais dez dias), o equivalente a 22 respostas em um universo de 75 pedidos. Dessas, apenas 18 foram satisfatórias, ou seja, 24% das solicitações foram respondidas adequadamente. Ao final, apenas os Legislativos do Espírito Santo e do Distrito Federal cumpriram todos os quesitos para os três questionamentos enviados. Não obstante, somente o parlamento capixaba

disponibiliza, no portal, um formulário com mecanismo para acompanhar o *status* do pedido.

Os resultados são desanimadores, refletindo a necessidade de mudança. Novos estudos são necessários para aprofundarmos nessa seara. Uma análise comparativa das normas sobre acesso à informação dos Legislativos estaduais e distrital seria importante para compreender os caminhos tomados por cada instituição avaliada, uma vez que a LAI, em seu art. 45, garante a esses entes a criação de legislações específicas com regras próprias. Uma pesquisa mais detalhada das ferramentas dentro dos sistemas eletrônicos (como um estudo sobre os mecanismos de recursos existentes no e-SIC) também pode ser um instrumento para contrastar as diferenças adotadas pelos parlamentos, revelando os métodos mais eficientes empregados pelo poder público.

Finalmente, fica evidente que o progresso institucional precisa vir acompanhado de um avanço na cidadania ativa da sociedade brasileira, para que o cidadão participante cobre uma mudança de comportamento do Estado, desconstruindo a cultura da opacidade no interior da máquina pública. Associado a isso, a instituição deve buscar por um servidor que exerça suas atividades com competência e responsabilidade, refletindo na excelência do atendimento informacional público.

A fiscalização dos serviços prestados pelos representantes do povo é tão imprescindível quanto a existência de recursos institucionais que permitam o controle das ações públicas e de servidores preparados para prestar o serviço público com eficiência. E a transformação, provavelmente, somente acontecerá quando a população exigir, quando a sociedade manifestar esse desejo.

O estudo mostrou que a LAI não está sendo devidamente cumprida, especialmente no âmbito da transparência passiva. O gestor público e o agente político devem agir com responsabilidade, prezando pelo respeito à população e pela garantia da boa aplicação da Lei de Acesso à Informação. A ampla implementação

da LAI, tão importante para o progresso democrático, é fundamental para que a lei não vire letra morta no arcabouço jurídico.

8 – Referências

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação: reforço ao controle democrático**. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015. (Coleção Para entender direito).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual do cidadão**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADA0.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual do SIC**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_

Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9690.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019. Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9716.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL, Governo Federal. **Prazos**. [S.l.: s.n.], [201-]. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/pedidos/prazos>. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29, de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13460-26-junho-2017-785098-publicacaooriginal-153203-pl.html>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 maio 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Governo eletrônico. **Governo Digital**, Brasília, [20--]. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico> Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. Ouvidoria do Governo Federal. **Lei modelo de acesso à informação**: qual a sua importância e por que está sendo revisada? Brasília, 2018. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/noticias/lei-modelo-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL, Senado Federal. **Senado registra recorde de participação popular no primeiro semestre**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/20/senado-tem-recorde-de-participacao-popular>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CARVALHO, J. M. C. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **The RTI rating**: analyses the quality of the world's access to information laws. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 15 dez. 2018.

COHEN, F. B. R. F.; MELLO, S. A. B.; QUEIROZ, A. B. **O capital intelectual nos sites de legislativos estaduais**: uma análise comparativa. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado

de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2007. (Relatórios do Nepel; v. 1)

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. **TIC governo eletrônico 2017**: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR . **TIC domicílios 2016**: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2017. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. **TIC domicílios 2017**: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic_dom_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.

FIGUEIREDO, V.; GAZONI, R. Transparência nos sites dos municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 8, n. 2, 18 ago. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/42996/28999>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GUIDI, L. E-democracia em Bolonha: a rede cívica Iperbole, e como construir uma comunidade participativa online. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p.49-70, maio 2001. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO3_N1_PDF/ip0301guidi.pdf. Acesso em: 15 ago. 2016.

MACHADO, A. **Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2019**. Susta a aplicação do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, no que diz respeito à delegação da competência de classificação

de informações públicas nos graus de sigilo ultrassecreto ou secreto. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E9795C42590B56B275DB9DF335E3CC6F.proposicoesWebExterno2?co dteor=1707167&filename=PDL+3/2019. Acesso em: 30 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Disponível em: http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_por.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Lei modelo interamericana sobre o acesso à informação pública. **Good Law & Practice**. Disponível em: https://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese. Acesso em: 11 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNICRIO, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

PAES, E. B. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. Acesso em: 12 nov. 2018.

PAES, E. B. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.49, n.195, p. 245-257, jul./set. 2012.

PINTO, M. J. A condenação do Brasil no caso da Guerrilha do Araguaia pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Jus.com.br**, São Paulo, mar. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21291/a-condenacao-do-brasil-no-caso-da-guerrilha>

do-araguaia-pela-corte-interamericana-de-direitos-humanos. Acesso em: 16 nov. 2018.

QUEIROZ, A. B. O dever de transparência na atuação das câmaras municipais. *In*: REZENDE, A. J. C.; BERNARDES JÚNIOR, J. A. (Coord.). **Estudos sobre Poder Legislativo municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017. p. 133-160.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 34-52, set./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2016v13n30p34>. Acesso em: 14 nov. 2018.

ROVER, A. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. *In*: ROVER, A. J. (ed). **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitárias de Zaragoza, 2008, p. 9 - 34. (Lefis series 3). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267990763_O_GOVERNO_ELETRONICO_E_A_INCLUSAO_DIGITAL_DUAS_FACES_DA_MESMA_MOEDA_CHAMADA_DEMOCRACIA. Acesso em: 15 ago. 2016.

SALGADO, E. D. Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015. (Coleção direito administrativo positivo; v. 33).

SANCHEZ, O. A. **Governo eletrônico do estado de São Paulo**. São Paulo: Cedec,

2003. (Série didática; n. 6). Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/DIDATI7-GOV%20ELETR.pdf. Acesso em: 13 nov. 2018.

SILVEIRA, M. A. K. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 231-260, 2012. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/22165826-rpg69livro.pdf#page=233>. Acesso em: 15 nov. 2018.

TEIXEIRA, M. A. C.; ZUCCOLOTTO, R. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 24, n. 82, p. 390-411, jul./ set. 2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **O que fazemos**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/o-que-fazemos/programa-de-governanca-local-cidades-e-comunidades>. Acesso em: 10 dez. 2018.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2018**. Berlim, 2019. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/tibr-downloads/CPI-2018.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

ZILLI, A. R. D.; BERNARDES, M. B. Análise da aplicação da lei de acesso à informação nos tribunais estaduais e tribunais regionais federais. *In*: ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; MEZZARоба, O. **Governo eletrônico e inclusão digital**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. p. 82-111.

3

Cumprimento da Lei de Acesso à Informação no Portal da Transparência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

DOI: <https://doi.org/10.29327/264759.20.34-3>

Enzo Menezes de Menezes¹

Bruno de Almeida Oliveira²

Resumo: O artigo discute o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) como garantia do princípio constitucional da publicidade e como meio de fortalecimento da *accountability*. Avalia-se a aderência do Portal da Transparência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais aos preceitos definidos pela LAI e pela Deliberação 2.555/13. Para mensurar a transparência ativa do Portal da Assembleia, foi aplicado o ITL (Índice de Transparência Legislativa), criado pela Secretaria de Transparência do Senado Federal. Os resultados apontam que o Legislativo mineiro atingiu 117,5 em 152 pontos, ou 77,30% do total. Apesar do esforço para permitir o controle social da instituição, a ALMG precisa aprimorar o mecanismo de divulgação de dados públicos que já estejam sob sua guarda.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. *Accountability*. Portal da Transparência. Índice de Transparência Legislativa. Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

1 Pós-graduado em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Graduado em Comunicação Social / Jornalismo pela Universidade Fumec. Coordenador de pautas e produtor na Rede Record de Televisão. Contato: eenzo.m@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4704739805463587>.

2 Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), onde atua como professor. Consultor-geral do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). Contato: bruno.oliveira@tce.gov.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5806199940123748>.

Abstract: *The article discusses compliance with the Brazilian Freedom of Information Act (12,527/11 Act, known as LAI) as a guarantee of the constitutional principle of publicity and as a means to strengthen accountability. The adhesion of the Transparency Portal of the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG) to the precepts defined by LAI and by Resolution 2,555/13 is evaluated. In order to measure the active transparency of the ALMG Portal, the ITL (Legislative Transparency Index) created by the Senate Compliance Office was applied. Results indicate that ALMG reached 117.5 out of 152 points, or 77.30%. Despite the effort to allow social control of the institution, as far as transparency and accountability are concerned, ALMG needs to improve its mechanism for public data dissemination.*

Keywords: *Freedom of Information Act. Accountability. Legislative Transparency Index. Compliance.*

1 – Introdução

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) é um desafio à cultura do sigilo que sempre orientou o Estado brasileiro. É um mecanismo que contribui para a abertura dos governos à sociedade por meio da transparência, da prestação de contas, do incentivo à participação cidadã e à inovação tecnológica na administração pública (BRASIL, 2016).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 19, consagra a liberdade de expressão e o direito à informação: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (NAÇÕES UNIDAS, 2018). Nesse sentido, o artigo 13 do Pacto de San José da Costa Rica destaca “a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras”. O refinamento do direito à informação levou ao delineamento do direito de acesso a informações públicas (VALIM, 2015).

No Brasil, o direito de acesso à informação é um marco expresso apenas na Constituição Federal de 1988, um século após a Proclamação da República. Celso Antônio Bandeira de Mello

(2015) ensina que a Carta Magna consagra a liberdade de pensamento e expressão (art. 5º, IV e IX e art. 220), o direito à informação (art. 5º, XIV e art. 220) e o direito de acesso a informações públicas (art. 5º, XXXIII, art. 37, §3º, inc. II, e art. 216, §2). O art. 37, *caput*, elenca o princípio da publicidade como norteador para a administração e impõe a divulgação de salários de empregos e cargos públicos (art. 39, §6). Canotilho (1998) define que a forma republicana é um arranjo que estabelece limites ao poder estatal com base em mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*). Podemos classificar a LAI justamente como um desses mecanismos.

A soberania popular deveria impedir que representantes políticos “ocultassem informações sobre a vida íntima do Estado” (ZANCANER, 2015, p.25), garantindo a pluralidade da liberdade de expressão, sem prejuízo da inviolabilidade da vida privada. A publicidade foi alçada à condição de princípio pelo constituinte porque é “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição que irradia sobre diferentes normas” (MELLO, 2012).

A previsão constitucional, no entanto, levou 22 anos para ser regulamentada em âmbito federal e para começar a receber atenção das esferas de governo, o que demonstra o imenso caminho que o Brasil precisa trilhar para o amadurecimento da democracia e a conquista efetiva da soberania popular.

A LAI proporcionou o aprimoramento de portais da transparência em todas as esferas de governo em menos de uma década – a divulgação de dados orçamentários pelos municípios, na internet e em tempo real, foi criada pela LC 131/09, que modificou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua aplicação é desigual, dependente da vontade política do governante de turno, de planejamento estratégico e dos recursos humanos e financeiros disponíveis (TATEMOTO, 2016). A partir da LAI, toda informação pública tornou-se teoricamente aberta à sociedade, com o objetivo de fortalecer uma cultura de transparência e *accountability*. Devemos lembrar Bobbio, para quem a democracia “é o governo do público em público” (BOBBIO, 1997, p.84).

1.2 - *Transparência e Lei de Acesso à Informação*

A LAI alcança os órgãos públicos da administração dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todas as esferas de governo (federal, estadual, do Distrito Federal e municipal), tribunais de contas e Ministério Público, que são obrigados a divulgar dados públicos sob sua guarda e/ou relativos à atividade institucional. Estão sujeitas à lei autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades controladas direta ou indiretamente pelos entes federativos. “Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos” (ZANCANER, 2015) são obrigadas a dar publicidade somente a recursos oriundos do poder público. Segundo Valim (2015), os partidos políticos também devem cumprir a LAI devido ao recebimento de verbas públicas.

A diferenciação da transparência em dois tipos é essencial para a compreensão da lei. Transparência ativa é quando o governo toma a iniciativa de dar publicidade a um conteúdo, ou “o dever do Estado de divulgar informações de interesse público independentemente de solicitações”, conforme o art. 3º, II, da LAI (DIAS; CAMPOS, 2015).

Informações não disponíveis podem ser solicitadas por qualquer interessado (transparência passiva), concretizando o direito de petição estabelecido na Constituição (art. 5º, XXXIV, “a”). O requerimento não pode ser condicionado a justificativas e o acesso à informação deve ser gratuito, com ressalva à cobrança de custos de reprodução de cópias físicas, quando for do interesse do solicitante (art.12). Pessoa (2015) afirma que foi correta a expressão “interessado”, em vez de “cidadão”, para não se restringir o direito de solicitação. Requerimentos com base na LAI devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 (art.11). A resposta precisa ser confiável, conforme explicita o art. 4. Os dados fornecidos precisam respeitar quatro conceitos: disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade.

O agente público que se recusar a responder, prestar informação incorreta, destruir dados ou permitir acesso a dados sigilosos, entre outros comportamentos ilícitos, pode ter a conduta enquadrada como infração administrativa (art. 32) e até responder por improbidade (Lei 8.112/90). A entidade privada que não observar a LAI pode ser suspensa de contratar com a administração. Analisando tais punições, Dal Pozzo explica que “o princípio da tipicidade exige a expressa vinculação entre a conduta prescrita como ilícita e a sanção a ser aplicada” (DAL POZZO, 2015, p.165) e considera que essa disposição ficou prejudicada porque a LAI se valeu de critérios da Lei nº 8.112/90 para determinar punições, mas não previu sua aplicação. Ao inovar juridicamente, a LAI arrisca a transformar punições por descumprimento em letra morta. De fato, até o fim de 2018 não temos notícia de punições a servidores ou órgãos que se recusaram a cumprir a LAI.

Como nenhum direito é absoluto, explica Martins (2015), o direito à informação pode sofrer restrições em casos excepcionais. A restrição por regra constitucional se refere a informações que coloquem em risco a segurança da sociedade e do Estado (MARTINS, 2015, p.120). Já a restrição por princípio constitucional decorre da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (inciso X do art. 5º da CF, consagrado no art. 31 da LAI). Toda negativa de informação deve ser justificada pela autoridade competente. Qualquer que seja a negativa, o solicitante pode recorrer em até 10 dias e apresentar razões para reforçar o pedido. O recurso é destinado à autoridade hierarquicamente superior (no caso da ALMG, à Mesa Diretora), que tem outros cinco dias para se manifestar. Mantida a negativa, o interessado tem outra possibilidade de recurso (no Governo Federal, à Controladoria Geral da União. Na ALMG, esse segundo grau ainda não foi disciplinado). Efetivamente, só obtivemos dados relativos à UFMG e à Polícia Militar de Minas Gerais (para outra pesquisa) somente após recursos à CGU e à CGE.

O legislador fixou o prazo de 100 anos para a divulgação de informações privadas (inc. I do § 1º do art. 31), que ficam acessíveis apenas ao próprio interessado ou a agentes legalmente

autorizados (art. 31, II). Em regra, a LAI define que dados sob guarda do poder público podem ser classificados quanto ao grau e ao prazo de sigilo: I – ultrassecreto (25 anos); II – secreto (15 anos); III – reservado (5 anos).

A remuneração dos servidores, que não faz parte do texto da LAI, foi incluída no Decreto de Regulamentação nº 7724/12, do Poder Executivo Federal. Antes da promulgação da LAI, entretanto, no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 23902, o STF entendeu que a divulgação da remuneração de servidor público é de interesse coletivo, que se sobrepõe ao interesse privado. Tal conflito deve ser analisado caso a caso pelo Judiciário. “O intérprete deverá ter em mente que a publicidade tem peso maior que o sigilo, que só prevalecerá se as justificativas para tanto forem excepcionalmente relevantes” (DIAS; CAMPOS, 2015, p.75).

1.3 - Colisão de direitos fundamentais: privacidade e publicidade

Haverá colisão de interesses na disputa entre publicidade e preservação da intimidade. O ministro do STF Roberto Barroso lembra que não há hierarquia entre preceitos constitucionais.

Os direitos fundamentais entre si não apenas têm o mesmo *status* jurídico como também ocupam o mesmo espaço axiológico. No caso brasileiro, desfrutam todos da condição de cláusulas pétreas (CF, art 60 §4, IV) (BARROSO, 2005, p.86).

Dá a dificuldade dos operadores do Direito em conciliar segurança jurídica com inovação e em definir o limite entre intimidade e direito à informação. “Seria possível, de antemão, [definir] quais riscos à defesa ou à soberania nacional ou à saúde da população justificariam a exceção ao preceito geral da publicidade?” (ROCHA, 2012, p.87). Não, apenas o exame de caso concreto. “Nos casos de colisão de princípios ou de direitos fundamentais, caberá a ele [o juiz] fazer as valorações adequadas, de modo a preservar o máximo de cada um dos valores em conflito” (BARROSO, 2005, p.84).

Um dos conflitos é a oposição entre liberdade de informação e de expressão em nome do interesse público e o direito à privacidade. Essa contradição, se aplicada de forma genérica, pode significar o cerceamento de liberdades individuais e a imposição de censura (BARROSO, 2005, p. 111). Pessoas que ocupam cargos públicos têm o direito de privacidade tutelado de forma mais branda, já que estão sujeitos ao controle social por detem o controle governamental (BARROSO, 2005, p.115). Portanto, o juiz não deveria aplicar os mesmos critérios ao delimitar o direito de privacidade de cidadãos comuns e de gestores públicos. Rocha aponta que na democracia não há “nenhum ponto de equilíbrio ou de harmonia definitiva a ser conquistado, a democracia é sempre um devir” (ROCHA, 2012, p.86).

O princípio da transparência e o direito à informação não são absolutos, assim como não é possível estabelecer, a priori, uma hierarquia entre eles e outras normas como, por exemplo, as referentes à proteção da intimidade, da honra ou da segurança, à presunção da inocência ou ao devido processo legal (ROCHA, 2012, p.89).

Mesmo diante do uso abusivo da liberdade de informação e expressão a sanção deve ser, em regra, posterior à ofensa – rejeita-se qualquer forma de censura prévia. As leis brasileiras permitem o direito de resposta, a retificação, a retratação, a responsabilização civil penal, a indenização por danos morais e de direito de imagem e, em casos extremos e excepcionais, a proibição de divulgar determinada informação.

1.4 Accountability

A efetivação da transparência assegura que a sociedade possa fiscalizar a alocação de recursos e a definição de políticas públicas. O fluxo de informações deve ser confiável: não basta permitir o acesso a infinitos *gigabytes* de dados, mas garantir sua organização e compreensão – a transparência pode ser explicada como o grau em que os *outsiders* conseguem monitorar os *insiders* (ANGÉLICO, 2012, p.25).

Em *Accountability horizontal e novas poliarquias* (1998), Guillermo O’Donnel diferencia dois modelos de *accountabilities*: vertical e horizontal. O primeiro se refere à abertura de governos para a sociedade civil e tem como condições o voto popular livre e a liberdade de expressão. A horizontal é qualificada como a prestação de contas do Estado em sua estrutura. Nessa perspectiva, a burocracia estatal é fundamental na aplicação “dos recursos de poder que se mobilizam quando questões de *accountability* horizontal estão em jogo” (O’DONNEL, 1998, p.36). Para isso, é fundamental a supervisão de rotinas, a capacidade de identificar ilegalidades e de determinar sanções. Joseph Stiglitz qualifica a transparência governamental como um direito diante da assimetria informacional (Stiglitz, 2002, *apud* Angélico, 2012).

Do que se fala quando se menciona *accountability*? Não apenas de prestação de contas (*answerability*), mas também de um sistema eficiente de fiscalização e responsabilização de atos governamentais. Se necessário, também podem ser aplicadas sanções (*enforcement*) (ANGÉLICO, 2012).

Governo transparente, portanto, não é aquele que divulga informações como se prestasse um favor, mas o que promove “a participação, o debate e a *accountability* democráticos” (ROCHA, 2012, p. 92). Assim, a transparência da gestão “impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida” (ROCHA, 2012, p.91).

Para garantir a efetivação da *accountability*, cinco instrumentos devem estar presentes, conforme Abrucio e Loureiro (2004): 1) o controle parlamentar da execução orçamentária do Executivo; 2) os controles judiciais, efetivados também pelo Ministério Público; 3) o controle administrativo-financeiro exercido por tribunais de contas; 4) controle de resultados da administração pública coordenado por agências reguladoras ou organismos da sociedade civil; 5) participação por meio de audiências públicas, conselhos deliberativos e plebiscitos, entre outros.

1.5 – LAI na ALMG

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais adotou medidas para começar a cumprir a LAI em 2012, ao criar grupos de trabalho. O resultado é a deliberação da Mesa Diretora nº 2.555/13 que “dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei Federal nº 12.527/11 no âmbito da ALMG”. A transparência e a publicidade são norteadoras do texto.

A ALMG atuará de maneira a facilitar o acesso aos dados, informações de documentos de interesse público por ela produzidos ou sob sua guarda, pautando-se pela transparência e pela publicidade em todos os seus atos, observadas as normas constitucionais e legais (MINAS GERAIS, 2018, art 2º).

O art 3º qualifica as diretrizes para “assegurar o direito fundamental de acesso à informação”.

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (...)

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da ALMG;

VI - garantia ao direito de acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (MINAS GERAIS, 2018).

Uma salutar medida foi a criação do Portal da Transparência, em que parte dos gastos dos deputados é disponibilizada (remuneração, custeio e verba indenizatória – mas a Casa não abre os gastos com auxílio-moradia, por exemplo). Também é publicada a prestação de contas institucional, despesa com pessoal, execução orçamentária, gestão fiscal, contratos, convênios e licitações. A plataforma também disponibiliza as informações em formato de dados abertos. A ALMG criou, ainda, um guia de perguntas e respostas sobre a plataforma. Com a publicação de requerimentos, projetos, discursos, votos, pareceres, etc., é pos-

sível acompanhar todos os atos de cada parlamentar em poucos cliques.

Qualquer interessado pode solicitar pedidos de informação no Centro de Atendimento ao Cidadão (pessoalmente, por telefone ou carta) ou no campo Fale com a Assembleia (pelo *site*) (MINAS GERAIS, 2018b). No entanto, não há um ambiente para o acompanhamento de solicitações e recursos, como ocorre nos Portais da Transparência dos governos federal e estadual. Os pedidos são direcionados pelo CAC ao órgão da secretaria pertinente (art. 7º, IV). Se envolver “reclamação ou representação referente a deputado”, o pedido será enviado à Ouvidoria Parlamentar (art. 7º, § 1º). O inciso II do § 2º dispõe que “não havendo dados disponíveis no Portal Assembleia para a resposta”, o pedido será levado à Mesa Diretora, por meio da Diretoria-Geral (DGE), para providências.

A Deliberação 2.555/13 dispõe, no art. 10, que pode haver negativa caso os pedidos sejam desproporcionais, desarrazoados ou exijam trabalho adicional de produção e interpretação de dados. Os recursos à negativa são distribuídos à Mesa Diretora. Pedidos formulados por jornalistas e veículos de comunicação são respondidos pela Assessoria de Imprensa após conhecimento da secretaria pertinente (§ 5º do art. 7º). Isso é um excesso da Deliberação 2.555/13, já que a LAI não discrimina qualquer categoria profissional no cadastro dos pedidos nem exige justificativa, apenas impede o anonimato do solicitante.

2 – Origens e dilemas da transparência

O conceito de transparência na política remonta ao republicanismo de Maquiavel e Rousseau e ao liberalismo clássico de Stuart Mill e Locke, com influência de Kant. O liberalismo em ascensão reivindicava direitos políticos e liberdades individuais, como propriedade privada e livre iniciativa para homens detentores de bens.

Quando Kant propõe a proteção individual, inaugura a perspectiva de que justiça é liberdade. “Essa concepção que estabelece que o fim do Estado é o desenvolvimento da liberdade individual é a principal concepção da ideia de justiça moderna” (MOTTA, 2012, p. 86). Bobbio mostra que Kant já relacionava democracia com certa noção de transparência.

“Ao arcanum do poder autocrático, a doutrina democrática contrapõe a exigência de publicidade, da qual Kant deu a justificação mais coerente e convincente com este célebre princípio: “Todas as ações relativas ao direto de outros homens cuja máxima não seja suscetível de publicidade são injustas”. Qual o significado prático deste princípio? “Uma máxima não suscetível de se tornar pública é uma máxima em que, na medida em que viesse a público, suscitaria tamanha reação que tornaria impossível sua aplicabilidade” (BOBBIO, 2015, p.30).

Angélico (2012) defende que “a noção de transparência surgiu com John Locke (1632-1704) e sua ideia de fim da ‘razão de Estado’ – justificativa para ações estatais que prescindiam de explicações ao público” (*op. cit.* 2012, p 28). O britânico seria o precursor da noção de que o poder político representa a vontade dos cidadãos. Outra contribuição liberal para a noção de transparência aparece em John Stuart Mill (1806-1873), que tratava da livre circulação de informações e da necessidade de participação na política. A partir desses conceitos é que se forma a noção de que o Estado é um ente que precisa ser escrutinado – “daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entranhas dos governos” (ANGÉLICO, 2012, p. 28). A racionalidade e a argumentação pública se tornam armas contra decisões absolutas.

A prática do segredo leva à exclusão de qualquer outra vontade. Uma vez atribuída ao raciocínio público a capacidade de estabelecer a posição que deve ser aceitável, o domínio não está mais meramente submetido ao arbítrio (MAIA; GOMES, 2008 p.39).

No entanto, como mostram Guimarães e Amorim (2015, p.170-175), o conceito de opinião pública desenvolvido no seio

liberal é contraditório porque “desqualifica o público para proteger o indivíduo”, dilui “o caráter crítico do público” e trata a soberania popular “como elemento opressor”. O conceito liberal clássico de liberdade – e, destacamos, de transparência, por extensão – seria fundado em uma “concepção utilitarista”, pois desconsidera o caráter comum, comunitário, do público, e trata-o meramente como algo capturado e instrumentalizado pelo poder estatal. Seria mais adequado buscar a origem da noção de público em Rousseau, que em 1750 já tratava de opinião pública com base em uma gramática republicana: a tensão (e não oposição) entre público e privado, “o desafio de promover o ideal da vida ativa que não implique na submissão do indivíduo ao Estado” (GUIMARÃES; AMORIM, 2015, p.176). Na perspectiva republicana, a origem do princípio da publicidade é identificada em Maquiavel, que demonstra que a política se realiza na aparência, no mostrar-se, em oposição ao domínio da dimensão privada.

2.1 – Esferas públicas

Em *Direito e democracia*, Habermas reelabora o clássico conceito de esfera pública (EP) e admite que haja uma multiplicidade destas. As EPs são parciais, interconectadas, paralelas, concorrentes e porosas (MAIA; GOMES, 2008, p.101). Habermas aponta que elas condensam o “fluxos de opiniões em público para delas formar opiniões públicas” (MAIA; GOMES, 2008, p.87). São o *locus* do uso público da razão, mas não um lugar; e sim o “uso que os sujeitos fazem da comunicação, relacionado particularmente à troca argumentativa” (MAIA, 2009, p 53).

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos de comunicação são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p.92).

Ao permitir a livre flutuação de questões, argumentos e contribuições cotidianas, as EPs vão pressionar e influenciar as instâncias institucionalizadas adequadas (governamentais) para

ações concretas. Para tanto, é necessário que o público seja informado das ações governamentais.

A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos (HABERMAS, 1995, p.9).

Habermas enxerga que a argumentação racional e as deliberações não podem prescindir da rede comunicacional que se forma na construção de esferas públicas, ainda que disparidades, informacionais e de poder, impeçam sua realização plena. Redes podem favorecer a construção de discursos de esferas alternativas e a interação entre elas, já que estão menos sujeitas ao controle de fluxo por uma rede central. Isso permite a ressignificação de discursos e a abertura de canais de pressão em um volume antes impossível com a esfera pública política e os meios tradicionais de comunicação.

A gramática republicana exige não apenas que haja espaços públicos, mas que eles sejam compartilhados e os cidadãos “participem em condições de visibilidade. Isso traz para a discussão o problema da dominação e da desigualdade” (GUIMARÃES; AMORIM, 2015, p. 182).

No entanto, nada garante a Habermas que esse processo levaria à maior cooperação e que as esferas trabalhariam para a garantia de direitos e o esclarecimento (Aufklärung) dos cidadãos. São somente possibilidades ideais, pontos de partida. Uma crítica importante é formulada por Fraser (1990), que ao tratar da teoria do reconhecimento (deliberação entre pares) considera a esfera pública habermasiana irrealizável. A paridade exigida para o equilíbrio entre interesses públicos e privados requereria a eliminação não apenas das desigualdades sociais, mas também de assimetria informacional. Por minimizar a importância de esferas paralelas, argumenta Fraser, Habermas ignoraria que é impossível reunir todos os públicos em um *locus* simétrico para deliberar sobre questões morais coletivas.

2.2 Democracia e cultura do segredo

A democracia necessita de canais institucionalizados para que os cidadãos exerçam o controle social; é necessária a convergência entre demandas constantes e a sua penetração no poder público. Direitos fundamentais não são outorgados, mas conquistados em determinado contexto histórico. “Devem ser reivindicados e compreendidos como direitos, e não como caridade ou generosidade” (PIOVESAN, 2003).

Robert Dahl alerta para a importância de o controle social democrático ocorrer não apenas em contextos eleitorais, mas, sobretudo, em seus intervalos, quando a democracia se efetiva no cotidiano. “O desafio é transformar a democracia em um conjunto institucional que permita o exercício continuado do controle dos governantes pelos governados, o que significa torná-la operante também nos interstícios eleitorais” (DAHL, 1989, p. 43). O desenvolvimento de poliarquias, por certo, depende de maior participação e da possibilidade de formulação de preferências, inclusive opositoras.

A institucionalização permite a vocalização de demandas — ainda que em volume inferior ao *lobby* de corporações que capturam a cena política. Movimentos periféricos da sociedade civil somente farão parte da arena discursiva do poder caso se tornem capazes de lutar por reconhecimento e mobilizar a opinião pública (HONNETH, 2003) para “pressionar o poder institucionalizado acerca de problemas relevantes” (Rocha, 2012, p. 86). Nesse processo de reconhecimento e legitimação, conforme Rawls (2003), o cidadão se torna apto a cobrar a efetivação legal de direitos. Do

ponto de vista da concepção política os cidadãos de uma sociedade democrática são considerados pessoas livres e iguais [...]. Numa sociedade bem ordenada, portanto, a concepção pública de justiça fornece um ponto de vista aceito por todos, a partir do qual os cidadãos podem arbitrar suas exigências de justiça política, seja em relação a suas instituições políticas ou aos demais cidadãos (RAWLS, 2003, p. 10-12).

Nos anos 1980, Norberto Bobbio classificou a democracia “como ideal de governo visível” (BOBBIO, 2015, p.29) e lembra que a etimologia da palavra república, “*res publica*”, comporta dois sentidos: “governo do público – do povo, não de poucos; e governo em público – atos “comunicados a seus destinatários” (BOBBIO, 2015, p. 40) e validados com a devida publicidade.

A própria existência da democracia, segundo Bobbio, depende de um público informado das decisões tomadas em nome do interesse coletivo e capaz de formular críticas ou até de se opor a decisões arbitrárias. O governante que age contra esse princípio, conforme o filósofo, promove “formas de poder oculto” e deseja “excluir suas próprias ações do controle democrático, não se submeter aos vínculos que toda constituição democrática impõe a quem detém o poder de tomar decisões que vinculem todos os cidadãos” (BOBBIO, 2015, p. 41).

Conforme Kelles, “o Estado democrático de direito só possui força legitimadora na medida em que todos os grupos possam ter acesso ao espaço público político” (2007, p. 113). Para isso, não basta a divulgação de atos de governo como formalidade, mas se torna imprescindível a

(...) criação de uma rede comunicacional com a sociedade, de sorte a tornar público, transparente, visível, todo o espectro de atos, principalmente os relativos a políticas públicas, para que o conjunto da sociedade possa ter ciência e, se desejar, ser ator da construção de referidas políticas públicas, não um mero espectador (KELLES, 2007, p. 254-55).

A publicidade, portanto, não pode ser “mera vitrine ou adorno para administradores avessos à participação”, pois os cidadãos demandam não apenas participação popular, mas “igualmente, satisfação dos órgãos públicos naquilo que lhes é mais peculiar, mais nuclear – sua razão institucional” (KELLES, 2007, p. 257).

O’Donnel alerta que se a autoridade política em uma democracia provém da legitimação pelo voto popular, “todas as deci-

sões devem ser públicas, no duplo sentido de que o processo que leva a elas está aberto à participação ampla e de que o conteúdo é acessível a todos” (O’DONELL, 1997, p. 47). Uma consequência imediata de permitir a vigilância dos atos governamentais é o crescimento da demanda por transparência. A publicização das decisões ajuda a romper a cultura do sigilo, que serve como “forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio informação-poder” (ALVES, 2012, p.124). Como compartilhar informações também é renunciar a uma parcela de poder, “o sigilo era a estratégia para manter a influência”. Mas quem vigia o vigilante (*quis custodiet ipsos custodes*)? O dilema filosófico que remete ao panóptico de Foucault só será resolvido, conforme Bobbio, com a participação popular, e não apenas por meios de fiscalização da burocracia estatal. É com “o direito de acesso à informação, que é uma das tantas formas do direito que um Estado democrático reconhece aos cidadãos [...] de vigiar os vigilantes” (BOBBIO, 2015, p.47).

3 – Metodologia

Adotamos a pesquisa descritiva para analisar a Lei nº 12.527/11 e seu cumprimento pela ALMG, disciplinado pela Deliberação 2.555/13. Para explicar os conceitos pertinentes, fez-se necessária revisão de literatura. Para a análise do conteúdo do Portal da Transparência, foi utilizada a abordagem qualitativa. O critério utilizado foi a aplicação do Índice de Transparência Legislativa (ITL), desenvolvido pela Secretaria de Transparência do Senado Federal. Conforme relatório de setembro de 2018, o ITL

Foi desenvolvido para estimular a cultura de transparência e de controle social, além de melhorar a disponibilização ativa de informações de interesse da sociedade. Para tanto, foi criada uma escala para medir o nível de transparência na esfera legislativa. O objetivo é aproximar o cidadão da administração pública e criar um ambiente no qual o cidadão seja o principal proprietário do índice. O ITL foi pensado para permitir a avaliação externa, facultando-se à sociedade civil usá-lo para avaliação da transparência de um órgão legislativo (BRASIL, 2018).

Adaptamos o ITL para a realidade desta pesquisa, considerando apenas as perguntas que têm a LAI como referência – das 68 questões do ITL, aplicamos 51 ao Portal da ALMG (cada resposta será 0, 0,5 ou 1, valores que significam, respectivamente, “não cumpre”, “cumprimento parcial” ou “cumpre”). Cada questão analisa quatro dimensões (transparência legislativa; transparência administrativa, participação e controle social; e aderência à LAI) e até quatro indicadores (totalidade; prontidão; atualidade; e série histórica). Portanto, esta pesquisa comporta 152 pontos possíveis, dos quais o Portal da ALMG atingiu 117,5, ou 77,30%. Optou-se por calcular a porcentagem de cumprimento do ITL somando-se todas as respostas, e não o índice de cada uma das quatro dimensões citadas, para não se distorcer o resultado. Com a exclusão de perguntas fundamentadas em outros dispositivos legais, o cálculo da média ficaria comprometido.

A dimensão “transparência legislativa” comporta a disponibilização de documentos relacionados ao processo legislativo em si, como projetos de lei, requerimentos e emendas. A “transparência administrativa” abarca informações sobre recursos humanos e finanças, tais como a divulgação do nome de servidores, cargo, remuneração, licitações e contratos. “Participação e controle social” investiga a disponibilidade de ouvidorias, conselhos e incentivos para recebimento de manifestações; “aderência à LAI”, por fim, reúne questões acerca do cumprimento de medidas disciplinadas na lei, como ambiente para solicitar informações, orientações sobre pedidos, recursos e divulgação em formatos eletrônicos.

Os critérios adotados pelo ITL (no Anexo I vemos que nem todos estão disponíveis para todas as dimensões) são os seguintes: “totalidade” (íntegra da informação), “prontidão” (disponibilidade em que o dado é fornecido), “atualidade” e “série histórica”.

O presente estudo, portanto, é circunscrito à análise da transparência ativa no Portal da Transparência da ALMG. Não houve análise relativa ao cumprimento de prazos nem à quali-

dade da informação obtida por transparência passiva, referente a quando a instituição responde a solicitações.

4 – Análise de dados do Portal da Transparência da ALMG conforme o ITL

Dos 152 pontos possíveis, o cumprimento da Lei de Acesso à Informação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais atingiu 117,5, ou 77,30% no ITL (Índice de Transparência Legislativa) da Secretaria de Transparência do Senado. São necessários esclarecimentos acerca do resultado.

Duas dimensões somaram 100% dos pontos: “participação social” (nove pontos) e “transparência legislativa” (18 pontos), o que mostra avanços da Casa em disponibilizar, de ofício e com celeridade, documentos sobre o processo legislativo e possibilitar que cidadãos enviem manifestações.

As lacunas foram encontradas nas dimensões restantes. “Transparência administrativa” atingiu 69 em 82 pontos, notadamente pela falta de informação sobre a lista nominal de servidores, efetivos e comissionados, remuneração e a respectiva lotação. Avaliamos que a ausência de publicidade desses dados é uma questionável escolha política dos dirigentes da ALMG, que dispõem das informações mas ainda não permitem sua consulta pública. Lamentavelmente, a sociedade está impedida de escrutinar os gastos com pessoal de uma das maiores casas legislativas do Brasil.

A dimensão “aderência à LAI” atingiu a nota mais baixa, 21,5 em 43 pontos possíveis, por demandar esforços adicionais do corpo técnico da ALMG para criar dispositivos de consulta. Nessas questões do ITL, verificamos que a Assembleia definiu regras específicas para se adaptar à LAI (que constam na Deliberação 2.555/13), dispõe de sistema para cadastro de pedidos, abre a possibilidade de recurso (no caso, à Mesa Diretora) e permite a gravação de arquivos em formatos eletrônicos. No entanto, não possui ferramenta para que o soli-

citante acompanhe a tramitação nem seu histórico de pedidos, não informa sobre dados classificados como sigilosos ou desclassificados dessa condição nem fornece o fundamento para a decretação de sigilo. Para se adequar a esses termos, são necessários recursos humanos qualificados e a aplicação de tecnologia da informação para aprimorar o Portal da Transparência.

Apesar de cumprir quase 80% dos atos previstos de transparência ativa definidos no ITL, a ALMG precisa percorrer um longo percurso para fortalecer a cultura da transparência. Afirma-mos isso tendo em vista que o presente estudo não analisou o comportamento da instituição no atendimento às demandas de solicitantes (transparência passiva) porque as três tentativas de solicitação *online* via CAC (Centro de Atendimento ao Cidadão) foram infrutíferas. Recebemos respostas incompletas e fora do prazo previsto em lei. A tentativa de obter a lista de comissionados de cada gabinete também foi infrutífera.

5 – Considerações finais

A aderência dos órgãos públicos à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 11.527/12) é um passo importante para a abertura dos governos à sociedade. É uma condição para o acompanhamento adequado de políticas públicas e pode proporcionar um melhor conhecimento das decisões governamentais. Isso não é garantia de fortalecimento da democracia, o que depende de uma multiplicidade de fatores nos quais a LAI se insere com uma limitada contribuição. O uso descontextualizado ou distorcido de dados, inclusive, pode alimentar desinformação. Por isso, é imprescindível que a administração pública priorize a clareza e a objetividade ao dar ciência das entranhas da burocracia estatal.

Cinco anos após a Deliberação 2.555/13, que regulamentou a aplicação da LAI, deve-se destacar o esforço da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em criar mecanismos para aprimorar o acompanhamento dos trabalhos, como a publicação célere de

documentos relativos ao processo legislativo e a possibilidade de solicitar informações, reportar-se à ouvidoria, sugerir proposições ou enviar questionamentos diretamente aos gabinetes de cada deputado.

As lacunas de implementação demandam recursos humanos, financeiros, tecnológicos e planejamento estratégico. É o caso do desenvolvimento de um sistema em que o cidadão possa acompanhar o andamento e o histórico de suas solicitações, a exemplo do que ocorre nos portais dos governos Federal, de Minas e das casas do Congresso (*e-sic*). Em outras situações, bastaria vontade política para a ALMG publicar documentos de que já dispõe. Em cumprimento à lei, deveria ser permitido o acesso à lista de servidores efetivos e comissionados lotados em cada gabinete/setor da Casa Legislativa mineira, uma informação básica para o Estado com segundo maior colégio eleitoral do Brasil. Das quatro dimensões do ITL analisadas (transparência legislativa, transparência administrativa, participação e controle social e aderência à LAI), esta última atingiu a menor pontuação (21,5 em 43 possíveis) indicando caminhos que podem ser priorizados pela Casa.

Fugiria do escopo desta pesquisa, e pode ser objeto de estudo futuro, a comparação das medidas adotadas pela ALMG em relação a outros legislativos estaduais, bem como a análise de iniciativas adotadas por esferas de governo com aplicação mais avançada da LAI, como o *e-sic* do Governo Federal. Pode-se também buscar mecanismos adotados em países com maior tradição em transparência e governo aberto.

A recente democracia brasileira, que avança entremeada por interrupções autoritárias e ameaças institucionais, enfrenta crise de legitimidade que se insere no processo de enfraquecimento de democracias liberais na Europa e nos EUA neste início de século XXI. Índícios da fragilidade de instituições democráticas demandam estratégias para enfrentamento de propostas autoritárias e a proposição de medidas que refundem a desgastada social-democracia. A abertura dos governos a práticas transparentes possibilita que os *checks and balances* fortaleçam medi-

das republicanas e inclusivas. O acompanhamento devido das decisões dos Poderes pela sociedade permite *accountability*, aprimora o controle social e o exercício da cidadania. O acesso a informações públicas, por si, não garante esses objetivos. O contexto e a finalidade em que os dados obtidos serão utilizados também impactarão o resultado. Entretanto, sem superar a cultura do segredo não é possível sequer fazer essa tentativa. Portanto, a transparência pode ser antídoto eficaz contra acordos de bastidores que privilegiam atores com acesso facilitado à burocracia estatal.

Um governo plural e sem óbices inexplicáveis que turvam seu funcionamento é um governo que não pode tratar a participação da sociedade civil apenas em teoria ou restrita às eleições. É fundamental um governo que contenha o próprio povo, com todas as contradições e negociações inerentes às disputas políticas. É desejável negociar prioridades e lidar com diferenças; é intolerável a insistente “cultura do segredo”, que conta com a opacidade do que está escondido e com a falsidade do que é incorretamente divulgado.

A consolidação da Lei de Acesso à Informação, em todas as esferas de governo, é medida civilizatória que deve ser priorizada para permitir ao povo, titular formal dos direitos, o poder efetivo de conhecimento, acompanhamento e cobrança das decisões estatais.

6 – Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

ALVES, Marília S.D. Do sigilo ao acesso: Mudança Tópica da Mudeza de Cultura. In: **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Belo Horizonte, ed. esp., p. 120-134, out. 2012.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%C3%A7%C3%A3o_Fabiano_vF.pdf?sequence=3&isAllowed=y Acesso em 21 nov. 2018

ARTIGO 19. **Site da ONG Artigo 19**. Disponível em: <http://artigo19.org>. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de

dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral Da União. **Guias e orientações**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoioorientacoes/guias-e-orientacoes>. Acesso em: 21 nov. 2018.

_____. **Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Índice de transparência do Poder Legislativo**: maio-setembro 2018. Brasília: Secretaria de Transparência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl>. Acesso em: 02 dez. 2018

BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional** – tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAL POZZO, Augusto Neves. Responsabilidade dos agentes pela prática de atos ilícitos e de improbidade administrativa na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11). *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015

DIAS, Joelson; CAMPOS, Sarah. Da cultura do sigilo rumo à política da transparência: a Lei de Acesso à Informação e seus princípios estruturantes. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015

FERREIRA Filho, Manoel G. et. al. **Liberdades públicas**. São Paulo: Saraiva, 1978. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 14 nov. 2016.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy, **Social Text**, n. 25/26, pp. 56-80, 1990.

GUIMARÃES, Juarez; AMORIM, Ana Paola. A opinião pública democrática e a informação cidadã. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995. Disponível em: <http://>

www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 dez. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v.2. Trad: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HONNETH, Axel. Identidade pessoal e desrespeito: violação, privação de direitos, degradação. In: _____. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 213-224.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática** – Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007

MAIA, Rousiley C. M; GOMES, Wilson. **Comunicação e democracia**: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008

MAIA, Rousiley C. M. Esfera pública e os media na trajetória de pensamento de Jüngen Habermas. In: **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio: E-papers, 2009. v. 1, p. 48-69.

MARTINS, Ricardo M. Restrições ao acesso à informação. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015

MELLO, Celso A. B. **Curso de direito administrativo**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso A. B. **Prefácio**. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**. Acesso à Informação. Disponível em:

<http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoainformacao>. Acesso em: 05 dez de 2018b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Deliberação 2.555 de 3 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre o acesso à informação e a

aplicação da Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2555&comp=&ano=2013&aba=js_textoAtualizado#texto> Acesso em 20 de nov. de 2018.

_____. **Transparência.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/sobre/transparencia/index.html>>. Acesso em 20 de nov. de 2018.

MOTTA, Adair Ribeiro. O controle de constitucionalidade e a justiça. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais.** Belo Horizonte, v. 30, n. 2, p. 76-91, abr./jun. 2012.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 10 dez. 2018.

NAÇÕES UNIDAS SOBRE A LIBERDADE DE OPINIÃO E EXPRESSÃO; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA); ORGANIZAÇÃO PARA SEGURANÇA E COOPERAÇÃO DA EUROPA PARA A LIBERDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. **Mecanismos internacionais para a promoção da liberdade de expressão:** declaração conjunta. 2004. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=319&lID=4>. Acesso em: 14 nov. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext. Acesso em: 10 set. 2016.

PESSOA, João Paulo. O procedimento de acesso à informação pública previsto na Lei nº 12.527/11. *In:* VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). Acesso à Informação Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. *In:* **Revista de Direito Constitucional e Internacional.** v. 45, outubro de 2003.

RAWLS, John. **Justiça como equidade:** uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

[Nascimento. Transparência e accountability no estado democrático de direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. ed. esp., p. 84-95, out. 2012.

TATEMOTO, Letícia. **Lei de acesso à informação e sua implementação nos executivos estaduais**. 2016. Tese (doutorado)n - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2016

VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015

ZANCANER, Weida. Lineamentos sobre a Lei de Acesso à Informação. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015

Anexo – Índice de Transparência Legislativa

Legislative Transparency Index

| DIMENSÃO | SUBDIMENSÃO | INDICADOR | CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO | | | | |
|---------------------------------|------------------------------------|---|-----------------------|------------------|-------------------|------------------------|-------|
| | | | (a) Totalidade | (b) Prontidão | (c) Atualidade | (d) Série Histórica | GERAL |
| 1. Transparência Legislativa | 1.2 Disponibilização de Documentos | 1.2.1 Disponibiliza os textos da matéria consultada: projetos iniciais, requerimentos, emendas, substitutivos, relatórios, pareceres e projetos finais. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 1. Transparência Legislativa | 1.2 Disponibilização de Documentos | 1.2.2 Disponibiliza os textos citados nas matérias consultadas, como leis já existentes, pareceres técnicos, regulamentos, etc. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | NA* | 3 |
| 1. Transparência Legislativa | 1.2 Disponibilização de Documentos | 1.2.3 Disponibiliza os discursos em sessões plenárias. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 1. Transparência Legislativa | 1.3 Consulta às Leis | 1.3.1 Disponibiliza consulta às leis de sua competência, de acordo com sua esfera de atuação (federal, estadual, distrital, municipal). | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 1. Transparência Legislativa | 1.4 Agenda Legislativa | 1.4.1 Disponibiliza publicação online dos diários oficiais das atividades legislativas do órgão. | NA | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 3 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.1 Divulga lista completa de servidores efetivos e comissionados, incluindo nome, lotação, cargo e função. | 0,5 | 0,5 | 0,5 | NA | 1,5 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.2 Divulga lista completa de servidores aposentados e de pensionistas. | 0,5 | 0,5 | 0,0 | NA | 1 |

| DIMENSÃO | SUBDIMENSÃO | INDICADOR | CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO | | | | |
|---------------------------------|----------------------------|--|-----------------------|------------------|-------------------|------------------------|-------|
| | | | (a) Totalidade | (b) Prontidão | (c) Atualidade | (d) Série Histórica | GERAL |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.3 Divulga lista completa de terceirizados e estagiários | 0,5 | 0,5 | 0,5 | NA | 1,5 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.4 Divulga quantitativo de cargos efetivos e comissionados | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.5 Divulga informações sobre horas extras. | 0,5 | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 3 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.6 Divulga remuneração de servidores efetivos e comissionados | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1,0 | 2,5 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.7 Divulga remuneração de servidores aposentados e de pensionistas | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1,0 | 2,5 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.8 Divulga informações sobre viagens oficiais realizadas por servidores. | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 2 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.9 Divulga informações sobre concursos públicos. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.1 Recursos Humanos | 2.1.10 Divulga a legislação vinculada a questões de RH. | 0,5 | 0,5 | NA | NA | 1 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.2 Licitações e Contratos | 2.2.1 Divulga informações sobre licitações realizadas pela instituição. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.2 Licitações e Contratos | 2.2.2 Divulga informações sobre contratos firmados pela instituição. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.2 Licitações e Contratos | 2.2.3 Divulga a regulamentação interna relacionada a licitações e contratos. | 0,5 | 1,0 | NA | NA | 1,5 |

| DIMENSÃO | SUBDIMENSÃO | INDICADOR | CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO | | | | |
|---------------------------------|------------------------------|--|-----------------------|------------------|-------------------|------------------------|-------|
| | | | (a) Totalidade | (b) Prontidão | (c) Atualidade | (d) Série Histórica | GERAL |
| 2. Transparência Administrativa | 2.3 Estrutura Administrativa | 2.3.1 Divulga a estrutura organizacional da instituição. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | NA | 3 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.3 Estrutura Administrativa | 2.3.2 Divulga as atribuições dos órgãos/áreas da instituição | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.3 Estrutura Administrativa | 2.3.3 Divulga os contatos dos órgãos/áreas da instituição. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | NA | 3 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.4 Planejamento Estratégico | 2.4.1 Publica dados gerais para o acompanhamento de programas, ações e projetos. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | NA | 3 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.5 Orçamento e Finanças | 2.5.1 Divulga registro das despesas da instituição. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.5 Orçamento e Finanças | 2.5.2 Divulga as receitas da instituição. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.5 Orçamento e Finanças | 2.5.3 Divulga informações sobre despesas com suprimento de fundos. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.5 Orçamento e Finanças | 2.5.5 Divulga as prestações de contas e o respectivo parecer prévio. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.5 Orçamento e Finanças | 2.5.6 Divulga a regulamentação interna relacionada a orçamentos e finanças. | 0,5 | 1,0 | NA | NA | 1,5 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.6 Gastos dos Parlamentares | 2.6.1 Divulga informações sobre cotas para exercício da atividade parlamentar/verba indenizatória. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4 |
| 2. Transparência Administrativa | 2.6 Gastos dos Parlamentares | 2.6.4 Divulga a regulamentação interna relacionada a gastos com parlamentares. | 1,0 | 1,0 | NA | NA | 2 |

| DIMENSÃO | SUBDIMENSÃO | INDICADOR | CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO | | | | |
|-----------------------------------|--|---|-----------------------|------------------|-------------------|------------------------|-------|
| | | | (a) Totalidade | (b) Prontidão | (c) Atualidade | (d) Série Histórica | GERAL |
| 3. Participação e Controle Social | 3.1 Participação Popular | 3.1.3 Tem uma ouvidoria. | 1,0 | 1,0 | NA | NA | 2 |
| 3. Participação e Controle Social | 3.1 Participação Popular | 3.1.4 Disponibiliza mecanismo de captação de opinião estimulada da população (pesquisas, enquetes). | 1,0 | 1,0 | NA | NA | 2 |
| 3. Participação e Controle Social | 3.1 Participação Popular | 3.1.5 Disponibiliza outros mecanismos para a população expressar sua opinião livre e espontaneamente (não necessariamente direcionada a parlamentares ou à proposição de temas legislativos). | 1,0 | 1,0 | NA | NA | 2 |
| 3. Participação e Controle Social | 3.2 Conselhos | 3.2.1 Tem conselhos com participação de membros da sociedade civil. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | NA | 3 |
| 4. Aderência à LAI | 4.1 Perguntas frequentes | 4.1.1 Disponibiliza em sua página na internet respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | NA | 3 |
| 4. Aderência à LAI | 4.2 Fomento à cultura da transparência | 4.2.1 Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre transparência. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | NA | 0 |
| 4. Aderência à LAI | 4.2 Fomento à cultura da transparência | 4.2.2 Publica, anualmente, em seu sítio na internet, relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 |

| DIMENSÃO | SUBDIMENSÃO | INDICADOR | CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO | | | | |
|--------------------|------------------------------------|---|-----------------------|------------------|-------------------|------------------------|-------|
| | | | (a) Totalidade | (b) Prontidão | (c) Atualidade | (d) Série Histórica | GERAL |
| 4. Aderência à LAI | 4.3 Direito de acesso à informação | 4.3.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá acessar a informação não publicada no sítio | 0,5 | 0,5 | NA | NA | 1 |
| 4. Aderência à LAI | 4.3 Direito de acesso à informação | 4.3.2 Viabiliza alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de sua página oficial na internet. | 1,0 | 1,0 | NA | NA | 2 |
| 4. Aderência à LAI | 4.3 Direito de acesso à informação | 4.3.3 Tem um órgão recursivo de solicitação de acesso a informação. | 1,0 | 1,0 | NA | NA | 2 |
| 4. Aderência à LAI | 4.3 Direito de acesso à informação | 4.3.4 O órgão não exige os motivos determinantes da solicitação de informações não publicadas no sítio. | 1,0 | NA | NA | NA | 1 |
| 4. Aderência à LAI | 4.4 Facilidade de acesso | 4.3.5 O órgão disponibiliza página para acompanhamento dos pedidos e informação, bem como respectivo número de protocolo. | 0,5 | 0,0 | NA | NA | 0,5 |
| 4. Aderência à LAI | 4.4 Facilidade de acesso | 4.4.1 A página na internet contém ferramenta de busca que permita o acesso à informação de forma objetiva, clara, transparente e em linguagem de fácil compreensão. | 1,0 | NA | NA | NA | 1 |

| DIMENSÃO | SUBDIMENSÃO | INDICADOR | CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO | | | | |
|--------------------|--|--|-----------------------|------------------|-------------------|------------------------|-------|
| | | | (a) Totalidade | (b) Prontidão | (c) Atualidade | (d) Série Histórica | GERAL |
| 4. Aderência à LAI | 4.4 Facilidade de acesso | 4.4.2 A página na internet possibilita a gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos e não proprietários que facilitem a análise (planilhas e texto). | 1,0 | 1,0 | NA | NA | 2 |
| 4. Aderência à LAI | 4.4 Facilidade de acesso | 4.4.3 Divulga em detalhes os formatos eletrônicos utilizados para estruturação da informação. | 1,0 | NA | NA | NA | 1 |
| 4. Aderência à LAI | 4.4 Facilidade de acesso | 4.4.4 O órgão adotou as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência no sítio na internet. | 0 | NA | NA | NA | 0 |
| 4. Aderência à LAI | 4.5 Canais de comunicação 'Fale Conosco' | 4.5.1 Indica, no seu sítio na internet, o local e instruções que permitam a comunicação, por telefone, com o órgão. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | NA | 3 |
| 4. Aderência à LAI | 4.5 Canais de comunicação 'Fale Conosco' | 4.5.2 Indica, no seu sítio na internet, o local e instruções que permitam a comunicação, por meio eletrônico, com o órgão. | 1,0 | 1,0 | 1,0 | NA | 3 |
| 4. Aderência à LAI | 4.6 Classificação das informações | 4.6.1 Divulga, anualmente, em sua página na internet a lista das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 |

| DIMENSÃO | SUBDIMENSÃO | INDICADOR | CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO | | | | |
|--------------------|--------------------------------------|--|-----------------------|------------------|-------------------|------------------------|-------|
| | | | (a) Totalidade | (b) Prontidão | (c) Atualidade | (d) Série Histórica | GERAL |
| 4. Aderência à LAI | 4.6 Classificação das informações | 4.6.2 Divulga, anualmente, em sua página na internet lista de documentos classificados em cada grau de sigilo (ultrassegredo, segredo, reservado), com identificação para referência futura, acompanhada da data e dos fundamentos da classificação. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 4. Aderência à LAI | 4.6 Classificação das informações | 4.6.3 Liberou o acesso público para as informações não reavaliadas. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | NA | 0 |
| 4. Aderência à LAI | 4.7 Regulamentação da LAI | 4.7.1 O órgão definiu regras específicas para regulamentar a LAI, em observância ao art. 45 da própria LAI. | 1,0 | 1,0 | NA | NA | 2 |

Fonte: Tabelas do Índice de Transparência Legislativa (ITL) do Senado Federal adaptadas pelos autores. Foram consideradas apenas as questões fundamentadas na Lei de Acesso, conforme o manual do ITL. A numeração original das perguntas foi mantida.

*NA: Não aplicável, conforme o ITL

Source: ITL (Legislative Transparency Index) Tables were adapted by the authors. Only questions over LAI were applied, according to ITL instructions. Original questions's numeration was observed.

*NA: Not applicable, according to ITL

| Dimensões | Critérios de Avaliação | | | | Soma por Dimensão (observado/máximo) |
|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| | Totalidade (observado/máximo) | Prontidão (observado/máximo) | Atualidade (observado/máximo) | Série histórica (observado/máximo) | |
| Transparência Legislativa | 4 / 4 | 5 / 5 | 5 / 5 | 4 / 4 | 18 / 18 |
| Transparência Administrativa | 19 / 24 | 20 / 24 | 16,5 / 20 | 13,5 / 14 | 69 / 82 |
| Participação e Controle Social | 4 / 4 | 4 / 4 | 1 / 1 | NA | 9 / 9 |
| Aderência à LAI | 11 / 18 | 7,5 / 14 | 3 / 8 | 0 / 3 | 21,5 / 43 |
| Soma por Critério de Avaliação | 38 / 50 | 36,5 / 47 | 25,5 / 34 | 17,5 / 21 | 117,5 / 152 |

4

As escolas do Legislativo no Estado Democrático de Direito: escolas de cidadania

DOI: <https://doi.org/10.29327/264759.20.34-3>

José Alcione Bernardes Júnior¹

Resumo: Este trabalho empreende uma análise da evolução histórica das escolas do Legislativo, abordando desde sua gênese, inicialmente voltada para a capacitação de servidores, passando pela progressiva ampliação de suas atribuições, em especial a atenção para a formação cidadã, sua articulação em redes, o importante papel que essas instituições exercem na consolidação da democracia e os desafios e perspectivas que lhes são reservados no século XXI. O estudo parte da análise da experiência da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, mas boa parte das reflexões nele desenvolvidas se aplicam às demais escolas do Legislativo do País.

Palavras-chave: Escolas do Legislativo. Democracia. Cidadania. Educação legislativa. Educação cidadã.

Abstract: *This article undertakes an analysis of the historical development of the Legislative Schools. It addresses firstly its genesis, initially focused on the training of civil servants. The emphasis is on the progressive expansion of the attributions of Legislative Schools, especially the attention on the citizen formation, their articulation in networks, the important role that these institutions play in consolidating democracy and the challenges and perspectives reserved for them in the 21st century. The study starts from the analysis of the experience of the Legislative School of the Legislative Assembly of Minas Gerais, but most of the reflections developed in it apply to the other Legislative Schools in the country.*

Keywords: *Legislative Schools. Democracy. Citizenship. Legislative education. Citizen education.*

¹ Mestre em Direito Constitucional pela UFMG, consultor legislativo e professor da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

1 – Introdução

Este trabalho versa sobre o papel das escolas do Legislativo no contexto do Estado Democrático de Direito. Cuida-se de refletir sobre a origem dessas instituições, sua evolução ao longo dos anos, a ampliação de seus objetivos originais e de suas atribuições, a sua importância para a consolidação da democracia, bem como as perspectivas e desafios que lhes são reservados no século XXI.

As escolas do Legislativo constituem espécie do gênero “escolas de governo”, que encontram previsão constitucional no § 2º do art. 39 da Carta Magna. Tal dispositivo veio no bojo da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a qual tinha como paradigma a chamada administração gerencial, com foco especial no princípio da eficiência, que passou a integrar o rol dos princípios regentes da atuação do poder público. Confira-se a redação do mencionado preceito constitucional:

Art. 39 (...)

§ 2º - A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, 1988).

Portanto, como se depreende da leitura do dispositivo transcrito, as escolas do legislativo, enquanto espécie do gênero “escola de governo”, surgem no âmbito do Poder Legislativo e inicialmente estiveram associadas à capacitação dos servidores daquele Poder. Contudo, com o passar dos anos, ampliaram-se em muito suas atribuições, para além da mera capacitação dos servidores, voltando-se sua atuação para a formação também de agentes políticos e para a formação cidadã.

As escolas do Legislativo cumprem assim um importante papel na capacitação de agentes públicos, na aproximação entre Parlamento e sociedade e no cultivo e fomento de uma cultura

política que se mostra imprescindível para o aprimoramento da democracia, sobretudo em face da relação de complementaridade que se estabelece entre a democracia representativa e a participativa, conforme adiante se verá com mais detença.

Embora as reflexões aqui desenvolvidas sejam, em boa medida, de ordem genérica e, portanto, aplicáveis às escolas do Legislativo em geral, optou-se por centrar foco na análise da Escola do Legislativo de Minas Gerais, e razões ponderáveis justificam essa escolha: trata-se da primeira escola do Legislativo criada no Brasil, antes mesmo da mencionada E19, de modo que a Escola do Legislativo da ALMG conta com larga experiência acumulada em todos esses anos e, graças ao seu pioneirismo, serviu, em boa medida, como modelo para as demais escolas do País. Além disso, no quadro geral das escolas de governo, a escola mineira se destaca como referência em termos de excelência de suas atividades. Um outro fator, esse de ordem pragmática, pesou em favor dessa escolha, qual seja a circunstância de o autor deste trabalho integrar, já há alguns anos, o quadro docente da Escola do Legislativo da ALMG, o que o coloca como um observador privilegiado da atuação dessa importante instituição.

2 – Dois grandes paradoxos da educação brasileira

Em agosto de 1996, o professor Fábio Konder Comparato, grande entusiasta das chamadas escolas de governo, que tiveram como inspiração e modelo a School of Government da Universidade de Harvard, proferiu a aula inaugural do curso de formação política ofertado pela Escola do Legislativo de Minas Gerais. Na ocasião, entre tantas outras preciosas contribuições ao debate político, o ilustre professor, que foi um dos fundadores da Escola de Governo de São Paulo, chamou a atenção de todos para um grande paradoxo da educação brasileira, ao dizer que “não há tarefa mais importante para a educação brasileira do que a formação de governantes” (COMPARATO, 1997, p. 9). Não obstante, Comparato afirmava que essa questão era de tal modo subestimada no quadro geral da educação brasileira que se fazia necessário justificar o porquê dessa formação de pes-

soal dirigente político. E esse foi o fio condutor de sua brilhante exposição naquela memorável aula magna.

De fato, qualquer pessoa que se proponha exercer uma atividade que de algum modo tenha importante repercussão social há de habilitar-se e preparar-se devidamente para o seu exercício. Suponha-se que alguém queira exercer a medicina, atividade que certamente tem grande relevância social. Para tanto, tal pessoa terá que ser aprovada no vestibular para Medicina, o que requer muito estudo e dedicação, frequentar por no mínimo seis anos os bancos de uma faculdade, fazer um ano de residência médica, eventualmente uma especialização, quando então estará apta a exercer tão nobre ofício. Considere-se ainda a hipótese de alguém que queira advogar. Eis outra atividade de importante repercussão social, tanto que a Constituição da República estabelece que o advogado é essencial à administração da Justiça (art. 133). Também aqui exige-se desse indivíduo grande esforço e dedicação, a aprovação em um vestibular para Direito, pelo menos cinco anos na faculdade e, posteriormente, a aprovação na prova da Ordem dos Advogados do Brasil, quando então estaria apto a advogar. E muitos outros exemplos poderiam ser dados. Contudo – e eis o grande paradoxo – não se dá a devida importância para a formação de quadros dirigentes para o exercício da atividade que mais impacta a vida social, qual seja a atividade governativa, que importa na tomada de decisões coletivamente vinculantes, que, portanto, operam efeitos difusos por toda a sociedade. Cuida-se da condução política da sociedade, o que importa em tomada de decisões legislativas, formulação de políticas públicas, definição das prioridades na alocação dos recursos públicos, gestão e controle dos gastos públicos, entre tantas outras atribuições de grande relevância social.

É, pois, fundamental que haja mecanismos institucionais voltados para o aprimoramento da função governativa e para o preparo dos governantes, mas, numa perspectiva ampliada, é forçoso reconhecer que, não menos importante, é também a preparação de governados. E tal questão, paradoxalmente, não tem recebido a atenção devida no quadro da educação nacional. Ou seja, se de um lado é essencial que haja a preparação daque-

les que enfeixam funções governativas, que são os representantes políticos, não menos relevante é a necessidade de formação dos representados, que compõem o conjunto dos cidadãos, e aos quais incumbe não só a escolha daqueles representantes, por ocasião do processo eleitoral, como também o seu contínuo monitoramento ao longo do exercício do mandato que lhes foi outorgado. Para tanto, torna-se imprescindível investir em educação política, fundamental para a consolidação de um regime que se pretenda efetivamente democrático.

3 – Da capacitação de agentes públicos à formação cidadã

Ao examinarmos o conteúdo do art. 39, § 2º, da Constituição Federal, que introduz a obrigatoriedade da instituição das escolas de governo no âmbito dos Poderes de Estado, percebe-se, como visto, que há uma evidente preocupação com a capacitação e profissionalização dos servidores públicos. Nesse sentido, as escolas de governo, e entre elas as escolas do Legislativo, desempenham um importante papel ao qualificar e profissionalizar a burocracia estatal, o que tende a melhorar o nível dos serviços públicos. Isso assume especial relevo, sobretudo em um país como o nosso, que apresenta uma profunda desigualdade social. De fato, na feliz expressão de Ignácio Ramonet, “os serviços públicos constituem o patrimônio dos que não têm patrimônio” (*apud* SADER, 2007). Assim, qualquer medida tendente a melhorar a qualidade dos serviços públicos é bem-vinda.

Contudo, conforme exposto até aqui, as escolas de governo não devem se restringir à capacitação de servidores. Melhor seria se o constituinte federal houvesse usado, em lugar do termo “servidores”, a expressão “agentes públicos”, por se tratar do designativo mais genérico para referir-se a todo aquele que exerce uma função pública. De fato, tal expressão abrangeria não só os agentes políticos, que são os exercentes de altas funções estatais (seja enquanto detentores de cargos eletivos tanto no Executivo quanto no Legislativo, seja como auxiliares diretos destes, a exemplo dos ministros de Estado e secretários), mas alcançaria também a grande massa de servidores públicos das mais diver-

sas instâncias estatais. Com isso, a determinação constitucional de capacitação e de formação estaria voltada para todos os agentes exercentes de função pública, quer nos principais escalões do poder público, quer na função governativa ou mesmo como ocupantes dos diversos cargos públicos que compõem o arcabouço estatal.

Figure-se, por exemplo, a importância que assumem as políticas públicas na área de saúde, educação, segurança, transporte, saneamento básico, entre outras. Tais políticas, para além de demandarem, para a sua formulação, o indispensável conhecimento técnico correspondente às respectivas temáticas, devem também contar com ampla participação popular por ocasião de sua elaboração. E as escolas de governo, em especial as escolas do Legislativo, cumprem um importante papel nesse aspecto, tanto no que tange à formação dos decisores, responsáveis pela formulação das políticas públicas, como também daqueles responsáveis pela sua execução em todos os níveis e ainda no que toca à formação dos cidadãos, cuja participação deve fazer-se presente não só por ocasião da elaboração dessas políticas como também ao ensejo do acompanhamento de sua execução.

De fato, o traço característico de um Estado Democrático de Direito é a tendencial universalização da participação cidadã no processo político-decisório. Ante a imprescindibilidade da representação política para o funcionamento de uma democracia, torna-se essencial que as instâncias de representação se abram à participação popular. Os espaços de discussão pública não podem restringir-se aos centros oficiais de poder. Segundo Habermas (1997), para além dessas instâncias, há uma esfera pública culturalmente mobilizada e que deve alimentar o sistema político com as demandas que emergem de seu seio. Dessa perspectiva, deve-se realçar a importância da abertura de canais de interlocução entre o Parlamento e a sociedade civil organizada, de modo que esta tenha como influir na definição da agenda política.

Nesse contexto, é perceptível a tendencial ampliação da ideia de cidadania, que evoluiu de uma perspectiva estática para uma

perspectiva dinâmica, pois o cidadão não pode se tornar um mero recebedor passivo de provimentos civilizatórios do Estado, mas deve assumir uma postura ativa e participativa. Daí as marcantes diferenças entre uma democracia meramente delegatária e uma democracia participativa.

De fato, a democracia não se reduz ao voto popular, conquanto esse seja fundamental para a prática democrática. A legitimidade do agente político não se esgota por ocasião do momento eleitoral. Ela deve projetar-se para além das eleições e ser ratificada ao longo de todo o período do mandato. E é precisamente isso que distingue a chamada democracia delegatária (própria de democracias de fachada) da democracia participativa, em que o cidadão exerce um papel importante na definição da agenda pública.

Assim, a democracia contemporânea pressupõe uma postura ativa e vigilante dos cidadãos em relação ao modo como se conduzem os seus representantes, tanto no que respeita à definição da agenda pública e à formulação de políticas públicas quanto à sua execução.

Afinal, frise-se novamente, a cidadania não se exaure com o depósito dos votos dos cidadãos nas urnas, mas deve projetar-se para além das eleições, alcançando os interstícios dos períodos eleitorais, em consonância com a chamada democracia monitória (KEANE, 2010), que preconiza o permanente controle social das atividades governativas e de gestão pública. E a escola do Legislativo é fundamental no preparo dos cidadãos para o exercício desse escrutínio público.

De fato, de que adianta estabelecer canais de participação popular, seja para a elaboração de leis e formulação de políticas públicas, seja para o controle da ação estatal e sua fiscalização, se não há um mínimo de cultura política e de consciência cidadã por parte de significativa parcela das pessoas que compõem a sociedade? Daí a inegável importância da atuação da escola do Legislativo, que tem como uma de suas principais vertentes de atuação a educação cidadã.

Queiroz nos mostra, por exemplo, que, a despeito de expressivos avanços na tecnologia de informação, bem como na legislação sobre transparência na gestão pública, o que se observa é que estamos longe de uma democratização em termos de entendimento de informações sobre finanças públicas no Brasil. Temos a lei de acesso à informação, os portais de transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que também prevê instrumentos de transparência, mas é grande o desconhecimento sobre tais assuntos por parte da população em geral (QUEIROZ, 2018).

Portanto, a função educativa da escola do Legislativo deve abordar duas grandes vertentes: a educação legislativa e a formação cidadã. É preciso ter presente que não se deve conceber esses dois eixos temáticos como separados e estanques, pois é evidente que há entre eles uma interpenetração.

Por educação legislativa entende-se aquele conjunto de práticas e saberes que têm uma especificidade própria e que estão afeitas às atividades típicas do Parlamento, como legislar e fiscalizar. A complexidade dessas atividades é inegável. Legislar, por exemplo, implica o estabelecimento de normas que vão produzir efeitos de modo difuso em toda a sociedade. Isso envolve planejamento, abordagem multidisciplinar da matéria objeto de legislação, estudo de impacto legislativo, avaliação legislativa, técnica legislativa. Importa ainda no conhecimento jurídico acerca das normas atinentes ao processo legislativo, tanto normas constitucionais quanto aquelas constantes dos regimentos internos das casas legislativas. Imagine-se o conhecimento necessário para tratar das normas que envolvem o ciclo orçamentário! O mesmo se diga quanto à função fiscalizadora, que se desdobra em várias ações: monitoramento da execução orçamentária, fiscalização das contas do chefe do Executivo, atuação das comissões parlamentares de inquérito, convocação de secretário de Estado, entre outras. A educação legislativa deve cobrir toda essa gama de saberes e práticas, sendo de se ressaltar que não há como os parlamentares se desincumbirem de tão importantes e complexas atividades senão com o devido suporte técnico para tanto.

E esses saberes evidentemente encerram especificidades próprias, daí a importância de que o corpo docente da escola do Legislativo seja em boa medida formado por servidores que tenham notório conhecimento desses conteúdos e larga experiência prática no trato dessas questões. Trata-se de conciliar o vivencial prático desses professores com uma reflexão teórica apurada sobre os temas afeitos ao Poder Legislativo.

Ressalte-se, outrossim, que a educação é instrumental para o exercício das funções tradicionais do legislativo (legislar e fiscalizar), mas é, também, ela própria, uma importantíssima função do Parlamento: a função educadora.

Por seu turno, a educação cidadã pressupõe o conhecimento e a prática dos valores democráticos, como a igualdade, a liberdade, a diversidade, o pluralismo, a solidariedade, o diálogo, a ética, a consciência de direitos e obrigações e, acima de tudo, a crença na política como a via institucional para a solução pacífica dos inevitáveis conflitos sociais. Cosson emprega a expressão “letramento político” como “o processo de apropriação de práticas, conhecimentos e valores para a manutenção e aprimoramento da democracia”. (COSSON, 2010, p. 30).

Em instigante artigo, CASTRO (2015, p. 123-124) alude à chamada matriz triádica da educação cidadã, conforme concepção da professora Maria Eduarda Vaz Muniz dos Santos: educação **sobre** cidadania, educação **pela** cidadania e educação **para** a cidadania. Em apertada síntese, a primeira (educação **sobre** cidadania) diz respeito ao letramento político, à busca do conhecimento sobre as regras do jogo democrático, sobre os princípios, valores e atitudes que embasam a cidadania, de modo a capacitar o cidadão a se pronunciar sobre temas fundamentais da vida política. Trata-se, pois, de conhecer a cidadania; já a educação **pela** cidadania pressupõe a perspectiva da prática, ou seja, o engajamento em ações voltadas para a implementação da cidadania, como a participação em audiências públicas, em reuniões do orçamento participativo, ciclos de debate, etc. Trata-se, pois, de praticar a cidadania. Por fim, educação **para** a cidadania diz respeito à perspectiva futura e pressupõe a fusão

das duas anteriores, pois à medida que pensamos e praticamos a cidadania, vamos nos tornando diária e permanentemente cada vez mais aptos a exercê-la plenamente, com senso crítico e com responsabilidade diante dos novos desafios e dilemas que se apresentam.

4 – A experiência da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais foi pioneira, entre todos os estados da Federação, na criação da Escola do Legislativo, instituída pela Resolução nº 5.116, de 10/7/1992, antecipando-se, portanto, à exigência constitucional de uma instituição dessa natureza no âmbito dos Poderes constituídos, a teor da mencionada E19. A propósito, ressalte-se que a resolução é o ato próprio para a criação de uma escola do Legislativo, pois essa é a espécie normativa que deve tratar de assuntos da competência privativa da casa legislativa, no caso, a criação de um órgão interno voltado para a capacitação de agentes públicos e para a educação cidadã. Posteriormente, várias assembleias legislativas estaduais e também várias câmaras municipais seguiram o exemplo da ALMG.

São inúmeras as atribuições que tocam à escola, que realiza cursos de capacitação interna e externa, curso de especialização, educação a distância, programas de interiorização, programas destinados aos jovens estudantes do ensino médio, como o Parlamento Jovem, e aos universitários, como a jornada universitária, que consiste em visitas orientadas combinadas com palestras, bem como atividades de pesquisa e extensão, entre tantas outras atividades voltadas tanto para a educação legislativa quanto para a formação cidadã. Percebe-se, pois, conforme dito, duas grandes linhas de formação: educação legislativa e educação cidadã.

Assim, em termos bem sintéticos, pode-se dizer que a escola realiza atividades de capacitação, pesquisa e formação política. É interessante observar a linha evolutiva da atuação da escola

ao longo dos anos, desde sua criação. Num primeiro momento, quando ainda era prevalente o objetivo de capacitação e profissionalização dos servidores, ela esteve muito ligada à diretoria de recursos humanos. Com o passar dos anos, houve o progressivo aumento das atribuições e objetivos da escola, crescendo em importância a questão da ampliação da participação cidadã na vida política e a ênfase nas chamadas práticas participativas. Até porque uma das principais vertentes do planejamento estratégico da ALMG consiste precisamente em fomentar essas chamadas práticas participativas, de modo a aproximar o Parlamento da sociedade. Daí iniciativas como ciclos de debates, seminários legislativos, fóruns técnicos, orçamento participativo, audiências públicas, Comissão de Participação Popular, consulta popular, *sites* para sugestões dos cidadãos, reuniões interativas de comissão. Tudo isso determinou uma maior aproximação da escola com o setor de comunicação social, de modo a dar concretização ao objetivo de promover a máxima interação entre a sociedade e o Parlamento.

A aproximação com a consultoria temática sempre se deveu ao fato de que esse é um dos principais setores da Casa em que se dá o recrutamento de pessoal para ministrar os cursos de capacitação oferecidos pela escola. A interação com a consultoria é extremamente salutar e produtiva, sobretudo porque voltada à promoção de atividades técnicas por parte dos consultores, como palestras, seminários, cursos, publicações acerca de conteúdos os mais diversos, mas em um ambiente de reflexão e de pesquisa, e não no contexto do assessoramento parlamentar direto, quando então essas questões são frequentemente sujeitas ao influxo das paixões políticas e das estratégias partidárias, porque relativas a disputas políticas concretas e a interesses imediatos. Mas uma vez produzido um conhecimento sólido e consistente acerca desses assuntos, tem-se um material importante que certamente pode vir a ser tematizado e ganhar as instâncias oficiais de poder, mas já agora devidamente trabalhado em termos técnicos, sem a premência muitas vezes imposta pelas disputas políticas. Nesse sentido, é preciso discernir entre o aporte técnico produzido a reboque das disputas políticas e no calor das sucessivas demandas parlamentares, premido pelo

timing político que muitas vezes é determinado por circunstâncias específicas, e aquele conhecimento técnico que é fruto de ampla pesquisa e produzido em um horizonte de tempo que permita efetivamente um exame mais acurado do assunto em pauta e longe dos bastidores da política.

Atualmente – e isso já vem de um bom tempo –, a escola mantém constante interface com praticamente todos os setores da Casa, até porque as suas atividades atravessam todos eles. De fato, cabe à escola ministrar cursos de capacitação que tratam de um núcleo comum a todos os servidores da Casa, mas também de cursos setoriais, que versam sobre conteúdos específicos, próprios de cada setor, tendo em vista as especificidades e a natureza de suas atribuições.

Também a interface com o Centro de Atendimento às Câmaras (Ceac) se mostra bastante positiva, sobretudo porque permite mapear e identificar as dúvidas e demandas mais recorrentes das municipalidades, o que facilita a definição de práticas pedagógicas direcionadas ao seu atendimento.

O corpo docente da escola é composto por professores permanentes, de larga experiência no assessoramento da atividade parlamentar, e temporários, recrutados em outros setores da casa ou em instituições externas.

Merece destaque o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativo (Nepel) responsável por projetos de estudo e pesquisa desenvolvidos por servidores da Casa, de modo individual ou coletivo, e também por pesquisadores externos, mas a convite e sob coordenação de servidores da ALMG. A possibilidade de participação de pesquisadores externos enriquece os trabalhos desenvolvidos e promove uma interlocução qualificada entre a Assembleia e outras instituições, com proveito e ganhos recíprocos para todos os envolvidos. Essa sistemática de atuação do Nepel estimula abordagens multidisciplinares sobre inúmeros temas de interesse do Legislativo, os quais são perspectivados sob múltiplos olhares, uma vez que as pesquisas são desenvolvidas por estudiosos dos mais diversos ramos do saber.

A escola é ainda responsável por várias publicações, desde cartilhas como a *Passo a passo*, que versa, de forma esquematizada, sobre temas básicos do Poder Legislativo, em linguagem bastante acessível e didática, até obras de maior fôlego e densidade teórica, como é o caso do *Cadernos da Escola do Legislativo*, periódico que se propõe trazer à reflexão teórica os mais diversos temas afeitos ao Legislativo, e os livros publicados anualmente pelo Nepel, também versando sobre temas relacionados ao Legislativo e à cidadania. Tais publicações são distribuídas a uma extensa rede de instituições parceiras, além de estarem disponíveis em formato eletrônico no *site* da ALMG, contribuindo de modo efetivo para a disseminação do conhecimento assim produzido.

Outro programa que merece destaque é o Parlamento Jovem, voltado para estudantes do ensino médio, e que tem por objetivo estimular e promover a educação legislativa e política entre os jovens. A cada ano os alunos se debruçam sobre um tema de relevo social, que será então objeto de pesquisa, de discussão e de deliberação. A sistemática de escolha dos temas já é, por si mesma, uma aula de cidadania, visto que a escolha se dá pelos próprios estudantes, democraticamente. Trata-se de um exercício prático de escolhas coletivas, ocasião em que todos se manifestam na busca da definição do tema que será objeto de exame dos alunos durante todo o ano. Feita a escolha, o exercício de cidadania continua, já agora com o foco voltado não só para os procedimentos, mas também para o conteúdo escolhido para a reflexão e análise dos estudantes por meio de intensos debates e diálogos. Questões as mais diversas, como violência contra a mulher, segurança pública, discriminação étnico-racial, sustentabilidade, entre tantos outros temas candentes e de grande interesse social já foram objeto do Parlamento Jovem. Ao final do processo, os estudantes apresentam várias proposições legislativas sobre o tema em questão. Assim, os estudantes vivenciam situações práticas de intenso debate e diálogo e passam a se familiarizar com o jogo democrático.

O Parlamento Jovem foi instituído em 2004 e experimentou progressiva evolução e aprimoramento desde sua concepção

inicial até atingir o formato atual. As seis primeiras edições do evento ficaram restritas a Belo Horizonte, com exceção da edição de 2006, que contou também com a participação dos municípios de Arcos e Pains. A partir de 2010 vários outros municípios aderiram ao programa. As câmaras mobilizavam as escolas de ensino médio e promoviam parcerias com universidades, órgãos públicos, empresas e instituições da sociedade civil dispostas a colaborar para a implementação do evento. Com isso, se formava uma extensa rede de mobilização cidadã. Com a progressiva expansão do programa, fez-se necessário repensar a sua dinâmica, de modo que entre 2010 e 2013 o Parlamento Jovem passou a contar com duas etapas: uma municipal e outra estadual, e a partir de 2014 foi introduzida ainda a etapa regional, que congrega os municípios integrantes de um determinado polo, de modo a expandir ainda mais o modelo em rede.

A escola mantém também o programa Encontros com a Política, voltado para a capacitação e qualificação de agentes políticos, assessores legislativos e os cidadãos em geral. Por intermédio desse programa, os municípios de Minas podem agendar uma visita dos professores da escola à câmara local para ministrar temas de interesse do Legislativo municipal, como as funções do vereador, processo legislativo, técnica legislativa, legística, planejamento orçamentário, controle da gestão pública, entre outros. Em face do grande número de municípios mineiros e com vistas a ampliar ao máximo o alcance do programa, busca-se priorizar a visita a cidades-polo, que podem mobilizar as municipalidades vizinhas, de modo que também elas possam se beneficiar do evento.

Outro interessante programa desenvolvido pela Escola do Legislativo é o Pensando em Minas, em que estudiosos de temas de interesse do Poder Legislativo e da vida política são convidados a expor os seus trabalhos acadêmicos no teatro da Assembleia Legislativa, com transmissão simultânea pelo canal do YouTube e retransmissão na TV Assembleia.

Essa tendencial ampliação das atividades da escola, associada à progressiva abertura à sociedade, alcançando uma plu-

ralidade de públicos e destinatários, naturalmente passou a se refletir nos produtos e nas práticas pedagógicas, que passaram a assumir os mais diferentes formatos.

É interessante observar que esses diversos produtos interagem entre si, gerando subprodutos e retroalimentando a cadeia de produção reflexiva, com resultados muito positivos. Assim é que o Parlamento Jovem, por exemplo, se debruça sobre o tema discriminação étnico-racial, obviamente com práticas pedagógicas adequadas para que os jovens tenham o máximo proveito dessas atividades, e esse programa acaba por deflagrar uma edição do Pensando em Minas abordando a mesma temática, mas já agora a partir de uma perspectiva bem mais aprofundada e qualificada, visto que baseada em trabalho de cunho acadêmico. Do mesmo modo, as várias edições do Encontros com a Política, combinadas com ações em conjunto com o Centro de Apoio às Câmaras, permitem um levantamento mais preciso acerca das principais dúvidas e questões que afligem os edis, levando à edição de um livro do Nepel abordando o Poder Legislativo municipal e versando sobre aquelas questões de forma didática e objetiva. Os temas tratados nos livros do Nepel podem também ser objeto de edições do Pensando em Minas, dando-se seguimento a esse virtuoso círculo reflexivo, em formatos os mais diversos, em conformidade com seus respectivos públicos-alvos.

Nesse contexto, evidentemente há uma intensa relação da escola com várias instituições parceiras, como câmaras municipais, universidades, secretarias de Estado, escolas do Legislativo de outros entes da Federação, tanto de âmbito federal, quanto estadual ou municipal, entre outros. Essa cooperação interinstitucional, que se manifesta em eventos como Encontros com a Política, cursos externos, inauguração de escolas do Legislativo em municipalidades, parcerias com universidades, promove um salutar intercâmbio que só faz melhorar a interação entre tais entidades, com ganhos e proveitos recíprocos, reduzindo-se a possibilidade de ruídos de comunicação na sinergia que deve marcar a interação entre os órgãos públicos e evitando-se o afloramento de visões unilaterais e cegas à realidade institucional alheia.

5 – A direção da escola

Cosson, em interessante estudo sobre as escolas do Legislativo, fez um levantamento acerca da presença ou não de parlamentares na administração da escola, na condição de presidente e vice-presidente, tendo servidores como diretores ou coordenadores. Segundo o autor, há exemplos de ambas as situações, ou seja, escolas que têm como dirigente um parlamentar, e aquelas em que tal direção fica a cargo de servidores da casa legislativa. No primeiro caso, há um “duplo comando”, que divide as funções de direção entre “políticas” e “administrativo-pedagógicas”, configuração que tem como propósito “facilitar a administração da escola ao oferecer uma interlocução privilegiada com a mesa diretora frente aos outros órgãos da Assembleia”. Outra vantagem desse modelo seria a “inclusão direta do deputado na vida da escola, legitimando tanto interna quanto externamente as ações pedagógicas”. (COSSON, 2008, p. 25-26). Mas Cosson alerta para o risco de as atividades da escola serem direcionadas ao fortalecimento do partido ou da pessoa do deputado. Ou o risco de que haja um parlamentar que ocupe o cargo de forma meramente honorífica, o que pode travar as ações da escola, levando-a ao descrédito. Aponta também como desvantagem desse modelo a instabilidade e descontinuidade das ações da instituição em face da sucessão de parlamentares no seu comando, cada qual com uma visão particular sobre o papel da educação no âmbito do legislativo.

Já com relação ao modelo em que a direção da escola fica a cargo de servidores, Cosson aponta “o risco de perda de espaço político e administrativo”, mas ressalta as vantagens da continuidade administrativa e do planejamento a longo prazo. Mas a maior vantagem, segundo o autor, é a construção da escola como um espaço pertencente não à ação dos deputados, mas sim ao Parlamento (COSSON, 2008, p. 25-26).

Não nos parece adequada a presença de um parlamentar como dirigente de uma escola do Legislativo. Em Minas, tal não ocorre e, a nosso juízo, sobejam razões que militam em favor desse modelo. A escola não pode jamais deixar-se capturar pela

política partidária, risco que seria ampliado na hipótese de sujeitá-la à direção direta de um parlamentar. Nesse sentido, a escola deve ser vista como uma conquista ou um avanço institucional que não comporta mais recuo, de modo que tudo quanto represente alto risco de submetê-la à instrumentalização político-partidária há de ser evitado. Como instância que se erige em uma referência para o aprimoramento da educação legislativa e cidadã, ela não pode ficar ao sabor de disputas políticas. A instrumentalização político-partidária da escola do Legislativo seria a própria negação da razão de ser dessa instituição. Afinal, trata-se de escola de cidadania, que deve estimular, fomentar, catalisar o letramento político e a sua prática, e não prestar-se a eventual panfletagem de lideranças políticas específicas. Uma escola dirigida por lideranças políticas tenderia a adquirir a coloração político-partidária dessas lideranças, em vez de proporcionar uma formação política geral. Ressalte-se que, não raro, o parlamentar tem indisfarçável interesse em ampliar seu capital político, e suas ações poderiam ser norteadas em boa medida por esse objetivo, o que destoaria, por óbvio, dos nobres objetivos de uma escola do Legislativo. Ademais, a depender do perfil do parlamentar dirigente, pode-se ter uma escola mais ou menos atuante. A instituição de uma escola forte, bem-estruturada e apartidária há de se erigir em uma política de Estado, de modo que não fique à mercê de eventuais e transitórias maiorias ou lideranças políticas e nem sofra descontinuidade em razão de mudanças de legislatura.

Ademais, é preciso ter presente que a escola integra a Secretaria da ALMG. Não é um órgão parlamentar, como sejam as bancadas, as comissões e o Plenário. Todos esses órgãos são compostos e dirigidos por parlamentares, e não por servidores. E são regidos por normas constantes do estatuto dos parlamentares, tanto normas constitucionais quanto regimentais. Já os órgãos que dão suporte aos trabalhos parlamentares, como a consultoria temática, a assessoria de plenário e de comissão, o setor de documentação e informação, o setor de informática e tantos outros, entre os quais se inclui a Escola do Legislativo, são compostos por servidores e estão sob a égide de normas disciplinadoras da Secretaria da Assembleia. Frise-se: a escola

se insere nesse rol. Não nos parece apropriado que sua direção fique a cargo de um parlamentar, pelas mesmas razões pelas quais não é um parlamentar o responsável pela condução da gerência-geral de consultoria temática. Essa deve ficar a cargo de um servidor que tenha o perfil adequado para tanto. É claro que a direção-geral da Assembleia como um todo, inclusive com a definição do planejamento estratégico da Casa, deve ficar a cargo da Mesa da Assembleia, órgão composto só por parlamentares, a cujas diretrizes todos os órgãos que compõem a ALMG devem se vincular.

É fundamental que a escola tenha um regimento interno bem-elaborado, um projeto político-pedagógico flexível e, portanto, adaptável às inevitáveis inovações que a escola vier a empreender, sobretudo no que toca a suas atribuições, tudo a favorecer a preservação da memória institucional. Nesse sentido, é também imperiosa uma adequada gestão arquivística dos documentos que registrem as atividades da escola, até como forma de preservar essa memória institucional e facilitar as mudanças de quadros e de dirigentes sem perda de continuidade administrativa e preservando-se todo o legado construído ao longo dos anos. A escola não pode ficar na dependência de um(a) supergerente, para lá de eficiente, mas deve fortalecer-se institucionalmente.

6 – Redes de escolas, redes de cidadania

Conforme dito, a Escola do Legislativo da ALMG foi a primeira a ser criada no Brasil, em 1992, antes mesmo da determinação constitucional da obrigatoriedade de sua instituição, sobrevinda com a E19, em 1998. Posteriormente, vários outros estados da Federação seguiram o exemplo de Minas e paulatinamente foi-se ampliando a rede de escolas do Legislativo no Brasil. Um marco importantíssimo desse movimento de expansão se deu com a instituição da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (Abel), em Brasília, no ano de 2003, congregando, à época, 11 escolas do Legislativo, todas de assembleias estaduais, além de órgãos de ensino e de treinamento da Câma-

ra dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União. Desde então, continuou o movimento de expansão das escolas, de modo que hoje todos os estados da Federação já instituíram a sua e já integram a associação, à qual se juntaram também as escolas dos tribunais de contas. Entre os objetivos da Abel, além da promoção do aperfeiçoamento das atividades legislativas mediante eventos educativos voltados para a formação, a capacitação e a qualificação de pessoal, encontra-se o de promover a cooperação para o fortalecimento de todo o sistema, inclusive mediante o fomento e o estímulo à criação de novas escolas nos diversos municípios brasileiros.

Essa atuação em rede, ao permitir o compartilhamento de boas práticas e a rica troca de experiências, além de racionalizar e sistematizar os trabalhos de educação legislativa e política, potencializa os resultados alcançados. Ciente de que o saber consiste em uma construção coletiva, a ALMG tem-se empenhado em formar e ampliar cada vez mais, no âmbito do Estado, uma grande rede de escolas do Legislativo, que devem promover um rico intercâmbio entre si e fomentar o compartilhamento de boas práticas e a identificação de tendências comuns. Nesse sentido, a escola, para além de funcionar como um polo difusor do conhecimento, opera principalmente como centro catalisador do conhecimento. Essa estratégia potencializa e maximiza o alcance da formação legislativa e cidadã. De fato, considerando a miríade de municípios que temos em Minas, por mais que a escola se empenhe, ela não tem como alcançar diretamente todas essas regiões, em suas atividades de apoio aos municípios, por meio de programas e cursos de capacitação. Assim, é importantíssimo esse trabalho em rede, principalmente com os municípios-polo das diversas macrorregiões do Estado, que buscam propagar e multiplicar, em sua área de influência, todo o trabalho feito em parceria com a escola.

Até o momento em que este artigo foi escrito, havia 64 municípios mineiros com escolas do Legislativo já instituídas. É óbvio que a maioria dos municípios mineiros não dispõe da infraestrutura que encontramos na ALMG, mas isso não impediu que vários deles criassem suas escolas, naturalmente com objetivos

mais modestos e um menor âmbito de atuação do que os de sua congêneres estaduais, mas sempre com possibilidades de expandirem suas atividades. Não sem razão o constituinte federal, ao tornar obrigatória a existência das chamadas escolas de governo em quaisquer dos Poderes do Estado, o fez somente em relação à União, aos estados e ao Distrito Federal, silenciando-se quanto aos municípios. Certamente deve ter pesado o senso de realidade em relação ao estado de precarização de muitos municípios brasileiros, que não teriam como atender a um comando como esse. E, na mesma linha, ciente dessas dificuldades práticas, o constituinte mineiro foi expresso ao dizer que o Estado deve prestar assistência técnica aos municípios de escassas condições socioeconômicas, preservada, evidentemente, a autonomia municipal (art. 183 da Constituição Estadual). Vale ressaltar que a Escola do Legislativo da ALMG, em consonância com o comando constitucional, busca oferecer todo o apoio possível aos municípios que queiram instituir suas escolas, indicando os passos necessários para tanto e colocando toda sua *expertise* à disposição dos municípios interessados.

Essa organização em rede oferece muitas vantagens, sobretudo a de promover uma ampla colaboração entre os diversos municípios que integram uma mesma região, de modo a somar esforços para eventos em comum e para o rico intercâmbio do conhecimento e da formação cidadã, bem como o compartilhamento de boas práticas. A título exemplificativo, vale citar, entre tais práticas, a instituição de tribuna popular nas câmaras para a oitiva dos munícipes; a criação de rádio comunitária para a transmissão ao vivo das sessões legislativas; o Parlamento Jovem, para o estímulo à participação dos jovens na vida política; o Parlamento do Idoso, que faz um importante trabalho de engajamento político das pessoas com idade mais avançada, as quais muito têm a contribuir para a vida política do município em face de sua larga experiência e de sua disponibilidade; a Gincana do Saber, que envolve iniciativas como concurso de redação para os estudantes; a Câmara Mirim, que visa a um trabalho com estudantes do ensino fundamental; cursos de capacitação específica para pré-candidatos a vereador, entre tantas outras.

A articulação em rede envolvendo municípios que integram a mesma região pode ensejar ações cooperativas voltadas à promoção de eventos como capacitação regional por meio de cursos em municípios-polo, de modo a compartilhar os custos envolvidos e ainda potencializar e multiplicar os resultados alcançados.

A ALMG está muito envolvida com essa articulação em rede e já realizou dois grandes encontros de escolas do Legislativo municipais, o primeiro em 2015 e o segundo em 2019. Tais encontros são extremamente ricos e se prestam não só ao compartilhamento de boas práticas e troca de experiências, como também à construção de um entendimento coletivo sobre os limites de atuação institucional das escolas, haja vista o fato de que muitas delas, conquanto bem-intencionadas, acabam se envolvendo em atividades que refogem por completo de seu âmbito de atuação, como prestação de serviços comunitários, os quais se inserem no domínio de atuação institucional do Poder Executivo. Assim, dúvidas comuns podem ser dissipadas com base na experiência positiva de outras escolas integrantes da rede, sobretudo aquelas atinentes às ações que condizem ou não com o papel e a missão de uma escola do Legislativo.

Outra importante iniciativa da ALMG foi a criação de uma comunidade virtual de escolas do Legislativo, uma plataforma digital que propicia um ambiente amplamente favorável à intensificação da interação entre as diversas escolas integrantes dessa extensa rede de cidadania.

7 – Desafios e perspectivas das escolas do Legislativo no século XXI

7.1 – Resgatar o prestígio da política como única via possível para a solução pacífica dos problemas sociais

No Brasil, nosso cenário político-institucional é marcado por um quadro de nítido descolamento entre a sociedade e a classe política, o que só faz aumentar o sentimento de descrédito em relação à política, instaurando-se um círculo vicioso altamente

prejudicial à democracia. Há uma série de fatores que concorrem para essa situação, que, em boa medida, decorre das mazes que marcam nosso processo eleitoral, há anos extremamente suscetível à influência perversa do poder econômico, dadas as relações promíscuas entretidas entre o setor público e o setor privado, o que acaba por deslegitimar todo o processo. Isso foi ainda mais explicitado após a operação Lava Jato, que desnudou as entranhas do poder e as dimensões amazônicas da corrupção. Os grandes conglomerados econômicos financiam fartamente as campanhas eleitorais de políticos já há muito assentados no poder, de modo a facilitar que estes se perpetuem nessa condição. Posteriormente aqueles apresentam a conta sob a forma de contratos superfaturados, subsídios e tantas outras formas de favoritismo indevido. Evidentemente isso compromete de modo significativo a consolidação do regime democrático e provoca um descolamento entre a classe política e os cidadãos, que não se sentem representados.

Todavia, a despeito dos inúmeros problemas que temos no que tange à nossa democracia, é preciso concebê-la como um processo e, portanto, como algo em permanente aprimoramento. Nesse sentido, em uma visão retrospectiva, é forçoso reconhecer que experimentamos significativos avanços nesses pouco mais de trinta anos de poder civil. Já superamos uma inflação que parecia absolutamente invencível, sobretudo nos idos de 1980, quando a espiral inflacionária chegou a bater em mais de 80 por cento ao mês. Não há como subestimar a importância da estabilidade monetária. Não só quitamos uma dívida externa que parecia impagável como ainda ostentamos a condição de credores no cenário internacional. Desfrutamos também de três décadas de estabilidade institucional, desde a Constituição de 88, o que contrasta com um longo período marcado por rupturas institucionais e a edição de diversas Constituições, a maioria de efêmera existência. No que toca à pobreza extrema, conseguimos avanços consideráveis, sobretudo com os programas sociais de combate à pobreza. Outra mudança claramente perceptível diz respeito ao avanço no combate aos chamados crimes de colarinho-branco, os quais, na tradição de nossa prática jurídica, ficavam quase que invariavelmente impunes. Recente-

mente – e isso ficou claro com o chamado processo do Mensalão (Ação Penal 470) e com a operação Lava Jato –, esse quadro mudou drasticamente, com a condenação e o encarceramento de figuras exponenciais da política, além de grandes empresários e servidores públicos de alto escalão.

Mas ainda há muito por fazer. Temos uma sociedade marcada por uma desigualdade extrema, ainda sofremos com práticas patrimonialistas, traço atávico que atravessa os cinco séculos de nossa história, e há um crescente sentimento de descrédito em relação à política, em função dos inúmeros escândalos de corrupção que ganharam o domínio público. O enfrentamento desses problemas passa necessariamente por uma sociedade mais consciente, informada e participativa. Ou seja, longe de dar curso a um discurso marcado pela antipolítica, devemos superar essa crise política com mais política. A alternativa à política seria a ditadura e a prevalência da força bruta. Assim, não há como exorcizar os riscos inerentes à democracia. Só se aprende democracia com mais democracia.

Não podemos perder de vista o fato de que a política consiste na solução pacífica dos inevitáveis conflitos humanos. De fato, o conflito é inerente à condição humana, e a política existe para mediá-lo, a fim de que os conflitos não se degenerem em confrontos. Desse modo, temos que acreditar nas nossas instituições. E o que infunde vida às instituições é o elemento humano. Daí a inafastável necessidade de se investir na formação de capital humano, expressão a ser apreendida em seu sentido amplo, de modo a abarcar tanto o indispensável preparo técnico quanto a formação cidadã, que pressupõe a consciência cívica e a ética. Nesse aspecto, é inquestionável a importância de que se reveste a atuação das escolas do Legislativo. A ampliação das redes de escolas do Legislativo certamente vem operando uma revolução silenciosa no modo de fazer política no País.

Eis, pois, um grande desafio, que é resgatar o prestígio e a dignidade da política, e combater o discurso de demonização dessa atividade, que infelizmente tem grassado entre nós. Nesse passo, impõe-se discernir entre a política genuína e a política-

gem. A primeira é uma atividade nobilíssima, pois exercida por aqueles que buscam servir ao público, e não servir-se do público, como é próprio da politicagem, simulacro da política. No fundo, esse discurso de demonização da política deixa trair o mau vezo de se lançar a culpa de todas as mazelas na conta dos maus políticos, sem qualquer preocupação em discernir entre a ética pública e a ética privada. Eis outro aspecto importantíssimo, que é a necessidade de uma mudança de mentalidade em toda a sociedade, visto que grande parte das pessoas agem orientadas pela lógica de sempre levar vantagem em tudo. Daí revestir-se de especial relevo o trabalho de formação política que a escola realiza de modo a alcançar a sociedade como um todo. De fato, em boa medida a classe política espelha a sociedade, até porque os políticos não vieram de Marte. A necessidade de formação e conscientização não se restringe à classe política, mas deve alcançar também os que elegem tais representantes.

7.2 – Combater a extrema desigualdade social

Quanto à extrema desigualdade da sociedade brasileira, é preciso dizer que o 1% da sociedade que compõe os mais ricos detém a maior parte da riqueza do País, o que nos coloca na condição de um dos países mais desiguais do mundo. Essa iníqua concentração de riqueza evidentemente se transforma também em poder político. Bem se sabe que o acesso aos canais institucionais de transformação política se prende, em boa medida, a *lobbies*, pressão de grupos empresariais, dinheiro, trânsito facilitado nos meandros do poder, entre outros fatores que levam a uma extrema desigualdade nesse particular. E boa parte dessa desigualdade, para além dos aspectos apontados, deriva da desigualdade de informações e da assimetria educacional. Nesse sentido, é preciso ter presente que o conhecimento é libertador e transformador. A capacidade de fazer escolhas políticas conscientes depende em grande medida da capacidade de discernimento e conhecimento da complexa realidade em que vivemos. Frise-se que o potencial emancipatório e transformador da educação pressupõe, evidentemente, que se conceba o termo educação em seu sentido mais amplo, como visto. Não

apenas como conhecimento ou preparo técnico, mas também, e principalmente, como educação política, formação ética e cultura democrática. Devemos democratizar e qualificar o debate público, de modo a fomentar a formação de massa crítica, capacitada a pensar os problemas sociais na busca da melhor maneira de superá-los. Isso só reforça a importância das escolas do Legislativo nesse contexto. E somente assim, com cultura política e uma sociedade mais esclarecida e informada, é possível fazer avançar reformas imprescindíveis para a consolidação e o aprimoramento da democracia, bem como para o combate à desigualdade e à injustiça social.

7.3 – Ensinar a solidariedade

Dada a extrema desigualdade de nosso país, para além dos esforços envidados para combatê-la, impõe-se educar as pessoas para a solidariedade (MORIN, 2007). Como nos lembra Comparato (1997, p. 24) etimologicamente a palavra “solidariedade” vem do latim *solidus*, que significa “total”, “inteiro”, de modo que é necessário que haja entre os indivíduos de uma coletividade o sentimento de solidariedade para com os desafortunados, que não podem ser abandonados à própria sorte, sob pena de esgarçamento do tecido social e de comprometimento, pois, de todo o corpo social.

A propósito, faz-se mais que oportuna a lição de Rubem Alves: “a educação se divide em duas partes: educação das habilidades e educação das sensibilidades. Sem a educação das sensibilidades, todas as habilidades são tolas e sem sentido”. Desse modo, a sensibilidade deve temperar a aridez do discurso racionalizante. Razão e sensibilidade compõem, pois, a complexa natureza humana.

Em um regime genuinamente democrático, é indispensável que haja uma rede de proteção social para socorrer aqueles que, por circunstâncias as mais diversas, foram colhidos pelo infortúnio e não têm como prover à própria subsistência. Exemplificativamente, é a hipótese daqueles que alcançam a idade mais avan-

cada e não têm mais a menor capacidade laboral e nem meios para se sustentar. Figure-se ainda a hipótese de famílias cuja renda *per capita* é inferior à necessária para uma vida digna. Evidentemente, tais pessoas não podem ser deixadas ao relento.

Nesse contexto de profundas desigualdades e assimetrias sociais, ensinar a solidariedade torna-se essencial para minimizar as injustiças sociais e construir um País melhor.

7.4 – Ensinar a compreensão mútua

Em seu pequeno grande livro *Os sete saberes fundamentais para a educação do futuro*, Morin (2007) nos mostra que um dos objetivos essenciais da educação do futuro é ensinar a compreensão mútua. Eis uma necessidade premente, para a qual a escola deve estar permanentemente atenta. Há que se ter o respeito aos diversos saberes e às diversas vozes que comparecem no debate público. Segundo Morin (2007, p. 94), devemos desenvolver uma ética da compreensão, pois a comunicação, por si só, não garante a compreensão. Embora tenha havido um grande avanço tecnológico no campo das telecomunicações, da internet e das novas mídias digitais, de modo a eliminar barreiras de tempo e de espaço, a incompreensão se alastra. Eis um grande desafio a ser enfrentado.

A educação para a compreensão parte da premissa de que “viver é conviver”. De fato, somos seres eminentemente sociais e, portanto, ostentamos uma ineliminável dimensão comunitária, daí a necessidade inarredável da compreensão mútua. A propósito, Morin emprega o termo “simbiosofia”, que significa a sabedoria de viver junto (MORIN, 2007, p. 78). E isso implica o respeito à diversidade e o direito à diferença.

Nunca entre nós essa incompreensão se fez tão evidente como nos últimos tempos. Não podemos permitir, como vem ocorrendo recentemente no País, o rebaixamento da política e a sua redução a uma polarização radical e hostil. O espectro de opções políticas para a solução pacífica dos conflitos sociais e a

construção coletiva das normas regentes da vida social vai muito além do reducionismo enviesado de posições políticas extremadas. Nessa polarização radical, as “teses” que se digladiam são expostas pelas partes antagônicas – e de forma recíproca –, sob uma perspectiva ridícula, verdadeiras caricaturas uma da outra, inviabilizando por completo qualquer possibilidade de um diálogo enriquecedor e produtivo. Trava-se um verdadeiro diálogo de surdos em que impera a incompreensão recíproca. Também aqui a escola tem um grande desafio pela frente, consistente em, por meio do ensino da compreensão mútua, contribuir para ampliar e qualificar o debate público, de modo a elevar o patamar das reflexões e práticas políticas no País.

Morin (2007) cita alguns fatores que levam à incompreensão, entre os quais o egocentrismo, a incapacidade de enxergar o complexo, em razão da prevalência do pensamento redutor e a ausência de autocrítica ou autoexame.

7.5 – A hiperespecialização e a fragmentação do conhecimento

Morin (2007, p. 40-41) nos mostra que a incapacidade de enxergar o complexo deriva em boa medida da crescente tendência à hiperespecialização e à fragmentação do conhecimento. De fato, os especialistas dispõem de um conhecimento excessivamente fragmentado, levando a uma compartimentação de disciplinas que compromete a visão contextual e a compreensão do vínculo das partes com o todo. Há que se resgatar o conhecimento visto de uma perspectiva contextual e multidisciplinar.

É preciso capacitar os técnicos, ouvir os especialistas, mas, conforme afirma Comparato (1997, p. 15), não necessariamente segui-los, pois os especialistas têm a visão restrita a seu campo de atuação e é preciso ter presente que as questões não são exclusivamente financeiras, ou ambientais, ou exclusivamente sanitárias. Elas se inserem no todo social e impactam a vida das pessoas comuns. E essas também devem ser ouvidas. Os especialistas trazem uma importante contribuição ao levantarem aspectos relevantes da matéria em pauta concernente ao seu cam-

po de atuação. Mas há que se ter a visão do todo e a ponderação dos demais aspectos ligados à matéria em questão.

Nesse sentido, o bom político deve ser um generalista e reservar o aprofundamento temático aos especialistas. Ele não deve saber de tudo, mas deve saber quem sabe o quê. Na expressão de Comparato, “ele sabe quem sabe” (COMPARATO, 1997, p. 19). Deve, portanto, cercar-se de bons assessores. Nesse particular, cabe à escola um importante papel na qualificação desses assessores e do próprio político.

Morin (2007, p. 36) chama a atenção para o grande descompasso entre, de um lado, a compartimentação dos saberes e, de outro, realidades e problemas cada vez mais multidisciplinares, transversais, multidimensionais, globais e planetários. E a escola deve mostrar-se permanentemente atenta a esse ponto, buscando imunizar-se contra o vício da hiperespecialização e do conhecimento fragmentado, e prestigiar a abordagem contextual e multidisciplinar, essa sim condizente com toda a complexidade do real.

Ademais, ao contrário do que se passava em outras quadras históricas, quando a alienação se dava em razão da falta de acesso à informação, hoje é possível alienar pelo excesso de informação, que circula em escala planetária, de modo que nunca se fez tão necessário apurar o senso crítico para lidar com tal volume, com vistas a separar o joio do trigo, selecionar o que é realmente relevante e articular e organizar tal conteúdo. Nas palavras de Morin (2007, p. 64), “na era das telecomunicações, da informação, da internet, estamos submersos na complexidade do mundo, as incontáveis informações sobre o mundo sufocam nossas possibilidades de intelegibilidade”.

7.6 – Abertura dialógica e autoexame

A escola deve abrir-se aos diversos discursos e correntes de pensamento (exceto, evidentemente, os discursos de ódio), caracterizando-se, pois, pela abertura dialógica, pela tematização

mais ampla possível das questões de interesse coletivo e pela vocalização de demandas as mais diversas.

O professor Ricardo Fabrino (2018) ressalta que, na democracia, todo o foco está voltado para a fala, para a expressão verbal, para a oportunidade de externar diversos pontos de vista. Mas, para além disso, alerta que é preciso dar a devida atenção à escuta. Segundo Fabrino, muitas vezes essa escuta não se dá porque boa parte dos indivíduos não têm como acionar os canais institucionais de poder e se fazer ouvir; ou porque não se decodifica o que outro tem a dizer; sucede também de a escuta não ocorrer por não se reconhecer o outro como interlocutor. Ainda segundo o professor, às vezes a escuta não ocorre porque não pode mesmo ocorrer, como é o caso dos discursos de ódio, como visto². “Saber escutar profundamente é um dos princípios básicos da ecologia dos saberes”, ensina Boaventura de Sousa Santos (2014, p. 332). A propósito, Rubem Alves (2003), em uma de suas brilhantes crônicas, ao reconhecer essa necessidade vital, chega a falar em cursos de escutatória, em contraste com os tão procurados cursos de oratória.

Assim, impõe-se promover também a escuta do não dito, que vai implícito em práticas preconceituosas naturalizadas na sociedade. Tais práticas apresentam-se como uma das piores formas de injustiça, já que, uma vez naturalizadas na sociedade, costumam permanecer no terreno da invisibilidade e sequer são tematizadas.

Ante a velocidade das grandes transformações sociais e em um mundo cada vez mais mutante, há a necessidade de a escola se repensar e se reinventar continuamente, de modo a adaptar-se à dinâmica social. Impõe-se, pois, uma postura de autocrítica e de permanente abertura ao novo. Nesse passo, merece especial atenção a questão da interatividade em um mundo marcado pela impressionante evolução tecnológica. Os instrumentos tradicionais de mediação da formação da vontade e da opinião

2 Anotações colhidas por ocasião da exposição do professor Ricardo Fabrino no Seminário sobre Práticas Participativas e Comunicação Social, realizado pela Escola do Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em 2018.

públicas (a representação política com os seus partidos) estão se mostrando insuficientes e sujeitos à manipulação pelos grandes conglomerados econômicos, no contexto da globalização e do neoliberalismo. Desse modo, as redes sociais e as novas mídias se apresentam como uma possibilidade de expandir as fronteiras da democracia, mas mesmo elas, como quaisquer outros instrumentos, podem ser, em boa medida, manipuladas e desvirtuadas. Basta pensar nas *fake news*, que ganham grande propagação nas redes sociais, e na utilização indiscriminada de dados pessoais para fins políticos e comerciais. Trata-se, como dito, dos riscos inerentes à democracia. Não há como exorcizá-los, mas é possível enfrentá-los da maneira devida. Fato é que não se pode desprezar o potencial de ampliação das fronteiras da democracia que tais recursos tecnológicos representam. A escola não pode deixar de atentar para isso e deve utilizar-se quanto possível dos recursos da interatividade para expandir ao máximo sua atividade de letramento político e de educação legislativa.

7.7 – O desafio de lidar com as incertezas crescentes em um mundo cada vez mais complexo e tecnológico

Morin se vale de interessante metáfora para expressar o desafio de enfrentar o quadro de incerteza crescente em uma sociedade cada vez mais complexa. Segundo ele, “o conhecimento é a navegação em um mar de incertezas, entre arquipélagos de certeza” (MORIN, 2007, p. 86). E, aproveitando a metáfora do grande filósofo contemporâneo, diríamos que mesmo esses arquipélagos de certeza podem submergir ante novos *tsunamis* do conhecimento, representados por revoluções científicas que promovem verdadeiras rupturas paradigmáticas no conhecimento até então assentado. Daí dizer-se que a educação é um saber que se sabe precário, sujeito a todo instante à refutação. Assim, em um mundo que se modifica em uma velocidade vertiginosa, em que o conhecimento se expande cada vez mais e de forma mais rápida, muito mais importante do que assimilar novos conteúdos, que não param de se renovar, é apurar o senso crítico e a capacidade criativa, bem como desenvolver a capacidade de produzir ideias, em vez de meramente reproduzi-las.

De fato, o curso dos acontecimentos se dá em um ritmo alucinante. E temos que dar respostas às inúmeras demandas sociais em um contexto de incerteza crescente. Impressionantes avanços tecnológicos se fazem cada vez mais presentes em todos os campos da atividade humana, como a indústria automotiva, que já apresenta veículos que se deslocam sem condutores, ou a medicina, cujo aparato técnico já é capaz de manter artificialmente por muito tempo vidas que em outras quadras, e nas mesmas condições de enfermidade, já se teriam esvaído, a biotecnologia e a tecnologia da informação, a robotização cada vez maior na cadeia de produção, como uma ameaça crescente à empregabilidade, a inteligência artificial e o protagonismo dos algoritmos, tudo isso a ampliar significativamente as incertezas quanto às implicações éticas de tais avanços tecnológicos. Há que se ter um enorme cuidado com o descompasso entre o progresso tecnológico e o progresso moral. A propósito, Einstein, já há vários anos, chamava a atenção para o fato de que “se tornou chocantemente óbvio que nossa tecnologia excedeu nossa humanidade”. Lidar com tais incertezas afigura-se um grande desafio que há de ser enfrentado com ampla participação da sociedade, e certamente a escola do Legislativo apresenta-se como um espaço de reflexão privilegiado para acolher tais debates, sem jamais perder de vista a sua dimensão humanística.

7.8 – Consciência ecológica, desenvolvimento sustentável e cidadania-mundo

A formação cidadã, uma das missões da escola do Legislativo, passa necessariamente pela conscientização da questão ambiental, daí a necessidade de se combater o materialismo exacerbado, próprio de uma sociedade marcada pela cultura do descartável e do consumismo sem limites. Temos um destino planetário (Morin, 2007) e devemos afastar a relação utilitarista que mantemos com o planeta, que é visto por muitos, numa perspectiva umbigocêntrica, como se existisse tão somente para nos servir, como um fornecedor natural dos insumos e matérias-primas necessários à produção dos bens materiais que tanto nos seduzem. O crescimento econômico a qualquer preço,

sem respeito a limites éticos e à capacidade de renovação dos recursos naturais, leva inapelavelmente à degradação ambiental e representa uma ameaça concreta ao planeta e ao gênero humano. Nas palavras de Morin (2007, p. 69-70), “é necessária uma compreensão mais rica e complexa do desenvolvimento, que seja não somente material, mas também intelectual, afetivo, moral...”.

Quando se aborda a questão ambiental, as gerações presentes se deparam com um grande imperativo ético, qual seja o de preservar, quanto possível, o equilíbrio de nosso ecossistema, de modo que as gerações vindouras também possam se beneficiar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí a importância da escola como instância para promover tal conscientização e estimular e fomentar a prática de ações condizentes com o princípio da sustentabilidade, de modo a conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental.

Uma vez assentado que estamos todos ligados à Pátria Terra, e que muitos dos problemas que afligem a humanidade desconhecem fronteiras e bandeiras, como o aquecimento global, a desigualdade extrema, a pobreza, o terrorismo, entre tantos outros, é preciso disseminar a ideia de “cidadania-mundo”, expressão usada por Canotilho³, ou, se se preferir, a ideia de identidade terrena (MORIN, 2007, p. 63). Com efeito, em um mundo globalizado e interdependente, em que desaparecem as barreiras de tempo e espaço, é preciso dizer que, apesar das inúmeras diferenças, de etnia, de cultura, de país, temos uma identidade comum e pertencemos à mesma espécie. Assim, na busca do entendimento entre as várias culturas, deve-se ter, como fator de entrelaçamento entre os povos, os direitos fundamentais, que devem compor um substrato comum ao repertório de direitos de todos as partes do globo.

Como se pode ver, são inúmeros os desafios que se põem diante das escolas do Legislativo. Certamente, a grandeza e relevância desses desafios não devem desencorajar a atuação

3 Expressão utilizada por Canotilho por ocasião de palestra proferida no Centro de Atualização em Direito (CAD), em Belo Horizonte, no seminário intitulado Problemas do Constitucionalismo Moderno, em 2001.

dessas valorosas instituições, ante as inegáveis dificuldades e limitações práticas que a maior parte delas enfrentam para desincumbirem-se de tão importantes encargos. Antes, isso deve ser fator de motivação para a busca incessante do aprimoramento contínuo, no propósito de darem o melhor de si diante de tais desafios, que lhes devem servir de alvo e de direcionamento de ação, na medida de suas possibilidades. Desse modo, cada avanço e conquista há de ser celebrado e servir de motivação adicional para as conquistas vindouras, ainda que estas pareçam inatingíveis, ante a dura realidade brasileira. Afinal, na fala inspirada do grande poeta Mário Quintana,

Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
a presença das estrelas.

8 – Referências

ALVES, Rubem. **O amor que acende a lua**. 8. ed. Campinas: Papirus, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. [Informação verbal]. *In*: SEMINÁRIO PROBLEMAS DO CONSTITUCIONALISMO MODERNO, Belo Horizonte: CAD – Centro de Atualização em Direito, 2001.

Cidadania, educação e legislativo. *In*: RESENDE, Antônio José Calhau de (coord.). **Poder Legislativo e cidadania**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. A formação de governantes. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 9, jan./jun. 1997.

COSSON, Rildo. **Escolas do Legislativo, escolas de democracia.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

COSSON, Rildo. **Letramento político:** por uma pedagogia da democracia. Cadernos Adenauer, XI, n. 3, p. 25-36, 2010.

FABRINO, Ricardo. [Informação verbal]. In: SEMINÁRIO SOBRE PRÁTICAS PARTICIPATIVAS E COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2018, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018.

HABERMAS, Jürgien. **Direito e democracia:** entre faticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichter. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

KEANE, John. **A vida e a morte da democracia.** Trad. Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010.

QUEIROZ, Alexandre Bossi. Assimetria informacional: desigualdade no entendimento sobre as contas públicas. In: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord.) **Princípio da Igualdade:** uma abordagem multidisciplinar. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2018.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. 12 ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A práxis da ecologia dos saberes: entrevista de Boaventura de Sousa Santos. **Tempus, Actas de Saúde Coletiva**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 331-338, jun. 2014.

RAMONET, Ignácio. Les dossier de la mondialisation. In SADER, Emir. O que é a globalização. Carta Maior, 27 jan., 2007. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/O-que-e-a-globalizacao/2/24178> Acesso em 3/9/2019.

5

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia, 2018. E-book.

DOI: <https://doi.org/10.29327/264759.20.34-5>

Eleonora Schettini M. Cunha¹

Resumo: O livro tem como tema central o declínio da democracia, especialmente em países onde ela é mais estável, e oferta explicações para esse fenômeno. Uma delas é que a subversão democrática tem ocorrido internamente à democracia, de forma gradual, mantendo as aparências. A outra está associada aos riscos da extinção da própria civilização, ameaçada por conflitos nucleares e mudanças climáticas. Por fim, a revolução tecnológica associada ao desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação que podem gerar a perda do político como referência para as decisões sobre a vida em comunidade. O declínio da democracia deverá ser prolongado e singular em cada caso, mas a democracia tem potencial para sobreviver por mais tempo, a depender de soluções encontradas por e para suas próprias instituições por cidadãos ativos.

Palavras-chave: Democracia. Declínio democrático. Fim da democracia.

Abstract: *The book has as its central theme the decline of democracy, especially in countries where it is more stable, and offers explanations for this phenomenon. One is that democratic subversion has taken place internally to democracy, gradually, keeping appearances. The other is associated with the risks of the extinction of civilization itself, threatened by nuclear conflicts and climate change.*

1 Doutora em Ciência Política e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora aposentada do Departamento de Ciência Política da UFMG e pesquisadora do Grupo Margem e do Prodep do Departamento de Ciência Política/UFMG. Contato: eleonora.ufmg@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/792583905222233>.

Finally, the technological revolution associated with the development of information and communication technologies that can generate the loss of the politician as a reference for decisions about living together. The decline of democracy should be prolonged and unique in each case, but democracy has the potential to survive longer, depending on solutions found by and for its own institutions by active citizens.

Keywords: *Democracy. Democratic decline. End of democracy.*

Estaria a democracia, tal como nós a conhecemos, chegando ao fim? Relatório do Instituto V-Dem (2018) evidencia que, embora ela permanecesse como regime político num significativo número de países, em 2017 um terço da população mundial (92,5 bilhões de pessoas) vivia em países que são parte de uma tendência global de autocratização². Entre eles está o Brasil, acompanhado por Rússia, Estados Unidos, República Democrática do Congo, Turquia, Tailândia, Ucrânia e Polônia. Em autocracias eleitorais, as eleições permanecem como meio de escolha dos governos, mas outros requisitos institucionais, como liberdade de imprensa, liberdade de expressão e Estado de Direito, estão aquém dos padrões democráticos e, em consequência, a significância das eleições estaria ameaçada (Mechkova, Lührmann, Lindberg, 2017). Esse quadro representa um retrocesso de 25 anos, se considerada a população que vive em países com processos de autocratização. No caso brasileiro, esse fenômeno se verifica a partir de 2015.

Pode-se discordar do método utilizado pelo instituto para medir a variação nas democracias, mas a tendência à autocratização ou ao declínio e à recessão democrática é evidenciada em outros estudos mundiais (DEMOCRACY..., 2018; CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2018; FREEDOM..., 2018) e a busca por explicações quanto às causas desse fenômeno e ao modo como ele ocorre tem mobilizado diversos estudiosos da democracia (como CASTELLS, 2018; LEVISTKY; ZIBLATT, 2018; MOUNK, 2018). Entre eles, o trabalho de David Runciman *Como a democracia chega ao fim* ganha destaque. Professor de Política do Departamento de

2 Por autocratização entende-se o movimento reverso da democratização, o que denota um declínio das qualidades democráticas (V-Dem, 2018).

Política e Estudos Internacionais da Universidade de Cambridge, Runciman é autor de várias publicações sobre o tema da democracia e produz *podcasts* semanais (“Talking Politics”) em que procura analisar contextos políticos e sociais relevantes.

Runciman considera que a democracia dá sinais de que “vem saindo dos eixos”, que está em declínio, e se pergunta quais fatores causariam sua falência. No entanto, ele discorda de argumentos de estudiosos que identificam as circunstâncias atuais com aquelas que deram origem ao totalitarismo no início do século XX, assim como as reversões autoritárias em meados do mesmo século em países da América Latina, da África e do Leste Europeu, os quais eram jovens democracias. O autor considera que a História não se repete, e, portanto, o desafio é usar o passado para compreender o presente, especialmente em países que já experimentam a democracia há mais tempo, mas sem assumir que haja uma única saída para a crise diagnosticada. Ele argumenta que os riscos à democracia, atualmente, são moldados por valores e instituições democráticas, ou seja, operam no contexto democrático e desvalorizam a democracia sem interrompê-la abruptamente. Portanto, a democracia deve terminar de forma lenta e gradual, num processo incremental, sem que haja um momento único e definitivo, e isso vai variar conforme os países e ao longo do tempo.

Como identificar a falência política em sociedades que confiam na democracia e em seus arranjos institucionais? Quais fatores são próprios dessa crise da democracia, que o autor compara a uma “crise de meia-idade”? Primeiramente, a escala e o caráter da violência política são distintos, não têm centralidade, ainda que ela permaneça à espreita. Um segundo fator é a paralisia gerada pelo medo de catástrofes de alcance mundial. Por fim, a difusão das tecnologias de informação e comunicação, que alteraram as formas pelas quais as pessoas se relacionam e o modo como as democracias devem operar. É em torno desses três temas – golpes de Estado, calamidades ou catástrofes repentinas e triunfo da tecnologia da informação – que Runciman desenvolve seus argumentos.

A violência política tem como uma de suas expressões mais conhecidas a deposição de um governo por forças externas a si, nos moldes dos golpes de Estado militares. Nesses casos, é possível identificar claramente “um antes e um depois”. Eles ocorrem, principalmente, em países em que a democracia ainda não se enraizou e a população não tem forte apego a ela. No entanto, esse não é o único tipo de golpe que subverte a democracia. Citando Nancy Bermeo (2016), Runciman apresenta outros seis tipos de golpes, menos evidentes, mas igualmente perturbadores, que alteram a democracia “por dentro”, dando a impressão de que ela permanece intacta: os “golpes executivos”, em que os ocupantes do poder suspendem o funcionamento das instituições democráticas; a “fraude do dia da eleição”, em que ocorre manipulação do processo eleitoral em favor de um resultado; os “golpes promissórios”, em que pessoas tomam o poder e convocam eleições em seguida a isso para legitimar seu governo; a “ampliação do Poder Executivo”, quando os ocupantes do poder desgastam as instituições democráticas sem derrubá-las; e a “manipulação estratégica das eleições”, em que não há clareza quanto a fraudes, mas as eleições não são exatamente livres e justas. Em todos esses tipos de subversão, a democracia não é derrubada, e as instituições democráticas são minadas gradualmente enquanto são aparentemente defendidas. A política se torna um “*show elaborado*” no qual os cidadãos não têm papel ativo, mas constituem-se em espectadores, que eventualmente aplaudem, ou não, a *performance* dos que fazem da política um entretenimento, manipulando a atenção da sociedade. Essa é, para o autor, a “democracia zumbi”.

Para Runciman, democracias frágeis são vulneráveis a golpes porque suas instituições não têm capacidade de resistir a ataques frontais. Já as democracias estáveis, que possuem instituições resistentes, sofrem ataques que vêm pelos flancos. Nesses últimos casos, não fica evidente de imediato o fracasso da democracia, pois o processo ocorre gradualmente, nebulosamente, sem que haja concordância sobre os fenômenos: para alguns, a democracia funciona devidamente; para outros, existe golpe.

Outro fenômeno abordado por Runciman são as teorias da conspiração – sintomas de que há algo errado com a democracia –, que

tratam de conjurações secretas para subversão da democracia, algumas vezes alimentadas por complôs autênticos. De modo geral, essas teorias vinham sendo produzidas e alimentadas por aqueles que se sentiam excluídos do poder e julgavam que os benefícios da democracia não os alcançavam. Atualmente, teorias da conspiração têm sido geradas e nutridas também por ganhadores e parecem onipresentes, dado o alcance e a rapidez da internet como meio de propagação.

Teorias da conspiração são “a lógica do populismo”, por reforçarem a ideia de que a democracia foi roubada do povo por uma elite e, para recuperá-la, as verdadeiras intenções dessa elite, escondidas sob o manto da democracia, devem ser reveladas. O populismo, portanto, alimenta-se da promoção e difusão da paranoia, reforçando a ideia de que o sistema é manipulado. E, considerando que “as pessoas acreditam no que querem acreditar”, a política populista alimenta e se nutre desse fenômeno. Para o autor, a reação populista em democracias estabelecidas demonstra a insatisfação das pessoas com as respostas insuficientes das instituições, e isso gera desconfiança. Em sua visão, o populismo tem sido desencadeado e impulsionado por: crise econômica, que produz estagnação e gera miséria e ressentimentos naqueles que ficam socialmente excluídos; aumento da desigualdade, gerada pela apropriação desigual da riqueza; mudança tecnológica, que beneficia a alguns em detrimento de muitos; e ausência de guerra como uma experiência nacional e coletiva de violência política.

As considerações do autor acerca dos plebiscitos e referendos merece ser apontada, pois em alguma medida esses mecanismos podem ser também usados em desfavor da democracia. Na sua perspectiva, plebiscitos podem parecer democráticos, mas não o são, pois convocam espectadores para se pronunciarem sobre uma proposta para a qual não contribuíram e, além disso, seu resultado é revisado pelos políticos, que dão a ele o tom que consideram adequado. Os referendos também podem servir como meio de subversão da democracia, pois têm o apelo democrático da participação direta, mas podem ser manipulados em favor de determinados grupos ou das elites. Ambos os instrumentos, portanto, ao atenderem a demanda popular por mais democracia, podem surtir o efeito oposto.

Um segundo fator explorado pelo autor, que pode influenciar negativamente as democracias, é o medo quanto à iminência de eventos catastróficos de amplo alcance, como guerra nuclear e mudança climática, que têm o poder de dizimar a vida – afinal, sem ela, não há democracia. Uma primeira constatação é que essas são ameaças produzidas pela própria civilização, e não frutos da democracia. No entanto, sociedades democráticas são capazes de deter tal destruição? Em décadas passadas, ameaças como essas geraram um sentimento de ação coletiva que contribuiu para mobilizar e amalgamar sociedades. Contemporaneamente, as pessoas estão paralisadas diante desses desafios. Permanecendo passivas, realçam um perigo inerente à democracia moderna: seu distanciamento como atividade humana significativa.

Runciman argumenta que pressões políticas em questões do alcance das ameaças à civilização dependem da liberdade de informação, da liberdade de associação e da confiança no império da lei, características da democracia. No entanto, a capacidade de a democracia lidar com questões inconvenientes e com a economia de mercado para buscar soluções alternativas tem se diluído. As ameaças de calamidade associadas às mudanças climáticas e a conflitos nucleares perderam força como causa política, especialmente em razão das incertezas quanto ao seu potencial destrutivo e do seu ritmo gradual, que não tem apelo político. Se, por um lado, não se tem uma mobilização efetiva perante o “risco para a existência” representado por essas ameaças, por outro lado, em circunstâncias de efetiva extinção, falar sobre política e manutenção da democracia pode não ser prioridade para a agenda política ou nem mesmo constar nela. Como lembra Runciman (2018), “o risco para a existência cobra um preço alto à democracia”.

A revolução tecnológica e a correspondente ampliação do uso de tecnologias de comunicação e informação são consideradas por Runciman como o terceiro fator que tem minado a democracia de diferentes modos, ainda que ele reconheça haver muito o que aprender sobre ela, uma vez que a tecnologia está na sua primeira infância (em contraste com o envelhecimento da democracia). As mudanças produzidas pela tecnologia são visíveis e rápidas, com grande impacto na vida humana e, assim como a

democracia está destinada a chegar ao fim, é certo que máquinas inteligentes têm seu lugar no futuro. Enquanto elas não chegam, máquinas já operam nas democracias contemporâneas, servindo a governos e partidos, por meio de bancos de dados e sistemas. Nesse processo, as máquinas aprenderam a minerar dados e tirar conclusões sobre quase tudo, o que pode levar à ideia de que elas sejam capazes de tomar decisões difíceis em lugar dos humanos, e essa é uma ameaça à democracia.

A tecnologia tem se mostrado útil em vários aspectos da vida humana e em diferentes campos de trabalho e tem contribuído para solucionar problemas complexos. No entanto, para que ela contribua para o funcionamento da democracia, algum controle sobre sua utilização se faz necessário. O mundo corporativo gerou gigantes na área da tecnologia, como Google e Facebook, cujo alcance supera o de qualquer outra corporação e ultrapassa os limites de qualquer Estado. Eles fornecem produtos e plataformas de comunicação dos quais um número extenso de pessoas e outras corporações dependem, além de influenciarem significativamente o que as pessoas veem e ouvem, oferecendo em troca a liberdade de se expressarem. Essas corporações têm em suas mãos o poder conectivo – poder da rede – e governam seus utilizadores por meio da persuasão e da distração.

Redes sociais, como o Facebook e o Twitter, são consideradas uma ameaça à democracia porque criam a ilusão de uma comunidade de iguais, mas sustentam-se numa estrutura hierárquica, própria de uma corporação, em que há a ilusão de participação universal, mas o que ocorre de fato é uma tirania corporativa. De qualquer forma, a rapidez com que operam e a possibilidade da expressão livre suprem o desejo de participação daqueles que estão irritados com a lentidão e a inoperância da democracia representativa, que demanda paciência e resiliência às frustrações. Essa versão de democracia direta não tem limitações de espaço e de conhecimento pessoal, produz agressões e danos os mais variados, além de perda de privacidade e de confiança na política e nos políticos, gerando, em última instância, falsos políticos e populismo.

A perda de centralidade dos partidos na representação dos desejos e anseios dos cidadãos associa-se à frustração das pessoas

quanto à lentidão da democracia em dar respostas imediatas. Os partidos de massa estão em declínio, restando aqueles que são cada vez mais restritos, demarcados, com poucos (ou nenhuns) pontos de conexão com outros partidos, o que reduz significativamente a possibilidade de diálogo e aumenta exponencialmente a possibilidade de conflitos. Os partidos mais bem-sucedidos têm sido os que se transformaram em movimentos sociais, e populistas estão à frente dessa política, beneficiando-se da força dos efeitos de rede, que proporciona envolvimento político mais imediato e direto do que os partidos tradicionais. Para Runciman, “as redes sociais conferiram uma aparência de falsidade à democracia representativa”.

A tecnologia digital e o uso da internet têm possibilitado que corporações conheçam hábitos e interesses dos usuários e, com isso, estes se tornam facilmente rastreáveis, seja para oferta de produtos a potenciais consumidores, seja para entrega de notícias ou de desinformação, na forma de *fake news*, inclusive com programas-robô que simulam participar de debates. Nesse campo, os riscos para a democracia vão desde a micromanipulação do eleitorado até a geração de indiferença, causada pela superexposição a notícias. Além disso, a tecnologia digital e o uso da internet reforçam a tendência do ser humano a preferir gratificações imediatas a benefícios futuros, a fortalecer suas crenças e a querer conservar o que possui, minando a intenção democrática original de filtrar os impulsos políticos por meio das instituições que possibilitariam a tomada de decisões coletivas. A política democrática precisa recapturar a tecnologia digital a seu favor, antes que robôs venham a antecipar as preferências dos cidadãos e a tomar decisões por eles, esvaziando de sentido as instituições democráticas.

Após discorrer acerca dos três fenômenos que podem esgotar a democracia, o autor questiona: se a democracia está se exaurindo, qual regime político deve substituí-la? Ele discorda de soluções propostas por críticos da democracia, como a transformação do Estado democrático em uma empresa, o retorno à monarquia absoluta ou o governo por robôs. Alternativas à democracia moderna devem partir de dois apelos que a fizeram atraente: ela

sustenta-se na dignidade política pessoal e no respeito aos indivíduos e a suas opiniões, bem como proporciona benefícios de longo prazo, assegurados pelo Estado, como estabilidade, prosperidade e paz. Nem sempre a democracia conseguiu cumprir essas promessas, tendo deixado lacunas, que têm sido preenchidas por alternativas ideológicas (como o comunismo) ou pragmáticas (o autoritarismo). Ainda assim, é a soma de respeito e resultados que tem mantido a democracia coesa. Quando essa combinação falha, abre-se a possibilidade de outros regimes se instalarem. Para o autor, o autoritarismo pragmático tem ganhado forte apelo na contemporaneidade por prometer benefícios materiais tangíveis no curto prazo, sem precisar se ocupar ou se preocupar com opiniões divergentes, adquirindo feições populistas.

Para além do autoritarismo pragmático, quais alternativas seriam possíveis? Uma delas poderia ser a epistocracia, ou seja, o governo de pessoas com maior conhecimento, de pessoas mais inteligentes, que tomariam as decisões “certas” em nome das demais, que, por sua vez, abririam mão do direito à participação nas decisões políticas. Essa perspectiva não é nova no pensamento político, mas tem sido ressignificada, dada a crescente escolarização das sociedades. Runciman identifica dois perigos nessa ideia: o primeiro diz respeito à possibilidade de esse regime pôr fim a decisões ruins, ainda que tomadas por pessoas inteligentes; o segundo é o de que atrelar poder a conhecimento pode gerar situações sem retorno, instaladas por pessoas que julgam que o conhecimento as torna superiores às demais.

Uma terceira alternativa, denominada por Runciman “tecnologia liberada”, parte das ideias anarquistas revigoradas com o florescimento da internet, e suas alternativas políticas têm nuances libertária (que reduz o papel do Estado à de sentinela neutro e que protege seus cidadãos uns dos outros, deixando todo o resto sem regulação), revolucionária (que considera que a internet resgata os indivíduos do domínio do dinheiro) e tecnocrática (a ação política direta propiciada pelas redes geraria uma governança técnica, sem intermediações de políticos ou de instituições políticas). Essas são alternativas associadas ao chamado “aceleração”, que pretende imprimir um ritmo acelerado a todos os

fenômenos e mesmo às soluções para os problemas vivenciados pela sociedade, inclusive aquelas que promovem mudanças. No entanto, na visão do autor, a experiência com a tecnologia tem sido mais desgastante do que libertadora.

Ao analisar essas possibilidades, Runciman considera que o autoritarismo pragmático e a epistocracia não são alternativas reais à democracia, mesmo nas suas precárias condições atuais. No entanto, a tecnologia liberada, por sua inovação, acena com possibilidades ainda não experimentadas, e isso pode ser alentador, resguardados todos os riscos por ele elencados, como abusos de poder, crescimento das desigualdades e paralisia política.

A democracia ocidental madura está em declínio nos lugares em que teve maior sucesso, mas ainda pode produzir resultados interessantes, desde que não se busque um retorno aos seus anos de apogeu e que se procure vivê-la em plenitude, sem pensar obsessivamente no seu fim. Este, por sua vez, será prolongado e gradual, podendo mesmo ser adiado, dada a própria capacidade de a democracia administrar problemas, inclusive sobrevivendo a eles. Ainda que as alternativas apresentadas aos regimes democráticos até então não sejam as melhores, também não se podem perder de vista outras possibilidades. A democracia não terá um fim singular, a não ser que coincida com o fim da vida humana no planeta. Em alguns casos, ela continuará sendo bem-sucedida (provavelmente nas democracias jovens, em que se conservam suas promessas); em outros, nos quais haja riscos de colapso (como o do Brasil), ela seguirá cursos particulares. Declínios democráticos, portanto, resultam de um conjunto de fatores presentes nas sociedades, e o fim da democracia não resulta de um evento singular. Se, por um lado, eles são inevitáveis, por outro lado a falha das antigas instituições em dar respostas a questões importantes, como a desigualdade e a mudança climática, possibilita o surgimento de novos arranjos, que precisam ser criados ou revelados, estando o futuro amplamente aberto. Nesse sentido, a experimentação democrática pode produzir novas instituições que correspondam às mudanças vivenciadas pela sociedade e respondam de forma mais efetiva às suas expectativas. Runciman (2018) conclui que “na

verdade, o necessário para salvar a democracia de si mesma é a presença de cidadãos ativos.”

Referências

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informes 2018**. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 10 maio 2019.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy for all?: V-Dem annual democracy report 2018**. Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/news/democracy-all-v-dem-annual-democracy-report-2018/>. Acesso em: 10 maio 2019.

DEMOCRACY Index 2018. **The Economist**. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso em: 10 maio 2019.

FREEDOM in the world 2018: democracy in crisis. **Freedom House**, Washington, 2018. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>. Acesso em: 10 maio 2019.

LEVISTKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MECHKOVA, Valeriya; LÜHRMANN, Anna; LINDBERG, Staffan I. “How Much Democratic Backsliding?” **Journal of Democracy**, n. 28, 2017. p.162–69.

MOUNK, Yascha. **The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it**. Cambridge: London: Harvard University Press, 2018.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018. *E-book*.

Nota das editoras: Este artigo foi submetido ao periódico no 1º semestre de 2019 para ser publicado no volume de 2018

Como publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que a decisão será comunicada ao autor.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

Para mais informações, acesse: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/about/submissions#onlineSubmissions>

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br