



A PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ENQUANTO VETORES DO DIREITO A INFORMAÇÃO NO AMBITO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS PARA O COMBATE A CORRUPÇÃO

Márcio Bonini Notari¹

RESUMO

O presente artigo tem como objeto de estudo analisar o direito a informação, a publicidade e a transparência tendo como referencias teóricos de Kant, Bobbio e Habermas, a partir do principio da publicidade, sobre os aspectos atinentes ao principio da publicidade, enquanto comunicação e liberdade de expressão a partir do uso público da razão por parte de todos ser humano. Também, busca-se demonstrar que a obtenção de informações e documentos é reconhecido com um direito humano fundamental estando inscrito em diversas convenções e tratados internacionais, dentre os quais, a Convenção das Unidas, a Convenção da OEA, servindo como importante instrumento de participação do cidadão no acesso ao espaço público, garantindo a possibilidade inclusão, de controle social por parte do cidadão, a partir do acesso as informações públicas. Um cidadão bem informado detém a capacidade e a possibilidade de participar de modo efetivo da tomada de decisões, inclusive de utilizar esse mecanismo de controle informativo como forma de prevenir/combater o fenômeno da corrupção na gestão pública.

Palavras chaves: Direito a Informação, publicidade, transparência, convenções internacionais, cidadania, corrupção.

RESUMEN

Este artículo tiene como objeto de estudio para analizar la información correcta, publicidad y transparencia que tiene como referencias teóricas a Kant, Bobbio y Habermas, desde el principio de la publicidad en los aspectos relacionados con el principio de publicidad, mientras que la comunicación y la libertad la expresión del uso público de la razón humana por todos. Además, se trata de demostrar que la obtención de información y documentos se reconoce como un derecho humano fundamental y se inscribe en varias convenciones y tratados internacionales, entre los que se haya puesto Unidas, la Convención de la OEA, que actúa como un importante instrumento de participación acceso de los ciudadanos a los espacios públicos, asegurando la inclusión posibilidad de control social por parte del ciudadano de acceso a la información pública. Un ciudadano bien informado tiene la capacidad y la oportunidad de participar de manera efectiva en la toma de decisiones, incluyendo el uso de este mecanismo de control de la información con el fin de evitar / combatir el fenómeno de la corrupción en la administración pública.

Palabras clave: derecho a la información, publicidad, transparencia, los convenios internacionales, la ciudadanía, la corrupción.

Palabras clave: Derecho de Acceso a la Información, publicidad, espacio público y ciudadanía e corrupción.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pelotas/RS - UCPEL. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Atlântico Sul de Pelotas/RS. Especialista em Filosofia pela Universidade Federal de Pelotas – UFPEL/RS. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS.



1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na esfera internacional, a corrupção vem sendo tratada como um fenômeno que atingiu projeção mundial, não sendo característica peculiar, de forma específica, da cultura brasileira. Com a intensificação das relações internacionais e o fortalecimento da globalização, os Estados – membros passaram a maximizar as ações preventivas/repressivas, acompanhando a evolução da sociedade internacional frente a essa patologia, objetivando a cooperação e à integração para combater o fenômeno corruptivo.

A corrupção tem afetado as instituições públicas e privadas, de forma direta e, indiretamente, atinge a vida em sociedade, trazendo impactos sociais; dentre eles, temos, a ausência de políticas públicas estatais, nas áreas de saúde, ao desenvolvimento sustentável, aos direitos humanos, ao estado democrático de direito, aos direitos sociais, ao desenvolvimento político, social e econômico. O ato corruptivo praticado não se encontra adstrito somente à esfera da improbidade administrativa, penal e cível mas acaba projetando uma série de relações humanas, institucionais e comportamentos culturais, por parte das instituições democráticas e seus agentes públicos.

Nesse mister, a criação de instrumentos e mecanismos democráticos, tais como o Acesso à Informação, a publicidade e a transparência na esfera pública são pressupostos indispensáveis para o acesso a cidadania democrática no âmbito da administração pública e, por consequência, um maior controle e diminuição quanto a ocorrência de atos de corrupção. A transparência como corolário do acesso a informação ajuda na promoção da confiança do cidadão e torna viável, publicamente, a prestação de contas no âmbito da gestão pública, constituindo um importante instrumento no combate à corrupção e outras formas de irregularidades/ilícitos, essencial para a promoção de boa governança, além de outros benefícios sociais, reconhecido pelos tratados internacionais.

Considerando que o presente trabalho é de natureza bibliográfica, o método de abordagem a ser adotado no seu desenvolvimento será o dedutivo, tendo pressuposto argumentos gerais, para argumentos particulares; quanto ao procedimento será analítico e o histórico crítico, procurando dar tratamento localizado à matéria objeto de estudo.

2 O PODER VISÍVEL E O USO RAZÃO PÚBLICA: PRESSUPOSTOS FILOSÓFICOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DO PODER PÚBLICO



Pode-se definir a democracia das mais diversas maneiras; contudo, não existe definição que deixará de incluir a visibilidade ou transparência do poder. Enquanto a presença de um poder invisível tende a corromper o modelo de democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação. Um dos lugares-comuns dos novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do poder visível (BOBBIO, 1985, p. 87).

Desse modo, a natureza da democracia denota a ideia que nada poderá estar confinado ao secreto/mistério/oculto/segredo. Logo, a definição na visão do autor italiano, denomina a democracia como o governo do poder público em público. O jogo de palavras seria apenas aparente porque público teria dois significados diversos, contraposto ao privado, como, por exemplo, na clássica distinção entre *ius publicum e ius privatum* (juristas romanos, ou a secreto), em cujo significado pertence à coisa pública ou ao estado propriamente dito, mas de manifesto, evidente, mais precisamente do visível.

Exatamente porque ambos os significados se diferem, é que um espetáculo público poderá ser um negócio privado; nesse ponto, o autor exemplifica o caso de uma escola privada não pertencente ao Estado, o qual não pode furtar-se à publicidade de seus atos. Assim, nada elimina do seu caráter privado, do poder do pai de família, na divisão entre direito privado e direito público, a devida publicidade dos seus atos; de forma semelhante, acerca do caráter público do poder de um soberano autocrático, exercido, em numerosas circunstâncias, em segredo. Como regime do poder visível a democracia remete a imagem transmitida pelos escritores políticos inspirados em Atenas de Péricles, da ágora ou da eclesia, isto é, da reunião de todos os cidadãos num lugar público com o objetivo de apresentar e ouvir propostas, denunciar abusos ou pronunciar acusações, e de decidir, após terem apreciado os argumentos pró e contra apresentados pelos oradores. (BOBBIO, 1985, p.84).

Por conseguinte, na visão de Bauman (2013, p. 17), “o propósito da Agora era de perpetuar a coordenação entre interesses privados e públicos”. Sua função era continuar a ofertar a condições essencial para tal coordenação, traduzida entre a linhagem dos interesses individuais/familiares e a dos interesses públicos. O que em essência se esperava alcançar na ágora era transformação de interesses e preocupação privados em assuntos públicos em direitos e deveres individuais. Sendo assim, cabe elencar que:

A cidade-estado, a ágora tinha um espaço físico, isto é, os cidadãos participavam das discussões deliberativas sobre assuntos de interesse em comum. A democracia era a forma de vida da ágora: daquele espaço intermediário que liga/separa os dois outros



setores da polis: público e privado, chamando a atenção para a importância do surgimento do Estado de bem-estar social que vem desaparecendo. O mundo contemporâneo trocou a ágora, pelo consumo, pela competição, em que as pessoas do mundo líquido-moderno não competem mais com os vizinhos, mas com as celebridades. Querem consumir da roupa, ao carro das celebridades, passando pelo corpo das supermodelos. (BAUMAN, 2013, p 18).

Nesse sentido, a ágora não poderia mais significar literalmente uma praça política em que todos os cidadãos do Estado deveriam se apresentar para participar do processo de tomada de decisão. A história da democracia pode ser narrada como a de sucessivos esforços para manter vivos tanto o propósito quanto a busca de sua concretização após o desaparecimento de seu substrato original Agora mais de dois mil anos depois, precisamos pensar em termos de múltiplas democracias.

O público tem muito a ver democracia, entendida como observa Norberto Bobbio, desde a experiência grega, como sendo o governo do poder público, exercido em público. Com efeito, numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permitem um importante mecanismo de controle, *ex parte Populi*, da conduta dos governantes. É por essa razão que, no mundo moderno, a representação política democrática, que substitui a agora da polis, só pode ter lugar na esfera do público e um Parlamento só é representativo, como aponta Carl Schmitt, se existe a crença de que a sua atividade específica reside na publicidade. (LAFER, 1998, 244).

Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidas pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se se mantivesse escondido?). Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, com o nascimento do grande estado territorial moderno (mas também o pequeno estado territorial não é mais um estado-cidade), e foi substituído pelo ideal da democracia representativa — já perfeitamente delineado, exatamente em polêmica com a democracia dos antigos, numa carta de Madison a seus interlocutores, o caráter público do poder, entendido como não secreto, como aberto ao "público", permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público. Num trecho da sua *Verfassungslehre*, Carl Schmitt capta com precisão, talvez para além das suas intenções e de qualquer modo não no mesmo contexto em que se desenrolam estas minhas observações, o nexos entre princípio de representação e caráter público do poder, inclusive entendendo a representação como uma forma de representar, isto é, como um modo de apresentar, de fazer presente, de tornar visível o que de outra maneira restaria oculto. (BOBBIO, 1986, p. 88).

Ainda que se considere a democracia como o ideal de governo, há sempre um debate sobre os seus déficits, sem que se tenha dado atenção ao tema do poder invisível. Um governo democrático deve exercer publicamente seu poder público, ou seja, não deve haver nada secreto no exercício das atividades decorrentes do poder público, o que é, aliás, um dos primeiros critérios diferenciadores do estado constitucional do estado absoluto. Neste sentido, numa democracia a regra elementar e, portanto, básica do poder é a publicidade, enquanto o



segredo constitui a exceção, dos segredos de Estado. Esse fundamento democrático, na visão Norberto Bobbio, acaba cerceando a denominada *arcana imperii*, isto é, a limitação do poder oculto, um das polêmicas iluministas contra as facetas do estado absoluto, fator importante ao caráter público do poder estatal, a ser exercido em público, acessível ao domínio de todos.

Ainda antes que o *tópos* da opinião pública seja adotado no âmbito da língua alemã, a ideia da esfera pública burguesa encontra, com o desenvolvimento jurídico filosófico do princípio da publicidade através de Kant, a sua configuração teórica amadurecida. O processo crítico, que as pessoas privadas que raciocinam publicamente avançam contra a dominação absolutista, entende a si mesmo como apolítico: a opinião pública quer racionalizar a política em nome da moral. De tal modo que, a publicidade possa garantir o acordo da política com a moral. (HABERMAS, 2014, p. 124).

Por conseguinte, para Bobbio (1985, p. 89), “quem contribuiu para esclarecer o nexos entre opinião pública e caráter público do poder foi Kant², sendo o início de todo discurso acerca da necessidade da visibilidade do poder, não apenas política, mas moral”. Em seu famoso ensaio sobre o iluminismo (*Aufklärung*), afirma o autor italiano que a perspectiva kantiana resolutamente exige a mais inofensiva de todas as liberdades, qual seja, a de fazer uso público da própria razão em todos os campos. A publicidade assim entendida seria uma categoria tipicamente iluminista na medida em que representa a metáfora da luz (do *Aufklärung*) ajusta-se bem à representação do contraste entre poder visível e poder invisível.

Para o kantismo, a liberdade para o uso público de sua razão será sempre livre e só ele pode realizar o esclarecimento entre os homens. O uso privado da razão, no entanto, porém, muitas vezes, seria limitado, sem impedir notavelmente o progresso do esclarecimento. O uso público de sua razão deve ser sempre livre e só ele pode realizar o esclarecimento entre os homens, entendido como sendo o uso público de sua própria razão aquele que qualquer homem, enquanto sábio, faz dela diante do grande público do mundo letrado (KANT, 2009, p. 10). De tal modo, conforme ensina a sociologia alemã:

À medida que, porém, essa parte da máquina se vê, ao mesmo tempo, como membro de todo um ente comunitário, até mesmo da sociedade civil mundial, ainda por cima na qualidade de uma pessoa culta que se volta, com entendimento próprio, para um

² Kant, Immanuel. (Königsberg, 1724 — 1804) foi um filósofo prussiano, geralmente considerado como o último grande filósofo dos princípios da era moderna. Conhecido como filósofo das Três Críticas – Crítica da Razão Pura (1781), Fundamentação da Metafísica dos Costumes (1785), Crítica da razão prática (1788) e Crítica do Juízo (1790) e a Paz Perpétua (1795). Nessa última fase de seu pensamento encontram-se suas três grandes críticas, a Crítica da razão pura, a Crítica da razão prática e a Crítica da faculdade de julgar. A Fundamentação da metafísica dos costumes e a Metafísica dos costumes, além de textos que abordam temas específicos, como, a paz perpétua, são obras dessa fase final de sua vida que em especial interessam ao direito. (MASCARO, 2012, p. 208).



público através de textos, ele pode, todavia, raciocinar e argumentar. O postulado da publicidade como princípio resulta da seguinte máxima: O uso público da própria razão deve ser sempre livre e só isso pode fazer brilhar as luzes entre os homens; o uso privado da razão deve ser, porém, com frequência, bastante limitado, sem, contudo, impedir especialmente através disso o progresso do Iluminismo. Cada um está convocado para ser um "publicador" que fala "através de textos ao público propriamente dito, ou seja, ao mundo". (HABERMAS, 2014, p.130).

Para Habermas, a visão kantista da esfera pública, fala de conhecimento do mundo, pois o homem seria inserido no contexto universal. Esse sentido de “mundanidade” está conexo à ideia de cosmopolitismo, no conceito universal da ciência, eis que o mundo, se estabeleceria na comunicação de entes racionais. Esse conceito de universalidade não ocorreria arbitrariamente, mas a partir do interesse que concerne a qualquer um, eis que o público pensante dos homens, embora possa remeter a ideia elitista de que apenas os homens sábios poderiam fazer uso da razão, demarca a possibilidade do espaço público pelos cidadãos³. Esse cosmopolitismo kantiano e seu caráter universal decorrem da fórmula básica do imperativo categórico⁴.

O público dos homens pensantes, do público leitor, dos cidadãos envolvidos com as questões da *res publica*, isto é, da esfera pública política, que deverá funcionar sob a égide de uma constituição republicana, um princípio de organização básica do estado liberal de direito, tem como pressuposto que as leis públicas seria fruto de um ato de vontade pública, diferenciando-se da lei privadas na medida em que emana todo direito, sem excluir ninguém, pressupondo o uso público da razão, ou seja, a concordância pública dos sujeitos pensantes, sem restrição a publicidade dos atos.

No mesmo sentido, traz as seguintes asserções, quando trata da harmonia da política com a moral, elencando o conceito transcendental de Direito Público: “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade” (KANT, 2009, p. 178). O uso da expressão referida traz consigo a ideia de publicidade, enquanto princípio transcendental da publicidade e integra uma das faces do

³ Apesar das diferenças entre estas duas tradições do Iluminismo – uma contratualista e a outra comparativa –, há também entre elas muitas semelhanças. Entre os traços comuns encontra-se a confiança na razão e uma invocação das exigências próprias da discussão pública. Não obstante este livro mostre afinidade sobretudo com a segunda perspectiva exposta, e não tanto com a argumentação contratualista desenvolvida por Immanuel Kant e outros, uma grande parte dele será motivada por uma concepção kantiana fundamental (nas palavras de Christine Korsgaard): Trazer a razão para o mundo torna-se a principal empresa da moralidade, não tanto da metafísica, e também a obra e a esperança da humanidade. (SENN, 2009, p. 21).

⁴ Que espécie seria esta de imperativo categórico para Kant? Normas racionalizadas, alcançadas pelo indivíduo no uso de sua capacidade racional, abominando toda a metafísica tomada em seu sentido de verdade prévia e dada fora dos limites da razão. Um imperativo categórico só tem razão de ser enquanto imperativo mesmo vale dizer, enquanto lei. Só porque o homem é dotado de liberdade, poderá seguir ou não sua vontade ou então as leis de seu dever. A liberdade e o dever são dois pólos necessários para a teoria do imperativo categórico em Kant. (MASCARO, 2002, p. 59).



iluminismo frente à monarquia absolutista, o que na metáfora das luzes, elenca Bobbio, destaca o contraste entre o poder visível e o obscurantismo do poder invisível.

A utilização na expressão máxima traz consigo a ideia de que o princípio pode ser transformado em lei universal, para toda humanidade, acerca das ações relativas ao direito de outros homens, indica a convicção Kantiana, de que o pensar ainda que seja uma atividade individual/solitária, pressupõe uma informação exata e honesta como condição para o uso público da própria razão, que enseja a ilustração e a maioria dos homens, bem como, a ideia vinculante do *sapere aude*, que exige a publicidade como premissa da liberdade de opinião e expressão.

A importância kantiana acerca das ideias do iluminismo Kant, os quais ele via a base para emancipação da humanidade; o ideal que estava na base de todos os outros era a liberdade de pensamento, a servir de inspiração para o Estado. Se por um lado devia exigir, plena obediência, por outro lado, estimular através da liberdade de pensamento aos próprios cidadãos, a possibilidade de saírem da minoridade e tornarem-se seres racionais, de expressarem publicamente o próprio pensamento sem que haja obstáculos como a censura ou outros meios repressivos. É por essa razão que, uma das notas constitutivas do princípio da publicidade e do poder visível condição essencial para a democracia.

O que distingue o poder democrático do poder autocrático é que apenas o primeiro, por meio da livre crítica e da liceidade de expressão dos diversos pontos de vista, pode desenvolver em si mesmo os anticorpos e consentir formas de desocultamento. Uma operação típica de desocultamento é precisamente a denúncia de escândalos, ou melhor, a denúncia de ações realizadas sem caráter público que, uma vez tornadas públicas, impedem a concretização do segredo e, portanto, do ocultamento, como por exemplo, citado pelo jurista italiano acerca o interesse privado em cargos públicos empregado público, apropriação do dinheiro público (peculato), ou o constrangimento constranger este ou aquele a dar-lhe dinheiro abusando da sua qualidade ou das suas funções (concussão).

De toda sorte, urge a relevância da opinião pública relacionada à disponibilização de informações e, portanto, da possibilidade de controle dos atos de quem detém o poder, eis, a diferenciação entre poder autocrático e democrático é que somente este, pela liberdade de dissenso, pode criar anticorpos e permitir o “desocultamento”, ou seja, a publicidade e transparência na esfera pública, como condição essencial para manutenção de um espaço público, democrático e transparente passível de controle social por parte do cidadão (s), em face da mentira, do segredo e do poder central do governante.



Em relação ao tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu a temática da visibilidade (o poder visível); o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. A interpretação do governo local como um ideal baseado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo do centro. Isto evidencia que a visibilidade depende não apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade geográfica entre o administrador/administrado, isto é, a ideia de democracia representativa remete a visibilidade, publicidade e a transparência da abertura do espaço público.

3 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E A PUBLICIDADE COMO ELEMENTO DO DIREITO À INFORMAÇÃO NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A necessidade de acesso à informação sob o controle de órgãos públicos como ferramenta para ajudar no enfrentamento do sério e difícil problema do combate à corrupção possui amplo reconhecimento. Em 2003, a publicação anual da Transparência Internacional, o relatório sobre a corrupção global, trouxe um especial sobre o acesso a informação, destacando sua importância no combate à corrupção. Na introdução do relatório, Eigen observa que o acesso a informação é talvez a mais importante ferramenta contra a corrupção.⁵

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade, sem qualquer interferência, isto é, de opinar, procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios de informação universal previsto, no âmbito internacional.

Artigo 19º da Declaração Universal de Direitos Humanos.: Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.

Diversos outros atos internacionais, assinados pelo Brasil, reconheceram a importância de garantir e proteger o direito à informação. Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000):

⁵ A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (Freedom of Information Act), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação. Controladoria Geral da União, Cartilha Lei de Acesso a Informação Pública (2011). Data de acesso: 27.09.2016.



Item 4: “O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (artigo 19), também conhecido por Pacto de São José da Costa Rica, prevêem que toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza.

“Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; esse direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”.

Além da evolução quanto ao reconhecimento internacional do direito de acesso à informação como um direito humano fundamental, outros fatores contribuíram para a aceitação dessa prerrogativa. Destacam-se, a partir dos anos 90, a democratização de vários países e os grandes avanços nas tecnologias de informação e comunicação, que mudaram completamente a relação das sociedades com a informação e o uso que fazem dela.

As possibilidades abertas em todo o planeta com o avanço dessas tecnologias intensificaram a velocidade com que tanto os poderes públicos quanto diversos outros setores da sociedade produzem informações. Além disso, intensificou-se, potencialmente, a velocidade e a eficiência com que os órgãos públicos podem fornecer informações. Assim, a sociedade passou a ter meios mais concretos de controlar os atos governamentais, de cobrar dos líderes, de contribuir para os processos decisórios e, por conseguinte, passou a demandar do Estado mais informações.

Diante desse cenário, o direito de acesso à informação tem sido um assunto cada vez mais discutido em nível global, tanto por especialistas, quanto pela sociedade civil e governos. Além disso, o número de países que possuem leis que regulamentam esse direito tem crescido ao longo dos últimos anos. Enquanto em 1990 apenas treze países haviam adotado esse tipo de lei, atualmente cerca de noventa países de todas as regiões do mundo já possuem leis nacionais de acesso à informação. Além do Brasil, pode-se citar: Canadá, México, Chile, Reino Unido, África do Sul, Índia e Austrália.

No âmbito da literatura especializada, em diferentes tradições de pensamento e famílias de teoria política, muito se tem escrito a respeito de reformas institucionais. Contudo,



um ponto de interseção entre essas diferentes tradições é o reconhecimento de que a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*. Trata-se de um conceito que entrou para o léxico da teoria política contemporânea e se tornou um princípio fundamental do ordenamento democrático. As demandas por *accountability* reforçaram, por sua vez, a criação de outro princípio para a democratização do Estado: o da transparência.

As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. Nesses termos, a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público. A política da transparência articula uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática balizada por desenhos institucionais e pelo discurso político. Dessa forma, as crescentes delinquências do homem público tornam necessária uma política da transparência que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam⁶.

A luta contra a corrupção, por meio da crítica à discricionariedade, ao segredo e à mentira na gestão pública, veicula reivindicações pela democratização da relação entre governantes e governados, assim como a tentativa de uma nova definição do que será considerado bem comum e qual será o significado de vida justa em comum. A pergunta que sintetizaria esta postura seria: como não ser governado desta forma, com estes objetivos e procedimentos? (SCHILLING, 1998, p. 367).

Na visão da autora, a corrupção vem sendo detectada como generalizada ou institucionalizada. Contudo, mesmo quando dispersa pela sociedade estaria localizada em um setor privilegiado, definindo-se como uma troca entre aqueles que em uma dada sociedade, em especial, os quais conseguem exercer influência e detém capacidade de poder decisório na política ou por intermédio do poder econômico. Desse modo, a corrupção produziria novas

⁶ A falta de vocação angelical de governantes remete para a necessidade de *accountability*, palavra que é traduzida para o português como responsabilidade, mas envolve hoje conceitos como transparência e fiscalização de instituições públicas. *Accountability* se refere às relações nas quais representados têm a habilidade de exigir respostas de seus representantes sobre intenções e comportamento, de avaliar esse comportamento e impor sanções nos casos em que esse comportamento for considerado insatisfatório (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 37).



especializações e competências ilegais, aparecendo sob a forma de redes estáveis em diálogo tenso com as leis e, portanto, inexoravelmente, reconhecida como um malefício que afetaria a toda sociedade civil, bem como um problema a ser resolvido nas relações internas de cada país e nas relações internacionais.

Nesse sentido, importante ressaltar que o Art. 13 da CNUCC, elenca que cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa.

Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

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

Esse fomento é importante, conforme ensina Liza Vieira, pois o indivíduo enquanto sujeito reformador que vislumbra intelectualmente formas melhores de organizar a vida no planeta e defender a criação de um governo mundial, ou o fortalecimento das Nações Unidas, atua em favor da humanidade. A administração da ordem global em suas várias dimensões, ambientais, econômicas e sociais inspirados na ideia de que partilhamos todos o mesmo



destino da espécie humana na terra e alerta para a necessidade de formas absolutamente novas de cooperação entre os Estados (VIEIRA, pp. 250 -251).

A transformação de um tema da agenda política em políticas públicas, com desdobramentos objetivos, com mudanças da realidade sócio-política, dependerá sobremaneira do acesso à informação por parte dos grupos interessados. Na administração pública, é importante a assimetria de informação acerca do conhecimento das ações governamentais entre os agentes estatais e o cidadão, que precisa ser progressivamente superada para poder tornar visível o que está oculto nas ações governamentais e na gestão pública (GRUMAN, 2012, p. 100).

Um dos principais instrumentos para estabelecer o controle social é a divulgação de informações, ou seja, a administração deverá transmitir dados e parâmetros técnicos pertinentes, e a interação com a sociedade, que deve tomar conhecimento da matéria técnica ou de fato, seja ela de avaliação de questões suscitadas pelos controladores, com sugestões de modificação no processo decisório, seja a respeito do conteúdo do que já se tenha assentado. (DELFROGE, 2009, p. 70). De tal modo que,

As Convenções que têm sido firmadas nestes últimos tempos buscam sensibilizar os Estados firmatários que avancem no combate à corrupção, ampliando e aperfeiçoando suas legislações internas na dicção dos tratados internacionais, até pelo fato de que novas modalidades de ilícitos corruptivos surgem a todo instante, sejam de caráter físicos e virtuais. Nesse sentido, ressalta que vem sendo importante a colaboração dos estados partes entre si, mutuamente, para o desenvolvimento de ações integradas, seja de prevenção, investigação e persecução de atos corruptivos, bem como, a observação acerca do fomento à participação societal (LEAL, 2013, p. 133).

No artigo 12 da Convenção, o Setor Privado, também, não ficou imune em relação ao princípio da transparência e da publicidade de seus atos, eis que cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas. As medidas que se adotem para alcançar esses fins poderão consistir, entre outras coisas, em:

c) Promover a transparência entre entidades privadas, incluídas, quando proceder, medidas relativas à identificação das pessoas jurídicas e físicas envolvidas no estabelecimento e na gestão de empresas;

O Artigo 10 da Convenção das Nações Unidas (CNUC), trata da informação pública: em razão da necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com



os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder.

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

Esses tratados internacionais têm em comum uma nova dinâmica de enfrentamento do problema da corrupção: o fortalecimento das medidas preventivas, em especial o processo de *accountability* e transparências públicas, inclusive entre as nações signatárias das convenções – sem comprometimento das medidas de repressão. Os países signatários dessas convenções se convenceram de que prevenir é melhor que remediar e de que a busca da transparência dos atos públicos e a participação da sociedade no controle das políticas públicas e o controle social são importantes instrumentos dos quais os países democráticos não podem abrir mão no processo de dissuasão da corrupção (NETO; BRITO 2011, p. 27).

O Artigo III Medidas preventivas da Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), estabelece que os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer. Estas normas de conduta para o desempenho correio, honrado e adequado das funções públicas, tendo por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas sistemas para exigir que informem as autoridades: competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública

2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.
3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades.
4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas; que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.



5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.

6. Sistemas para arrecadação;

11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

A proposição de que o direito a informação constitui um direito humano fundamental conta com forte amparo em uma série de acontecimentos em nível nacional, tendo em diversos países, o direito a informação reconhecimento constitucional específico, ao passo que, em outros, tribunais de destaque interpretam garantias gerais de liberdade de expressão como invólucro do direito a informação. Este último acaba sendo de vital importância, posto que as interpretações nacionais de garantias constitucionais de liberdade de expressão têm relevância para a compreensão do conteúdo de seus homólogos internacionais, eis que fica evidenciada em uma forte tendência universal no intuito da adoção de leis nacionais que efetivam este direito (MENDEL, 2009, p. 24).

Em Decisão C-491/07 de 27 de junho de 2007 da Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia ressaltou a íntima relação do princípio da máxima divulgação com as funções do direito de acesso à informação em uma sociedade democrática. Nesse sentido, o tribunal colombiano estabeleceu que para a Constituição, a garantia mais importante do adequado funcionamento do regime constitucional está na plena publicidade e transparência da gestão pública. Para a Corte Constitucional, as decisões ou atuações dos servidores públicos que não se queira mostrar são normalmente aquelas que não podem ser justificadas. E o uso secreto e injustificado do poder do Estado é repugnante para o Estado de Direito e o adequado funcionamento de uma sociedade democrática.

Com efeito, a transparência e a publicidade da informação pública são duas condições necessárias para que as agências do Estado estejam obrigadas a explicar publicamente as decisões adotadas e o uso que dado ao poder e aos recursos públicos; são a garantia mais importante da luta contra a corrupção e da submissão dos servidores públicos aos fins e procedimentos a eles impostos pelo direito; constituiriam a base sobre a qual é possível exercer um verdadeiro controle cidadão da gestão pública. Ainda, o acesso à informação e à documentação oficial constitui uma condição que possibilita a existência e o exercício da crítica e da fiscalização dos atos do governo”⁷.

7 Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. 27 de setembro de 2016, p. 1 Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria>.



5 CONCLUSÃO

Para que o combate à corrupção seja eficaz, é necessário o envolvimento de toda a sociedade. O mais importante, e também, o elemento mais difícil de ser engajado, diz respeito há uma sociedade civil participativa, disposta ao exercício de direitos e deveres na transformação do modo social na qual vivencia. Por outro lado, não significa que para haver o controle da corrupção em ignorar o papel do Estado, como forma de assegurar o compromisso dos cidadãos na gestão das políticas públicas e no processo de adequação institucional.

Deste modo, a cidadania requer a convivência com os institutos da representação e da participação de maneira ativa sobre um governo democrático, aberto e transparente, isto é, a publicidade só poderá ser alcançada com maior transparência na esfera pública na qual se disponibiliza ao cidadão o acesso aos gastos públicos e a administração pública, a partir do direito a informação e a publicidade como desdobramento do imperativo categórico kantiano, e o uso da razão pública a toda humanidade, como forma de limitação do poder soberano, da administração pública a ser implantado por todos os países signatários das convenções internacionais.

O acesso à informação pública possibilitará aos cidadãos e a sociedade civil o monitoramento das decisões envolvendo o interesse público, visto que a corrupção opera no segredo, na mentira, no sigilo, sendo indispensável o acompanhamento e a fiscalização da *res pública*, como complemento, o que, possibilitará a diminuição e incidência de atos de corrupção. O surgimento de mecanismos legais internacionais para o combate a corrupção elencando o direito a informação, a publicidade e a transparência a ser implementados pelos países signatários, como uma ferramenta instrumental viabilizadora de uma relação de controle e participação societal, assim como, de uma gestão publica compartilhada, em respeito aos direitos fundamentais, aos direitos humanos tendo um mecanismo institucional que fortalece o estado democrático, no controle preventivo/repressivo dos atos administrativos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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



BOBBIO, Norberto. **Futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Direito e Estado no pensamento de Immanuel Kant**. São Paulo: Mandarim, 2000.

BRITO, Eveline Martins; NETO, Damásio Alves Linhares. **Incidência da atuação do conselho de transparência pública e combate à corrupção no processo de accountability federal**. Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano VI, n.º 9, Junho/2011. Brasília: CGU, 2011.

CANELA, Guilherme, NASCIMENTO, Solano. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF : ANDI ; Artigo 19, 2009.

DELFOGRE, Thaisa Collet dos Santos. **A governança pública no combate à corrupção**. 6.º Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União, 2009.

KANT, Immanuel. **O que é isso Esclarecimento**. Disponível em <http://www.ufsm.br>. Acesso em 09.07.2014.

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

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.

GRUMAN, Marcelo. **Lei de Acesso a Informação: Notas e Um Breve Exemplo**. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.3, p.97-108, set.-dez. 2012.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural na Esfera Pública**. Unesp: São Paulo, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. **Administração Pública no Brasil: uma revisão necessária**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 24, 2003.

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

Lei de Acesso a Informação. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 10.07.2014.

MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução à filosofia do direito: dos modernos aos contemporâneos**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. – Brasília : UNESCO, 2009.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Biblioteca Nacional de Portugal, 2009.

SCHILLING, Flávia. **A DISCUSSÃO SOBRE A CORRUPÇÃO: moral, herança e governo**. Cad. Est. Soc. Recife. v. 14, ri. 2, p. 367-394, jul/ dez., 1998.



VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. - 7ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2004.

<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-a-cgu>. Acesso em: 03 de junho de 2016.

<http://www.cidh.org/relatoria>. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. Segunda edição. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición, 2011.

XIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS
PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA
& IX MOSTRA INTERNACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS



Realização:



Patrocinio:



ISSN 2358-3010
2016