A DEMOCRACIA E A TRANSPARÊNCIA DOS NEGÓCIOS PÚBLICOS

DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN PUBLIC MATTERS

Alexandre Fidalgo
Ana Paula Fuliaro

Resumo: A democracia, dentre tantas outras exigências que apresenta, demanda um cenário de informação do povo, a fim de conformar a vontade política de escolha de seus representantes. Nesse sentido, o dever de transparência se impõe como fundamental para a existência de um regime democrático, sob pena de se converter democracia em tirania, situação em que são toleradas as sombras. A publicidade dos atos dos agentes políticos revela-se como peça fundamental também nos vetores que possibilitam a verificação da responsabilidade política, uma vez que, de posse das informações, o povo pode avaliar se seu representante continua correspondendo a seus anseios. E a responsabilidade política é essencial para que um governo representativo seja efetivamente democrático.

Abstratct: Democracy, among other demands, needs a scenario of information to the people, in order to conform the political will of choice of its representatives. On this matter, transparency is demanded as fundamental to the existence of a democratic system, otherwise democracy can easily be turned to tyranny, field in which shadows are tolerated. The publicity of acts of the political agents is revealed to be a important piece that allows the verification of accountability. In possession of the information, people can judge if the representatives are still acting accordingly to their desires. Therefore, accountability is essential to a representative government also be democratic.

Palavras-chave:. Democracia – Transparência – Responsabilidade Política

Key words: Democracy – Transparency – Responsiveness - Accountability

1. Introdução

É certo que o tema da democracia se mostra presente na mais variada sorte de debates estabelecidos entre as pessoas, não sendo tema de exclusividade do Direito, da Ciência Política ou de qualquer outra área do conhecimento.

Isso porque guarda relação imediata com o cotidiano das pessoas, na medida em que diz respeito diretamente à forma da organização do corpo social e, em última análise, à garantia da liberdade.

É exatamente essa espécie de "onipresença" que levou a doutrina a classificar sua importância como o "paradoxo democrático", uma vez que *"a Democracia está em toda parte, a Democracia não existe em parte alguma"*[1].

Feita essa ressalva terminológica, é de se dizer que o estudo aqui desenvolvido não pretende criar uma definição de democracia[2] ou afirmar que uma de suas vertentes seja aquela prevalecente para o estudo do tema do ponto de vista Direito.

A análise desenvolvida se restringe a uma das características do regime democrático que é a da imposição do dever de transparência da coisa pública, buscando verificar como democracia e transparência se relacionam e quais seus impactos do ponto de vista da representação política.

Nesse sentido, BOBBIO (2000:114) é taxativo em afirmar que: *"(...) existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de Estado é uma regra e nesta uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita."*[3].

---

[1]FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia possível,* São Paulo, Saraiva, 1974, p. 1.

[2] Monica Herman S. Caggiano (*Sistemas eleitorais x representação política*, Brasília, Senado Federal, 1987, p. 14). bem determina a dificuldade de conceituação de democracia asseverando que a democracia*"configura, na realidade, uma categoria histórico-social, ajustando-se, nas suas variadas nuanças, à condição de cada povo, às peculiaridades de cada uma das sociedades, donde a extrema dificuldade de uma conceituação precisa."* .

[3] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p. 114.

Assim, conforme será desenvolvido a seguir, é de se colocar o dever de transparência das decisões públicas como uma das imposições que a democracia demanda para se verificar.

Sob vários aspectos essa exigência pode ser verificada, inclusive, como se propõe nesse estudo, em razão de correlação com a responsabilidade política.

Isso porque, não há que se falar em responsabilização do representante perante os representados[4] num cenário em que sequer é possível saber quais foram as decisões políticas tomadas em razão da representação.

Por fim, será analisada uma questão específica de direito positivo, a partir da avaliação do texto constitucional e da a recém-editada "Lei de Acesso às Informações Públicas".

2. Democracia

Conforme acima destacado, democracia é um conceito plural, sendo certo que se acredita que a melhor maneira de prosseguir na análise do tema é destacando determinados pressupostos e características seus.

A ideia de democracia, em grande medida, recuperando-se o clássico modelo aristotélico, se relaciona com a titularidade daqueles que podem governar.

Valendo-se da lição de Robert Dahl[5], a poliarquia está fundada na ideia de governo da maioria, respeitando-se, de outro lado, a existência de interesses da minoria, mesmo que a efetiva atividade de governar seja realizada por alguns poucos, os representantes do povo.

Contudo, a dinâmica democrática é bastante peculiar: demanda um ambiente de constante disputa pela detenção do poder político pelos representantes, sendo necessárias instituições que assegurem a estabilidade deste embate[6].

---

[4] Nadia URBINATTI (*Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. 58) coloca a responsabilidade numa condição de julgamento do detentor do poder politico, conforme se verifica*: "The power of the political representative is constitutively a dependent power whose performance demands that the actor be able to make autonomous choices in order to be judged by his voters."*.

[5] DAHL, Robert Alan, *Poliarquia: participação política e oposição*, São Paulo, Edusp, 2005.

Nessa linha de raciocínio, a escolha do povo é um aspecto fundamental para o funcionamento da democracia, na medida em que esta será a fonte de legitimidade da atuação dos governantes. Também a sua expressão periódica será o motor das disputas entre os interessados na assunção do pólo do poder.

Conforme ensina SARTORI (2007:71), as eleições estabelecem quem governará, não exatamente o conteúdo das ações do governo. Assim, externam as manifestações individuais de vontade, computando as opiniões[7].

Por essa razão, uma das questões de que devem se ocupar aqueles que estudam a democracia é perquirir sobre a maneira pela qual se formam essas opiniões, na medida em que as eleições devem ser livres e as opiniões devem ser livremente formadas[8].

A formação da opinião pública[9] não será verificada com a sinceridade e legitimidade necessárias à representação democrática[10] sem que a realidade específica permita a livre expressão do pensamento, o acesso a fontes alternativas de informação e a livre associação[11], na medida em que esses são elementos que proporcionam o debate de ideias acerca do governo e dos rumos que a sociedade pretende dar a sua própria organização.

Contudo, além deles, um outro pressuposto é fundamental para o bom julgamento dos caminhos escolhidos pelos governantes e das escolhas a serem implementadas: a transparência.

---

[6] PRZEWORSKI, Adam (*GovernmentandOpposition*, BlackwellPublishing, 2004) – O autor define a democracia por meio da seguinte fórmula: de um lado, imprevisibilidade do resultado, que será a decorrência do ambiente da acirrada e justa competição dos vários candidatos, possibilitando que qualquer um deles seja eleito e, de outro lado, previsibilidade das formas de transição, uma vez que as instituições assegurarão ao vencedor que este assuma o poder, revelando traço da estabilidade necessária.

[7] SARTORI, Giovanni, "Quéesla democracia?", trad. Alejandro Pradera, Santiliana: Madrid, 2007, p.71.

[8] SARTORI, Giovanni, "Quéesla democracia?", trad. Alejandro Pradera, Santiliana: Madrid, 2007, p.71.

[9] SARTORI, Giovanni, "Quéesla democracia?", trad. Alejandro Pradera, Santiliana: Madrid, 2007, p.73.

[10] BOBBIO (*Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p. 32) assim sintetiza *"É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos 'invioláveis' do indivíduo."*

[11] DAHL, Robert A., *Poliarquia: participação política e oposição*, São Paulo, Edusp, 2005, p. 52.

Assim ensina BOBBIO (2000:42), ao destacar a superioridade da democracia sobre os regimes autocráticos:

> "Uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados absolutos, que tinham revalorizado os *arcana imperii* e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao 'poder sem máscara'."[12]

Valendo-se de uma figura plástica sobre o lançamento de luzes sobre a atividade do governo, o autor prossegue afirmando que o nascedouro da democracia se dá numa perspectiva de eliminar o "poder invisível" das sociedades humanas, permitindo que os atos fossem sempre praticados à luz do dia[13].

A relação intrínseca entre democracia e transparência se mostra, portanto, como indissociável, na medida em que *"pode-se definir governo da democracia como o governo do poder público em público"*[14].

Remetendo-se a ideia de democracia ao clássico exemplo ateniense, a necessidade de transparência se torna ainda mais evidente. Aquele sistema, em que as propostas eram feitas e discutidas em praça pública – e assim também eram votadas – certamente revela a democracia como o regime do "poder visível"[15].

É por meio da transparência que é dado a conhecer aos cidadãos como esse ou aquele governante aplicou a coisa pública ou conduziu assunto de interesse público, de modo que, se

---

[12] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p.42.
[13] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p.41.
[14] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p.98.
[15] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p.98.

não revelados esses fatos, a vontade política inicial se torna viciada, indo de encontro ao ideal democrático.

Conforme ensina SARTORI (2007:72), a democracia se apoia, em última análise, na opinião pública e esta assim o é exatamente em função de duas características: sua difusão entre o público e sua relação com a coisa pública[16].

No mesmo sentido, sobre a necessidade de transparência para a própria formação da opinião pública, primordial para a democracia, pontua BOBBIO (2000:102):

> "Entende-se que a maior ou menor relevância da opinião pública como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do poder público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos decisórios do Estado, da 'res publica', depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e, portanto, controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder. A publicidade assim entendida é uma categoria tipicamente iluminista na medida em que representa bem um dos aspectos da batalha de quem se considera chamado a derrotar o reino das trevas; onde quer que tenha ampliado o próprio domínio, a metáfora da luz e do clareamento ajusta-se bem à representação do contraste entre poder visível e poder invisível."[17]

Desta maneira, não é democrático um Estado em que as decisões políticas sejam tomadas sob a penumbra, sem que sejam dadas a conhecer não apenas as deliberações em si mesmas, como também as razões que as inspiraram, uma vez que se tratam dos critérios utilizados pelos representantes do povo.

Admitir que outra forma de trato da coisa pública fosse possível equivaleria a transformar democracia em tirania, uma vez que neste outro regime é que se verifica que os

---

[16] SARTORI, Giovanni, "Quéesla democracia?", trad. Alejandro Pradera, Santiliana: Madrid, 2007, p.72-73.
[17] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p. 102-103.

critérios de licitude e justiça das decisões são exclusivos do próprio tirano, já que as coisas suas e as do Estado se confundem em sua própria pessoa[18].

Como a face inversa da mesma moeda, é de se estabelecer a regra de que, numa democracia, todos os negócios são públicos, à exceção daqueles que, temporariamente, devem ser mantidos em sigilo exatamente para a proteção de valores intrínsecos da própria sociedade.

Não é possível estabelecer outra regra de transparência para a democracia que não a da publicidade, conforme pontua BOBBIO (2000:100), cujas lições são a linha-mestra do estudo aqui desenvolvido:

> Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos 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 estivesse escondido?).”[19]

Diante disso, quaisquer situações de penumbra devem ser rechaçadas da ordem jurídica do Estado, uma vez que são perniciosas e comprometem os fundamentos da democracia.

A propósito, a penumbra não é característica de outra figura que não a da corrupção, conforme define CAGGIANO (2002:5):

> “(...) o termo corrupção indica quaisquer ações praticadas de forma camuflada, a partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, sempre com vistas à

[18] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p. 106.
[19] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p. 100.

obtenção de vantagens individuais ou em prol de um grupo, intangíveis pelas vias ordinárias."[20].

Assim, sob o aspecto de situações aceitáveis em determinada ordem jurídica, é certo que a transparência é a única regra que deve prevalecer, uma vez que essa dá os elementos para os titulares do poder político – o povo – formarem a própria opinião sobre as escolhas fundamentais que deseja fazer.

Analisada a questão a partir da ótica de pressuposto para a democracia, do ponto de vista da formação da vontade política, é interessante ao estudo avaliar também a relação específica da transparência com a responsabilidade política.

3. A transparência e a responsabilidade política

Nas democracias atuais, o exercício do poder do povo, é feito a partir de seus representantes, que devem estar submetidos à responsabilidade política, apresentando-se, o dever de transparência, como um mecanismo de controle nessa relação.

A ideia de responsabilidade não se dissocia do conceito de representação política[21], razão pela qual será necessário discorrer sobre sua origem e evolução para melhor tratar da origem da própria responsabilidade.

Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO[22] distingue duas formas de representação: a representação-expressão e a representação-imputação.

Diz da representação-expressão aquela em que o representante exprime uma vontade real, concreta e pré-determinada do grupo representado, atuando como um *"mero agente que*

---

[20] CAGGIANO, Monica Herman Salem . *Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais.* Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 10, 2002, p. 5..

[21] É verdade que Elena Simina TANASESCU (em *On responsability in public law,* in Cadernos de Pós-Graduação em Direito, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 17, 2013, pp.5-20) aborda a questão da responsabilidade pela via da liberdade. Contudo, a doutrina majoritária o faz a partir da representação política, o que parece que deve prevalecer.

[22] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Princípios fundamentais do direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2009. pp. 57-64.

desempenhava a tarefa (comissão) de levar ao órgão ou autoridade que deveria tomar a decisão, a vontade (ou opinião) de certas pessoas"[23].

O representante, portanto, está adstrito a seguir as instruções constantes de um temário preexistente, não lhe cabendo se manifestar sobre assuntos diversos daquele para o qual houve a convocação em que este foi representar os interesses alheios do grupo específico que o designou.

Assim, ele é remunerado pelo representado, podendo ser substituído ou destituído por esse a qualquer tempo, devendo, também, a ele prestar contas.

O mesmo autor identifica como a origem da ideia de representação-expressão a Idade Média, a partir do século XII, quando monarcas europeus convocavam seus vassalos para comparecerem ao Conselho.

Estes, quando não lhes interessava estarem presentes, acabavam por enviar mandatários com instruções escritas para representá-los nas reuniões do Conselho real. Valiam-se, na verdade, do modelo privatístico de mandato.

Essa prática permeou o Parlamento inglês de suas origens até a última metade da do século XVIII, tendo se rompido, como marco histórico, a partir do momento em que Edmund Burke, em 1774, envia uma carta aos seus eleitores de Bristol questionando-lhes a postura de prendê-lo a instruções definidas.

Também foi praticada nos Estados Gerais franceses, valendo destacar que, na convocação de Luís XVI de 1789, houve a demanda de que os designados tivessem poderes gerais, ficando liberados das instruções específicas.

De outro lado, a representação-imputação é a hipótese em que o representante toma a decisão em nome do representado sem que esta seja prévia e concretamente, valendo, como presunção, a vontade do representante como a do representado.

---

[23] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Princípios fundamentais do direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2009, p. 57.

Trata-se do modelo moderno de representação, cuja base doutrinária foi desenvolvida por Montesquieu, ao dispor que o povo, apesar de não ter condições de governar a si mesmo, teria condições de eleger as pessoas capazes para tanto, ou seja, aqueles capazes de *discuter les affaires,* conforme sua lição:

> *Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: o povo tinha o direito de tomar resoluções ativas que requerem certa execução, coisa de que ele de modo algum é capaz. Ele só deve tomar parte no governo para escolher seus representantes, e isso é tudo o que pode fazer. Porque, se há poucos indivíduos que conhecem o grau preciso da capacidade dos homens, cada um será, porém, capaz de saber, em geral, se aquele a quem escolheu é mais esclarecido do que a maior parte dos outros. O corpo representativo também não deve ser escolhido para tomar qualquer resolução ativa, coisa que ele não executaria bem, mas sim para criar leis ou examinar se foram bem executadas aquelas que criou, tarefa que saberia desempenhar muito bem, e ninguém mais é capaz de desempenhá-la melhor que ele*.[24].

No âmbito da república norteamericana, a ideia da representação também era presente, como assevera Madison, indicando como efeito positivo da representação a possibilidade de "(...) depurar e ampliar as opiniões do povo, que são filtradas por uma assembléia escolhida de cidadãos, cuja sabedoria pode discernir melhor o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias ou parciais."[25]

É certo, portanto, que a representação teve origem a partir de um caráter aristocrático de exercício do poder político, encontrando sua fonte de legitimidade, inicialmente, na figura

---

[24] MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, p. 169.
[25] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas 1787-1788.* Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993, p. 137.

de Nação, e, com o desenvolvimento da democracia, na ideia do povo soberano que elege seus governantes.

Assim, a representação política significa a alteração no polo do exercício do poder político, a partir de regras preestabelecidas que atribuem o poder a um organismo diverso daquele que é seu titular. A intervenção deste, por outro lado, se dá pela seleção dos integrantes desse organismo.[26]

Contudo, no atual desenvolvimento da teoria da representação, bem como da ideia de democracia, a eleição não é o único a sustentar a representação política, na medida em que os aspectos as formas para determinar a responsabilidade (*responsiviness)* dos governantes somente se confundem com o governo representativo quando este se encontra inserido num regime democrático[27].

Nesse sentido, representação e responsabilidade política estão ligadas de modo indissociável, pois, em sendo o agente político aquele que exerce o poder - mas não é seu titular – deve prestar contas àquele que o detém sobre sua gestão.

Não se trata de um mandato imperativo, uma vez que o representante tem autorização para agir independentemente de uma agenda previamente estabelecida, mas diz respeito a manter uma sintonia, uma relação de confiança com o representado.

A ideia de responsabilidade, por si mesma, tem início também na Inglaterra, nas situações em que os delegados do rei deviam prestar contas a este sobre suas atividades, podendo ser afastados e penalizados se constatado que agiram em desacordo com a vontade do monarca.

Pedro Lomba destaca que o uso do termo responsabilidade se propagou apenas no final do século XIX[28], sendo certo, contudo, que a noção de governo responsável, ainda que

---

[26] CAGGIANO, Monica Herman S. *Sistemas Eleitorais X Representação Política.* Brasília: Senado Federal, 1990, p. 19.
[27] URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. 17.
[28] LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política.* Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 46.

implicitamente, já era possível ser encontrada anteriormente, no século XVII, e mais tarde, com as revoluções liberais.

Nesse sentido, é de se destacar o artigo n.º 63 de Madison, que reconhece a responsabilidade a partir da figura do Senado:

> Acrescento, como sexta deficiência, a falta, em alguns casos importantes, da devida responsabilidade do governo para com o povo, fruto da mesma freqüência de eleições que, em outros casos, gera tal responsabilidade. Talvez esta observação pareça não só inusitada como paradoxal. Quando explicada, porém, será por certo reconhecida como de inegável importância.
> A responsabilidade, para ser razoável e, para ser efetiva, deve relacionar-se com explicações dessa competência, para que os eleitores possam formar um julgamento rápido e adequado. [29]

Assim, o cerne da evolução do conceito de responsabilidade passa pelo advento do Estado de Direito. A partir do estabelecimento do controle ao poder, afasta-se da ideia de irresponsabilidade do monarca (*"the king can do no wrong")* e o agente público em geral – e político, especificamente – passa a responder pelos atos praticados no exercício do poder.

A partir do quanto exposto, o conceito abrangente de responsabilidade diz respeito diretamente à limitação do agente público ou político quando do exercício do poder, uma vez que o exerce sem ser seu titular.

E a transparência nada mais é do que uma das condições para que se exerça o controle político, conforme pontua BOBBIO (2000:42):

> "(...) a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente

[29] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas 1787-1788.* Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993, p. 405.

> que permite distinguir o que é lícito do que não é. Não por acaso, a política dos *arcana imperii* caminhou simultaneamente com as teorias da razão de Estado, isto é, com as teorias segundo as quais é lícito ao Estado o que não é lícito aos cidadãos privados, ficando o Estado, portanto, obrigado a agir em segredo para não provocar escândalo."[30]

A publicidade dos atos públicos, portanto, atua nas mais diversas vertentes de fiscalização, a começar pelas situações de verificação de desrespeito a uma norma previamente estabelecida[31], daí resultando três tipos de responsabilização: civil, penal e administrativa.

Certamente que as normas estabelecidas que geram a responsabilidade jurídica dos agentes públicos estão em consonância com os valores de proteção e bom uso da coisa pública, como deve acontecer numa ordem democrática e republicana.

Mas não se alarga o conceito para além daquelas condutas esperadas e não cumpridas pelo agente ou daquelas rejeitadas nas quais incorreu. Está-se diante, portanto, de um campo puramente normativo e dogmático.

É nessa esfera em que se pode falar da responsabilidade objetiva do Estado, obrigando-o a ressarcir os danos causados ao particular, sem prejuízo de seu direito de regresso contra o agente que efetivamente o causou.

De outro lado está a responsabilidade política, que trata do controle dos atos dos agentes políticos, ou seja, "uma responsabilidade geral pela função de governo e uma responsabilidade dos governantes, não uma responsabilidade orgânica e formalista orientada para a reparação de um prejuízo e para a compensação de um patrimônio."[32].

---

[30] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p.42.
[31] Esta é a definição de "liability", conforme TANASESCU, Elena Simina, *On responsability in public law,* in Cadernos de Pós-Graduação em Direito, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 17, 2013, pp.5-20.
[32] LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política.* Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 25.

E esta apenas tem lugar nos ambientes democráticos, uma vez que, no autoritarismo ou no totalitarismo inexiste a necessidade de o governante se manter em sintonia com a população, já que sua permanência no poder não decorre de sua legitimidade para tanto.

Assim, a responsabilidade política, apesar de indissociada da ideia de representação, nela não se basta, uma vez que exige um ambiente democrático, em que a população escolha seus representantes a partir das expectativas que neles coloca sobre a forma que deseja que o Estado seja conduzido.

Ela passa, necessariamente pela eleição democrática de governantes, inexistindo em ambientes em que os agentes exerçam seus cargos por nomeação ou designação[33].

Ora, é no regime democrático que se verificam exigências de condutas éticas e instituições representativas fortes e respeitadas, devendo-se estabelecer uma relação de confiança mútua entre governantes e governados[34].

A responsabilidade política, portanto, ao contrário da afronta a uma norma específica, diz respeito à quebra da sintonia entre representantes e representados, ao malferimento do *mutual trust* conceituado por Robert Dahl[35].

Assim, se não se pode pensar sequer na responsabilidade jurídica dos agentes públicos sem transparência, uma vez que seus atos deixam de ser conhecidos para serem punidos, não haveria qualquer razão para se cogitar da responsabilidade política em ambientes de penumbra, uma vez que o povo não teria acesso às informações praticadas pelo agente para avaliar se o *mutual trust* foi ou não rompido.

E, na impossibilidade de responsabilidade política, torna-se inexistente a própria democracia.

---

[33] SARTORI, Giovanni, *A teoria da representação no estado representativo moderno.* Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani, Belo Horizonte: Editora Bernardo Álvares, S.A , 1962, p.53.
[34] CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral.* São Paulo: Manole, 2004, p. 92.
[35] DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição.* Tradução de Celso Mauro Paciornik, 1ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

4. A Lei de Acesso às Informações Públicas

Feitas as considerações teóricas acima referidas e tendo sido estabelecida a importância da transparência para a democracia[36], revelando-se como verdadeiro direito fundamental, o presente estudo, para finalizar, avaliará uma situação pontual da ordem jurídica brasileira.

O texto constitucional de 1988, inaugurando ordem democrática, não deixou de contemplar, a necessidade de transparência, quer garantindo-a, como direito fundamental[37], quer estabelecendo, por meio de seu artigo 37, o dever da Administração Pública de respeito ao princípio da publicidade.

Na verdade, o princípio da publicidade externa de maneira bastante própria, em cenário brasileiro, a preocupação teórica de respeito à transparência, conforme o define Celso Antonio Bandeira de Mello:

> "Consagra-se nisto [princípio da publicidade] o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida."[38].

E, mais recentemente, numa atitude de regulamentação destes princípios constitucionais, o legislador teve por bem editar a Lei 12.527/2011, que ficou conhecida como a "Lei de Acesso às Informações Públicas".

Referido diploma normativo, consentâneo com os conceitos de democracia acima desenvolvidos, teve por bem buscar seu máximo alcance, na medida em que, por exemplo,

---

[36] Celso Lafer (*A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo: Companhia das Letras, 1991, p.251) chega a afirmar que o "*o direito à informação exata e honesta é um ingrediente de juízo indispensável para a preservação da esfera pública*".

[37] Art. 5º, XXXIII: "*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*"

[38] "Curso de Direito Administrativo", 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 96.

não restringiu a divulgação de informações apenas aos organismos públicos legitimados para a fiscalização das contas, revelando que é ao povo, titular do poder político, que cabe, em última análise, o controle dos agentes políticos[39].

Mais ainda, a fazer com que o sigilo seja a exceção, a possibilitar o desenvolvimento de uma ordem democrática, referida legislação contemplou especificamente as hipóteses em que o segredo deve ser protegido[40], revelando a inspiração de autoproteção, única a justificar a mitigação da transparência[41].

É certo que a legislação aqui tratada é extremamente recente, o que impede, sob o ponto de vista da pesquisa, que já se conclua por sua efetiva aplicação, pela jurisprudência[42], no sentido de aprimoramento da democracia.

---

[39] *"Art. 2º (...)*
Parágrafo único. A publicidade (...) refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, ***sem prejuízo da prestação de contas a que estejam legalmente obrigadas****."*

[40] *"Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:*
I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações."

[41] Nesse sentido, José Afonso da Silva ("Curso de Direito Constitucional Positivo", 31ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 669-670) assevera que: *A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo,* ***porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.*** *(...) Agora é a Constituição que a* [publicidade] *exige. Em princípio, por conseguinte, não se admitem ações sigilosas da Administração Pública,* ***por isso mesmo é pública, maneja coisa pública, do povo (publicum>populicum>populum; público = do povo).****Mas a própria Constituição admite* ***informações 'sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado'*** *(art. 5º, XXXIII), o que, porém, há de ser excepcional, sob pena de infringir o princípio que é o da publicidade."*

[42] Dentre as tendências que tem se verificado, é oportuno destacar as questões envolvendo os pedidos – da sociedade civil e do Ministério Público - de acesso aos Relatórios de Análise do Banco Nacional do Desenvolvimento Social – BNDES. Referidos documentos contêm as razões de decidir para a concessão ou não de financiamentos, a partir do patrimônio público com que o Banco é formado, a entes privados com encargos creditícios reduzidos. Instado a dar publicidade a referidos documentos, de modo que a população em geral pudesse saber não apenas as pessoas destinatárias de tais empréstimos, como também as razões que levaram o agente público a assim decidir, o Banco se recusou, sob o argumento de que se estaria diante de hipótese de sigilo bancário. Nada obstante os pleitos dizerem respeito aos critérios da Administração (e não as movimentações financeiras dos particulares), até o momento a recusa da entidade tem recebido respaldo do Poder Judiciário, que não determinou a divulgação de referidas informações. Essa situação é o que se depreende da análise dos processos nº 2011.51.01.020225-7 - Tribunal Regional Federal da 2ª Região (proposta pelo jornal

Contudo, ao se avaliar o arcabouço jurídico que a ordem brasileira apresenta para estruturar os mecanismos necessários para o regime democrático, o registro da opção legislativa é relevante.

4. Conclusões

A partir do estudo anteriormente elaborado, é de se concluir que a democracia, dentre tantas outras exigências que apresenta, demanda um cenário de informação do povo, a fim de conformar a vontade política de escolha de seus representantes.

Nesse sentido, o dever de transparência se impõe como fundamental para a existência de um regime democrático, sob pena de se converter democracia em tirania, situação em que são toleradas as sombras.

Conforme ensina BOBBIO (2000:116):

> "O que distingue o poder democrático do poder autocrático é que apenas o primeiro, por meio da crítica livre e da liceidade de expressão dos diversos pontos de vista, pode desenvolver em si mesmo os anticorpos e permitir formas de 'desocultamento'"[43].

Mais ainda, a transparência não se mostra necessária apenas para a formação sincera da vontade revelada no voto, pelo que, em alguma medida, se define a democracia.

A publicidade dos atos dos agentes políticos revela-se como peça fundamental nos vetores que possibilitam a verificação da responsabilidade política, uma vez que, de posse das informações, o povo pode avaliar se seu representante continua correspondendo a seus anseios.

Folha de São Paulo) e nº 0060410-24.2012.4.01.3400 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região (proposta pelo Ministério Público Federal).

[43] BOBBIO, Norberto, *Il futuro dellademocrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000, p. 116.

E a responsabilidade política é essencial para que um governo representativo seja efetivamente democrático, uma vez que concentra no povo não apenas o direito de eleger os representantes, como também de retirá-los do poder quando agirem de modo a desagradar os verdadeiros titulares do poder político.

No que tange à ordem jurídica posta, a transparência vem consagrada em nível constitucional desde a abertura democrática de 1988, encontrando maior sistematização recentemente, com a edição da Lei 12.527/2011.

5. Referências bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

BOBBIO, Norberto, *Il futuro della democrazia*, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, *O futuro da democracia*, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral.* São Paulo: Manole, 2004.

_____. *Sistemas Eleitorais X Representação Política.* Brasília: Senado Federal, 1990.

_____. *Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais.* Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 10, 2002, p. 5

DAHL, Robert Alan, *Poliarquia: participação política e oposição*, São Paulo, Edusp, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Princípios fundamentais do direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2009. pp. 57-64

_____, Manoel Gonçalves, *A democracia possível,* São Paulo, Saraiva, 1974.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política.* Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 46.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas 1787-1788.* Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

PRZEWORSKI, Adam (*Government and Opposition*, Blackwell Publishing, 2004.

SARTORI, Giovanni, "Qué es la democracia?", trad. Alejandro Pradera, Santiliana: Madrid, 2007.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 31ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

TANASESCU, Elena Simina, *On responsability in public law,* in Cadernos de Pós-Graduação em Direito, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 17, 2013, pp.5-20.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.