

Acesso à informação pública, ética e pós-modernidade: revisitando a teoria habermasiana*

Licurgo Mourão**

Resumo: O sistema político definido pelo Estado de Direito se especializa na produção de decisões que envolvem a coletividade, formando um sistema parcial entre outros sistemas parciais. Entretanto, observa-se que esse mesmo sistema não tem garantido acesso a informação de qualidade, inclusive no que toca à importante decisão de alocação de recursos públicos em áreas prioritárias, entre elas o saneamento. Revisitando a teoria de Habermas, o sistema político constituído pelo Estado de Direito está inserido assimetricamente em processos circulares altamente complexos, que têm que ser levados em conta pelos atores caso pretendam engajar-se com sucesso num enfoque performativo, na realização do sistema de direitos, por meio inclusive do livre acesso às informações públicas.

Palavras-chave: Acesso. Informação pública. Ética. Pós-Modernidade. Habermas.

* Contribuições: Analistas de Controle Externo do TCEMG — Diogo Ribeiro Ferreira e Josiane Velloso.

** Conselheiro substituto do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Doutorando em Direito Econômico e Financeiro (USP). Mestre em Direito Econômico (UFPB). Extensões universitárias na The George Washington University (USA), na Fundação Dom Cabral e na Universidad del Museo Social Argentino. Pós-graduado em Direito Administrativo, Contabilidade Pública e Controladoria Governamental (UFPE). Professor convidado da Universidad San Nicolas de Hidalgo no México, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (MG), da Faculdade de Direito da UFMG, da Escola de Administração Fazendária (Esaf), do Ministério do Planejamento, do Centro Integrado de Ensino Superior da Amazônia, da Universidade Positivo – Paraná e das Escolas de Contas dos Tribunais de Contas de Minas Gerais, Mato Grosso e Bahia. Palestrante e conferencista nacional e internacional. Autor e coautor de artigos técnicos e livros. Coautor do trabalho técnico-científico ganhador do Prêmio Internacional conferido em 2009 pela Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) no XII Concurso Anual de Investigación Omar Lynch.

1 INTRODUÇÃO

No estudo das visões da modernidade, destacam-se dois autores que, com as peculiaridades de suas abordagens, permitiram melhor compreender o universo político contemporâneo: Jürgen Habermas e Michel Foucault.

Habermas¹ preocupa-se com o delineamento do Estado tecnocrático e com o surgimento de uma linha ideológica que impõe aos homens o retirar, em suas consciências, de distinções entre as esferas de trabalho e interação, buscando em sua obra caracterizar as sociedades contemporâneas como racionalizadas, no que se diferencia do pensamento de Weber, uma vez que Habermas não tem em mente o conceito de razão da tradição filosófica, mas uma forma específica e diferenciada de racionalidade — a de tipo instrumental — que se rege pela organização dos meios para o delineamento de um fim determinado.

Destaque-se que a proposta de Habermas² não é a da crítica da racionalidade instrumental, uma vez que, em sua visão, faz-se necessário ampliar o sentido do conceito de racionalização, de modo a alcançar “as duas esferas do agir humano — o trabalho e a interação”, de forma a definir, de modo autônomo, a racionalização para o campo da interação.

2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Na obra *A Moralidade da Democracia*, Leonardo Avritzer³, após uma década de estudos, reúne ensaios que expõem de uma forma sistemática e instigante aspectos do pensamento de Habermas ainda pouco discutidos em nosso meio: seu resgate da dimensão moral das teorias de Marx e Weber, assim como a especificidade de seu conceito sobre o processo democrático que, opondo-se ao “elitismo democrático”, propõe a sociedade como fonte principal da produção do poder. Desta forma, a lição contida em *A moralidade da democracia* proporciona um encaminhamento seguro para entrar em contato com uma concepção democrática que, resgatando a moralidade da modernidade, surge como uma utopia possível para o final do século XX.

Sendo assim, vislumbra-se a Lei de Acesso à Informação como um instrumento para tornar possível à sociedade ser a fonte principal de produção do poder,

¹ Conforme se deduz da leitura das obras citadas neste artigo, entre elas as de Habermas (1997, 2002, 2003).

² HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2, p. 57-121.

³ AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

em razão de seu controle sistêmico acerca dos malfeitos públicos, não raro não divulgados àqueles a quem o Estado, em *ultima ratio*, deveria servir.

Em 18 de maio de 2012, entrou em vigor no Brasil, com décadas de atraso em relação aos países centrais, a **Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011** — que 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 de 1988; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, além de ensejar outras providências.

De cunho ético e moderno, busca a nova lei inserir o cidadão brasileiro em uma seara de transparência e controle social pouco vista nos países em desenvolvimento. Deseja-se mais do que a apatia espectadora: busca-se a criação de um espaço público no qual o cidadão passe a ter acesso à informação para usá-la em favor de seus interesses e em defesa da própria sociedade contra os abusos de autoridade, ainda tão comuns.

Em regra, a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser disponibilizado em profusão, evitando-se, porém, sua divulgação apenas nos casos estabelecidos em lei, assim tratados como exceção, de modo temporário. Sendo assim, a denominada Lei de Acesso à Informação prevê, como exceções à regra de acesso, os dados pessoais e as informações classificadas por autoridades como sigilosas.

Prevê-se que tal conceituação ensejará diversas querelas jurídicas no tocante a tal divulgação, uma vez que, em regra, dados financeiros e patrimoniais tendem a expor a intimidade e a vida privada do cidadão, cuja garantia de manutenção encontra o seu tónus de validade na própria Constituição.

Para fins da lei, os dados pessoais são aquelas informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, devendo sua divulgação ser feita de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Tais conceitos são de difícil demarcação, uma vez que nem sempre são juridicamente determinados. Exemplo disso é a controvérsia envolvendo a Presidente da República, anteriormente à aprovação da referida lei, como se deflui da matéria publicada na revista Carta Capital⁴, de 25/10/2010, *verbis*:

⁴ CARTA CAPITAL. *Folha de S. Paulo vai ao STF para conhecer processo de Dilma na ditadura*. São Paulo, 25 de outubro de 2010. Disponível: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/folha-de-s-paulo-vai-ao-stf-para-conhecer-processo-de-dilma-na-ditadura/>>. Acesso em: 21 maio 2012.

Jornal paulista entra com ação cautelar no STF: quer conhecer antes das eleições o processo que levou Dilma à prisão durante regime militar

A Folha de S.Paulo anunciou na edição deste sábado 23 – pág. A11 – que protocolou uma ação cautelar no Supremo Tribunal Federal (STF) para que tenha acesso ao processo que levou Dilma Rousseff à prisão da ditadura militar em 1970.

Antes, o jornal encaminhou o pedido junto ao Superior Tribunal Militar (STM), mas o órgão suspendeu o julgamento por duas vezes. A Folha recorre agora ao STF porque tem pressa. Ela justifica a urgência dizendo que o conhecimento do caso é “atualidade do interesse público”. Continua: “já que a candidata pode se tornar a próxima presidente”. E arremata: “para os leitores conhecerem o passado de Dilma”.

É estranha esta ação do jornal. Todo Brasil já sabe que Dilma Rousseff ficou presa durante mais de dois anos nas masmorras da ditadura. Que foi barbaramente torturada e que pertencia a uma organização guerrilheira chamada VAR – Palmares. Já lemos inúmeras matérias com declarações de seus ex-companheiros de luta e até de ex-carcereiros.

Todo mundo já sabe também o que foi a ditadura militar no Brasil. E quem defende a democracia e a liberdade deve concluir que não deve ser motivo de desonra ser integrante da lista dos que tiveram coragem de resistir a ela.

[...]

Porém, o que a Folha insiste em saber agora, na última semana das eleições? Ela quer ler o processo escrito e assinado por militares que apoiaram o golpe de 64 ou juízes a seu serviço. Quer saber o que eles escreveram mais sobre a militância da provável futura presidenta do Brasil. Quer saber de quais ações ela é acusada de participar. Com detalhes.

Com estes dados em mãos, o que faria a Folha? Ela acreditaria no que ler nestes processos? Daria isso como verdade factual e divulgaria para seus leitores? E da Folha, posso supor, iria o assunto para outros jornais, para a tevê, para o rádio e a internet?

[...]

O Manual de Redação da Folha de S.Paulo ensina que o bom jornalista deve apoiar seus escritos em boas e confiáveis fontes. Querer reconstruir o passado de uma candidata à presidência da República com esta base e ainda recorrer ao STF para isso, não cheira nada bem. A alguns dias do pleito, então, nem se fala.

É cediço que as informações pessoais não são públicas e, conforme a lei em vigor, terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 anos, a contar da sua data de produção. Entretanto, a lei traz hipóteses segundo as quais tais informações podem ser acessadas pelos próprios indivíduos e por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos na lei.

Por sua vez, as informações classificadas como sigilosas são definidas em lei como aquelas cuja Lei de Acesso a Informações prevê alguma restrição de acesso, mediante classificação por autoridade competente, em razão de sua sensibilidade quanto à segurança da sociedade, em caso de indevida divulgação, aí considerados aspectos atinentes à vida, segurança ou saúde da população. Também se consideram sigilosas as informações que coloquem em risco a segurança do Estado, no que toca à soberania nacional, relações internacionais e atividades de inteligência.

Conforme a Lei de Acesso a Informações, a informação pública pode ser classificada como:

- **Ultrassecreta**, cujo prazo de segredo é estabelecido em 25 anos (renovável uma única vez);
- **Secreta**, com prazo de segredo de 15 anos;
- **Reservada**, em que o prazo de segredo é de 5 anos.

Exemplo das querelas jurídicas referidas alhures — quanto à demarcação dos limites entre as esferas pública e privada — é a decisão do Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Liminar n. 623, nos termos do entendimento esposado pelo Ministro Ayres Britto, no que toca à divulgação, pela União, dos rendimentos dos servidores públicos federais, *in verbis*:

Decisão: vistos, etc. Trata-se de pedido de suspensão dos efeitos de liminares deferidas nos autos da Ação Ordinária nº 33326-48.2012.4.01.3400. Pedido, este, formulado pela União, com fundamento no art. 15 da Lei nº 12.016/2009. 2. Argui a requerente que a “Confederação dos Servidores Públicos Do Brasil – CSPB, entidade sindical de terceiro grau, ajuizou ação ordinária pretendendo, em síntese, impedir a divulgação, pela União, dos rendimentos dos servidores públicos federais de forma individualizada”. Isto sob a alegação de afronta aos **princípios constitucionais da privacidade e da dignidade da pessoa humana**. Alega que o Juízo da 22ª Vara Federal/DF deferiu a liminar para que a União se abstivesse “de realizar novas divulgações dos rendimentos dos Servidores Públicos Federais, no âmbito dos três Poderes da República, de forma individualizada”. Liminar que foi estendida, a pedido da interessada, a fim de “abranger também a retirada do

ar das publicações de rendimentos já realizadas”. Pelo que a União protocolou, perante o Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pedido de suspensão. Pedido, no entanto, indeferido. 3. Aponta a autora a existência de grave lesão à ordem pública. É que **“a decisão impugnada acaba por impedir a concretização de importante política pública com sede constitucional, que objetiva dar efetiva publicidade aos gastos públicos no Portal da Transparência, alcançando, assim, o interesse público primário”**. Segundo a requerente, **“a divulgação dos vencimentos dos servidores públicos não viola a intimidade, a vida privada, a honra ou imagem da pessoa, porquanto os vencimentos pagos pelo Poder Público constituem informação de caráter estatal, decorrente da natureza pública do cargo e a respeito da qual toda a coletividade deve ter acesso”**. [...] Ora, no caso dos autos, é evidente estar-se diante de matéria constitucional, devido a que as decisões impugnadas versam o tema do direito fundamental de acesso à informação pública (inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal), de parilha com o princípio igualmente constitucional da publicidade da atuação administrativa (caput do art. 37 da CF). Princípio que, para além da simples publicidade do agir de toda a Administração Pública, propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos. Donde a facilitada conclusão de que decisões judiciais contrárias a tais normas constitucionais de proa gera grave lesão à ordem pública. 6. Como ainda se faz de facilitada percepção, a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Ao mesmo tempo, a remuneração bruta mensal dos servidores públicos em geral é vinculada ao princípio da legalidade estrita, ou seja, trata-se de gasto do Poder Público que deve guardar correspondência com a previsão legal, com o teto remuneratório do serviço público e, em termos globais, com as metas de responsabilidade fiscal. [...] 9. Ante o exposto, defiro o pedido para suspender os efeitos das liminares concedidas nos autos da Ação Ordinária nº 33326-48.2012.4.01.3400, até o trânsito em julgado do processo. (Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 623. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em: 10 jul. 2012. *DJe*, 3 ago. 2012).

Inexoravelmente, o tema acerca do acesso às informações públicas que “invadiriam” a denominada seara privada é permeado de controvérsias. Veja-se a crítica publicada pelo *Jornal Estado de Minas*⁵ quanto à novel legislação, *verbis*:

⁵ JORNAL ESTADO DE MINAS. *Dilma quer salários na rede*. São Paulo, 25 de maio de 2012. Brasil. Disponível: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Midias/DetalheMidias.aspx?Id=2528&AspxAutoDetectCookieSupport=1>>. Acesso em: 18 maio 2012.

Decreto presidencial obriga os órgãos federais a publicar na internet dados completos da folha de pessoal. Supremo decide questão na terça-feira. No Congresso, permanece o sigilo.

Guilherme Amado e Diego Abreu

Brasília — Ao regulamentar ontem a aplicação da Lei de Acesso à Informação, em vigor desde quarta-feira, a presidente Dilma Rousseff **citou especificamente a publicação na internet dos salários dos servidores, nome a nome, incluindo não só o valor das remunerações, como também as gratificações e ajudas de custo.** Também ontem, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto, mostrou-se favorável à publicação do salário de servidores, ainda que só na terça-feira os ministros da Suprema Corte devem bater o martelo sobre o assunto. As duas decisões isolaram a Câmara dos Deputados e o Senado, que se recusam a fornecer os dados.

O argumento do Congresso cita o artigo 31 da lei, que restringe a publicação de informações relacionadas à “intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas”. O Executivo federal e presidente do STF não estão sozinhos na avaliação de que não se trata de invasão de privacidade. Segundo o economista Gil Castello Branco, da ONG contas abertas, o princípio que deve nortear a divulgação desse tipo de dado é o mesmo de qualquer empresa: o patrão tem o direito de saber quanto paga a seus funcionários.

“No caso da sociedade, os patrões somos nós. Qualquer cidadão tem o direito de saber, porque quem paga isso somos nós. Isso já acontece em vários países, da própria América do Sul. Mas esse está se tornando o maior tabu da transparência. Um tabu absurdo”, defendeu o economista, lembrando que as despesas com pessoal são um dos itens com maior custo nos orçamentos públicos. [...]

Prefeitura de BH abre dados

A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) também se prepara para cumprir as determinações da Lei de Acesso a Informação. O Decreto 14.906, assinado pelo prefeito Marcio Lacerda (PSB) e publicado quarta-feira, estabelece mudanças na Lei Orgânica do Município conforme propõe a lei federal. **O texto prevê que dados “de interesse coletivo ou geral” serão divulgados independentemente de requerimentos no site da prefeitura [...].** Há ainda um trecho que caracteriza informações sigilosas e pessoais, que terão critérios diferentes para serem liberadas. (grifo nosso)

3 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL E DA ESFERA PÚBLICA POLÍTICA

Baseado na visão de “aparelho do Estado”, Habermas⁶ defende que o poder “ilegítimo” interpenetra o poder regulado pelo Estado de Direito, uma vez que a esfera pública política e o complexo parlamentar são atingidos pelo “poder social de interesses organizados”, influenciando sobremaneira o processo legislativo.

Tendo como referência o “aparelho do Estado”, a esfera pública política e o complexo parlamentar passam a formar o lado-*input*, com base na qual o “poder social de interesses organizados” decorre para o processo legislativo. Por sua vez, no lado-*output*, a administração encontra “a resistência dos sistemas funcionais das grandes organizações” que fazem vingar e prevalecer seu poder no “processo de implementação”.

Assim, atuando de modo independente ao processo democrático, o poder social levaria à autonomia do poder administrativo, o qual, assim fortalecido, forma uma contracorrente a influenciar os processos democráticos de decisão, balizados pelo poder comunicativo, compreendido como “simple constructo tendencioso” e assim visto tanto pela teoria da ação, quanto pela teoria do sistema. Para a primeira, poder é a capacidade de atores imporem sua vontade. Já para a segunda, o poder é visto por dois ângulos: código de poder de um determinado sistema político de ação e poder geral de organização, ou “capacidade de organização auto-poiética”⁷.

Habermas⁸ defende que a teoria social do pluralismo insere-se no modelo normativo do liberalismo mediante uma simples substituição: **o lugar dos cidadãos e de seus interesses individuais é ocupado por organizações e interesses organizados.**

Segundo o filósofo, a democracia de concorrência forma então um equilíbrio social do poder, no nível de distribuição do poder político, de tal modo que a política estatal leve em consideração um amplo leque de interesses simétricos, sendo que **a luta pelo poder se desenrola essencialmente entre elites.** Daí exsurge um questionamento do filósofo: como uma política iniciada essencialmente por elites é capaz de satisfazer os interesses dos que não são elite?

De fato, veremos em tópico adiante que, não sendo o saneamento básico algo que esteja no rol dos problemas da elite brasileira, pouco se investe, embora, do ponto de

⁶ HABERMAS, 1997, *op. cit.*, p. 59.

⁷ *Ibidem*, p. 58.

⁸ *Ibidem*, p. 60.

vista científico, haja provas cabais de que o equacionamento desse clamor popular levaria a uma melhoria da qualidade de vida em geral, uma vez que o adequado tratamento dos resíduos e o acesso a fontes limpas de água é fator de combate a uma infinidade de etiologias.

Segundo Habermas⁹, **a única garantia de que as funções do Estado visam ao bem comum reside na racionalidade das elites capazes de decidir e desejosas de inovações. O Estado, uma vez que não é dirigido pelos interesses sociais, pode ao menos desenvolver uma sensibilidade em relação a esses interesses**, devendo o sistema político assumir a articulação das necessidades públicas relevantes, dos conflitos latentes, dos problemas recalcados, dos interesses que não se deixam organizar, *etc.* Segundo Avritzer¹⁰, a burguesia, como classe privada, propõe a publicização como forma de participação no poder político. Para Habermas, o poder proposto pela burguesia implicava a diferenciação entre poder econômico e poder político, logo, na renúncia à pretensão de administrar.

Segundo Habermas¹¹, o sistema político pode prescindir das fontes autônomas do direito legítimo, após a positivação completa deste último, tendo a política se tornado independente, transformando-se num círculo fechado em si mesmo. Sendo assim, a esfera pública política não é capaz de formar um espaço para a tematização e o tratamento de problemas que envolvem a sociedade como um todo, pois tanto ela quanto o público de cidadãos estão atrelados ao código de poder, devendo satisfazer-se com uma política simbólica.

Ao passar do plano da formação democrática da opinião e da vontade das pessoas para o das relações intersistêmicas, a integração deve manter intacto o “conteúdo essencial” da democracia. Willke¹² mantém a ideia da “instauração de discursos sociais” e da “sintonia entre autores autônomos através de discursos racionais”.

No que toca aos atores da sociedade civil, opinião pública e poder comunicativo, Habermas¹³ assevera que

na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar.

⁹ *Ibidem*, p. 60.

¹⁰ AVRITZER, *op. cit.*

¹¹ HABERMAS, *op. cit.*, p. 73.

¹² WILLKE, Helmut. *Ironie des Staates*. Frankfurt/M, 1992, p. 205.

¹³ HABERMAS, Jürgen. *O papel da sociedade civil e da esfera pública política*. *op. cit.* p. 91.

Afirma¹⁴ que “a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, *etc.*”, podendo “ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”, reproduzindo-se por meio do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural.

Para Habermas¹⁵, a esfera pública constitui principalmente uma “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana”. Parsons¹⁶, a seu turno, introduziu a “influência” como uma forma simbolicamente generalizada da comunicação que regula interações através da convicção ou da persuasão.

Certo que a informação é fator de influência, assevera Habermas¹⁷ que “a influência alimenta-se da fonte do entendimento, porém se apoia num adiantamento de confiança em possibilidades de convencimento ainda não testadas”. Para ele, “opiniões públicas representam potenciais de influência política que podem ser utilizados para interferir no comportamento eleitoral das pessoas ou na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais”. Na sua visão, os canais de comunicação da esfera pública engatam-se nas esferas da vida privada — as densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos, *etc.* — de tal modo que as estruturas espaciais de interações simples podem ser ampliadas e abstraídas, porém não destruídas.

Claro que o acesso à informação nutre a sociedade civil. Entretanto, para Habermas¹⁸, o termo “sociedade civil” atualmente não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida.

¹⁴ HABERMAS, 1997, *op. cit.*, p. 92.

¹⁵ *Ibidem*, p. 92.

¹⁶ PARSONS, Talcott. *Sociological theory and modern society*. Nova Iorque: 1967. p. 355-382.

¹⁷ HABERMAS, 1997, *op. cit.*, p. 95.

¹⁸ SIEBENEICHLER, Flávio Beno. *Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. pp. 21-68.

4 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes mesmo da promulgação da Lei de Acesso à Informação, observou-se o advento da Lei Complementar n. 131/09¹⁹, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar n. 101/00²⁰, a fim de fomentar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas acerca da execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Tal desiderato se persegue por inspiração em dispositivos constitucionais proeminentes presentes em diversos trechos da Constituição da República de 1988, entre outros, no art. 5º, XIV (acesso à informação), XXXIII, XXXIV, *a* (direito de petição), LXXII (*habeas data*) e LXXIII (ação popular); art. 70 (controle externo e interno e dever de prestar contas); art.165, §3º (relatório resumido de execução orçamentária).

Destaque-se que a Federação brasileira é signatária de Convenções Internacionais, entre elas a que teve lugar na Assembleia-Geral da ONU, em 31 de outubro de 2003, (art. 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²¹) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos²² que estabeleceu em seu art. XIX:

Toda pessoa 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.

No nível infraconstitucional, a transparência fiscal está prevista nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (atualizada pela Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009). O art. 48 é regulamentado pelo Decreto n. 7.185 do Presidente da República, de 27 de maio de 2010 e pela Portaria n. 548 do Ministro da Fazenda, de 22 de novembro de 2010.

Entretanto, constitui-se verdadeiro nó górdio o atendimento desta inovadora determinação, uma vez que, nas palavras de Luís Eduardo Pires de Oliveira Vieira²³:

¹⁹ BRASIL. *Lei Complementar n. 131/09*, de 27 de maio de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 23 ago. 2012.

²⁰ BRASIL. *Lei Complementar n. 101/00*, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. São Paulo: Atlas, 2000.

²¹ ONU. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Disponível em <<http://www.unodc.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=fQGjcb7p2Q>>. Acesso em 23 ago. 2012.

²² *Idem*. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

²³ VIEIRA, Luís Eduardo Pires de Oliveira. *Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar n. 131/09 e sua regulamentação*. Disponível: <<http://www.webartigos.com/articles/65511/1/TRANSPARENCIA-E-CONTROLE-DA-GESTAO-FISCAL-A-LEI-COMPLEMENTAR-N-13109-E-SUA-REGULAMENTACAO/pagina1.html>>. Acesso em: 9 maio 2011.

[...] cumprir essas determinações tem sido um problema para a maioria dos entes da Federação, pois a **Lei da Transparência promoveu a abertura de uma “caixa preta” que até então era protegida pela maioria dos cofres públicos. Conforme pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômico em março de 2011, mais de 70% das capitais do país disponibilizam suas informações orçamentárias e financeiras em seus Portais de Transparência de forma péssima, ruim ou medíocre (INESC, 2011).**

Além disso, até maio de 2013, todos os municípios brasileiros terão que se adaptar para cumprir as exigências da LC n.131/00 e do Decreto n° 7815/10. Para tornar ainda mais crítica essa situação, em novembro de 2010, a Portaria n. 548/2010 estabeleceu mais uma série de exigências as quais deverão ser cumpridas de forma obrigatória pela União e pelos estados a partir de 2012 e pelos municípios a partir de 2013.

Tal necessidade se avulta ao considerarmos os prazos para sua implementação estabelecida na lei de regência. Sendo assim, prevê a norma geral — art. 73-B, da LC n. 131/09, publicada em 28 de maio de 2009 — que todos aqueles alcançados pela Lei de Responsabilidade Fiscal deverão cumprir as exigências acrescentadas pela Lei da Transparência nos prazos a seguir:

I — 28 de maio de 2010: para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II — 28 de maio de 2011: para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III — 28 de maio de 2013: para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Não se pode olvidar que o parágrafo único do art. 48 da LC n. 101/00 estabelece que a transparência também será assegurada mediante a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União. Destaca Luís Eduardo Pires de Oliveira Vieira²⁴ que tal sistema deverá ser integrado com os respectivos portais de transparência de forma que sejam disponibilizadas para a sociedade, no mínimo, as informações orçamentárias e financeiras exigidas pela lei, *verbis*:

Entende-se por sistema integrado: as soluções de tecnologia da informação que funcionando em conjunto suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente da Federação, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação.

²⁴ VIEIRA, *op. cit.*, p. 6-7.

Os principais sistemas governamentais são o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o Sistema Integrado de Administração Financeira dos Estados e Municípios (SIAFEM), o Sistema PREFEITURA LIVRE e o Sistema E-CIDADE.

[...]

Art. 5º o sistema atenderá, preferencialmente, aos padrões de arquitetura e-PING — Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico [...].

Verifica-se nesse dispositivo que os padrões mínimos de qualidade exigidos inviabilizam a administração de adotar qualquer sistema desprovido de competência para possibilitar a transparência da gestão fiscal. Pelo contrário, o sistema deverá possuir elevado desempenho operacional para ser capaz de disponibilizar as informações exigidas nos respectivos Portais de Transparência.

Todavia, até o momento, o legislador não definiu expressamente de quem será a competência para “certificar” se os sistemas utilizados estão “atendendo” ou “não” o padrão mínimo de qualidade exigido. De acordo com as recentes discussões travadas no Grupo Técnico de Padronização e Procedimentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional, essa competência de certificação deverá ser atribuída expressamente aos Tribunais de Contas (BORGES, 2011). (grifo nosso)

É de se destacar, quanto às informações mínimas das despesas, que a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabeleceu critérios de disposição e acessibilidade, *verbis*:

Art. 48-A [...] os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:
I — quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Da mesma forma, quanto à receita, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu art. 48-A, que os entes da federação disponibilizarão, a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso às informações referentes ao lançamento e ao recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive no que tange aos recursos extraordinários.

Os objetivos e propósitos no desencadeamento de tais mudanças institucionais e ideológicas no serviço público e na sociedade e na economia do país configuram-se elementos para a reflexão e crítica na nova perspectiva da Administração Pública brasileira.

5 ACESSO À INFORMAÇÃO E SANEAMENTO BÁSICO

A saúde é um direito fundamental, expressamente elencado entre os direitos sociais previstos no art. 6º da CR/88 e assegurado nos termos do disposto no art. 196 da CR/88, *verbis*:

Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos** e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (grifo nosso)

Em consonância com essa posição de destaque dada pelo constituinte originário ao direito fundamental à saúde, a Emenda Constitucional n. 29/2000 alterou o art. 198 da CR/88 e fixou os percentuais mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde:

Art. 198. [...]

[...]

§ 2º **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:** (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

I — no caso da **União**, na forma definida nos termos da **lei complementar prevista no § 3º**; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

II — no caso dos **Estados e do Distrito Federal**, o produto da arrecadação dos **impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II**, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

III — no caso dos **Municípios e do Distrito Federal**, o produto da arrecadação dos **impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos**

de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

[...]

Art. 77 do ADCT. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

[...]

II - no caso dos **Estados** e do Distrito Federal, **doze por cento do produto da arrecadação dos impostos** a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e

III - no caso dos **Municípios** e do Distrito Federal, **quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos** a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

[...]

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo. (grifo nosso).

Para além desses contornos básicos, não obstante o que objetivamente pode ser considerado como gasto que repercute na área da saúde pública, o constituinte deixou ao legislador infraconstitucional a competência para indicar os critérios políticos do que efetivamente poderá ser computado como gasto em saúde para o fim específico do cumprimento do índice mínimo inserido pela EC n. 29/2000.

Apesar de todos os esforços formais, constitucionais e legais, ainda claudica a federação brasileira no atendimento digno do conjunto de seus cidadãos quanto ao rol de serviços tidos como essenciais e diretamente relacionados a uma maior qualidade de vida e aos direitos humanos, entre eles os relacionados à saúde, à educação e à segurança.

O tema desafia diversas abordagens relacionadas à ética e à modernidade, uma vez que se avulta a prioridade de investir na próxima década bilhões de dólares em infraestrutura para receber eventos esportivos de escala mundial (copa de futebol das confederações, copa do mundo de futebol, jogos olímpicos e paraolímpicos). A seu turno, 60% da população não tem acesso, em suas jornadas diárias, às fontes de água potável nem tampouco a destinação adequada de seus detritos, fazendo-se necessário aliar tal priorização de gastos com eventos esportivos,

de modo a deixar um legado de obras que também possuam impacto na qualidade de vida dos cidadãos.

Em uma análise biopolítica dos fenômenos sociais, Foucault a define — tendo em conta elementos até então relevados nos estudos científicos acerca da atuação estatal — como sendo:

[...] a maneira como se procurou, desde o século XVIII, racionalizar os problemas postos à prática governamental pelos fenômenos próprios de um conjunto de viventes constituídos em população: saúde, higiene, natalidade, longevidade, raças... Sabe-se o lugar crescente que esses problemas ocuparam desde o século XIX e que desafios políticos e econômicos eles vêm constituindo até hoje.

Pareceu-me que não se podia dissociar esses problemas do âmbito de racionalidade política no interior do qual eles apareceram e adquiriram sua acuidade. A saber, o “liberalismo”, já que foi em relação a ele que adquiriram o aspecto de um verdadeiro desafio. Num sistema preocupado com o respeito dos sujeitos de direito e com a liberdade dos indivíduos, como é que o fenômeno “população” com seus efeitos e seus problemas específicos pode ser levado em conta? Em nome do que e segundo que regras pode ele ser administrado? **O debate que ocorreu na Inglaterra no meado do século XIX acerca da legislação sobre a saúde pública pode servir de exemplo.**²⁵ (grifo nosso).

Como se sabe, grande parte das receitas municipal e estadual no Brasil é destinada ao pagamento de despesas de custeio da máquina pública, em especial à folha de pagamentos, além de outros gastos, determinados pela Constituição Federal. Sobram a esses entes públicos poucos recursos para investimentos em infraestrutura, inclusive no tocante aos gastos necessários com saneamento básico, tidos por cruciais para o desenvolvimento social de nosso País, cujos rincões ainda padecem de etiologias tidas como terceiro mundistas.

Nesse sentido, reportagem publicada no jornal MetroBrasil, em 20/10/2011, nos revela que apenas 55% das cidades brasileiras possuem coleta de esgoto, sendo que, na Região Norte, menos de 5% dos municípios possuem rede coletora, de acordo com pesquisa do IBGE. No que toca à coleta seletiva de lixo, encontra-se presente em apenas 17,9% das cidades, concentrada essa prática principalmente nos estados do Sul e Sudeste, *verbis*:

Quase metade (45%) das cidades brasileiras não tem rede coletora de esgoto, segundo pesquisa divulgada ontem pelo IBGE usando

²⁵ FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica*: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 431-432.

dados de 2008. E do total coletado, só 29% dos resíduos passam por estações de tratamento antes de ser descartados.

Os dados mostram que a situação tem melhorado muito pouco em relação à pesquisa anterior, de 2000. Naquele ano, a parcela de municípios sem rede coletora de esgoto era de 47,8%.

Além disso, há muita diferença entre as regiões. Enquanto na região Norte, 96,5% das cidades não têm rede coletora, no Estado de São Paulo apenas um município (Itapura) estava nessa situação.

A pesquisa leva em conta apenas a existência ou não da rede coletora, e não a abrangência de cobertura dentro de cada município.

Coleta de lixo.

Os dados também apontam que metade (50,8%) dos municípios brasileiros ainda destinavam seus dejetos para lixões a céu aberto. Em média, 183,5 mil toneladas de lixo são recolhidas diariamente nos municípios. Em 40,2% das cidades, a coleta domiciliar é realizada todos os dias, e em 36,08%, três vezes por semana.

A coleta seletiva é realizada em apenas 17,9% das cidades do país, principalmente no Sul e no Sudeste. Apesar de baixo, o número representa um avanço em relação a 2000, quando apenas 8,2% dos municípios realizavam a coleta seletiva do lixo.

Alagamentos.

O levantamento também revela que 2.274 municípios brasileiros sofreram inundações em área urbana nos cinco anos anteriores à pesquisa. O número representa 40,8% do total das cidades do país. Em 698 deles, as enchentes ocorreram em áreas que não costumam ser alagadas.

De acordo com o IBGE, a consequência da falta de saneamento e as enchentes é o grande número de internações por doenças como diarreia, leptospirose e hepatites virais no país. O índice chega a 309 para cada 100 mil habitantes.²⁶ (grifo nosso)

As perguntas que se fazem diante desse estado de coisas é: a prática orçamentária brasileira de destinação do gasto público não consegue captar e dotar adequadamente os desejos advindos dos estamentos sociais que mais anseiam por investimentos públicos? O cidadão brasileiro tem acesso às informações públicas que lhe permitam influenciar esse processo decisório?

As ações de saneamento, além de elevarem a qualidade de vida da população beneficiada, têm consequências diretas na saúde da população. Neste ponto, cabe

²⁶ JORNAL METROBRASIL. *Só 55% das cidades têm coleta de esgoto*. Metropoint. Belo Horizonte, quinta-feira, 20 de outubro de 2011, p. 5. Brasil. Disponível em: <<http://www.metropoint.com>>. Acesso em: 21 out. 2011.

ressaltar que a importância das medidas de caráter preventivo na saúde pública, bem como o vínculo entre o saneamento básico e a saúde têm assento na Constituição da República de 1988, em seus arts. 196, 198 e 200.

Além de previsão na legislação, existem vários estudos acerca dos impactos do saneamento na saúde da população beneficiada. Segundo estudo do Ministério da Saúde²⁷, entre as políticas públicas que repercutem diretamente nos indicadores da saúde, mormente no que toca à prevenção de diversas doenças, merecem destaque as intervenções no saneamento básico, *in verbis*:

Distintamente, uma série de políticas públicas sociais ou econômicas tem efeitos potenciais sobre a saúde ao atuarem sobre os processos geradores de ocorrência ou os determinantes das doenças ou outros eventos da saúde, portanto, afetando diretamente a incidência destes eventos. Dentre estas, cabe destacar **as intervenções de saneamento ambiental que, ao propiciarem melhorias nos níveis de higiene dos indivíduos e do seu contexto, reduzem o contato das populações com grande variedade de vetores, reservatórios e veículos inanimados de agentes patogênicos e, assim, diminuem as chances de adoecimento por diversas doenças.** Ademais, essas intervenções, **ao propiciarem água facilmente acessível, além de meios mais adequados para coleta e disposição de esgotos sanitários e resíduos sólidos, elevam a qualidade de vida e influenciam no modo de vida das populações beneficiadas,** o que, em última instância, pode também ter efeitos positivos sobre o bem-estar e a saúde e, indiretamente, na redução de diversas enfermidades relacionadas ao desgaste físico. (grifo nosso)

O quadro presente no Manual de Saneamento²⁸ demonstra como a implementação de ações de saneamento básico, especialmente relacionadas à água e ao esgoto, pode evitar e/ou reduzir a ocorrência de algumas doenças, entre elas: a cólera, a ascaridíase, a dengue, a esquistossomose, todas essas umbilicalmente ligadas a países com graves níveis de subdesenvolvimento, o que não se coaduna com a propalada quinta economia mundial.

Apesar de a pesquisa do Instituto Trata Brasil não ter tido abrangência em todos os municípios brasileiros, os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE²⁹ demonstram que a região Norte, que tem a menor estrutura de rede de água

²⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. p. 19.

²⁸ BRASIL. *Manual de Saneamento*. 3. ed. rev. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2006; p. 38; 165.

²⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000/2008*. [On-line]. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoivedida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 2 maio 2011.

e esgoto, apresenta a maior taxa de internação por diarreia; ao passo que a Região Sudeste, que tem a maior estrutura de rede de água e esgoto, apresenta a menor taxa de internação, conforme se depreende da Tabela I abaixo:

TABELA 1: MUNICÍPIOS, TOTAL E COM SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES³⁰

Grandes Regiões	Total de municípios	Municípios com rede geral de distribuição de água	Relação percentual entre municípios com rede de água/total de municípios na região	Municípios com rede coletora de esgoto	Relação percentual entre municípios com rede de esgoto/total de municípios na região
Norte	449	442	98,44%	60	13,36%
Nordeste	1.793	1.772	98,83%	819	45,68%
Centro-Oeste	466	464	99,57%	132	28,33%
Sul	1.188	1.185	99,75%	472	39,73%
Sudeste	1.668	1.668	100,00%	1.586	95,08%
Total	5.564	5.531	99,41%	3.069	55,16%

Corroborando essa análise, recente artigo³¹ publicado no *The Lancet* demonstra a situação da saúde no Brasil. Esse periódico, referencial na comunidade científica internacional, publicado em 09/05/11, como parte de uma série de trabalhos que se dedicaram a examinar o sistema de saúde no Brasil, asseverou:

A mortalidade causada por diarreia experimentou uma queda significativa no decorrer da década de 1980, com o uso generalizado da terapia de reidratação oral. Além do uso dessa terapia, a ampliação do acesso aos serviços de saúde e, especialmente, ao cuidado primário contribuiu para a redução na mortalidade. Em crianças com menos de 1 ano, a mortalidade associada à diarreia caiu de 11,7 mortes por 1.000 nascidos vivos, em 1980, para 1,5 morte por 1.000 com vida, em 2005; uma redução de cerca de 95%. A incidência de diarreia também diminuiu durante esse período como resultado do aumento pronunciado da oferta de água tratada e encanada e, em menor grau, do esgoto sanitário. Tais melhorias no saneamento

³⁰ Adaptado de Tabela 1 – Municípios, total e com algum serviço de saneamento básico, por tipo de serviço, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2000/2008.

³¹ BARRETO, Mauricio L.; TEIXEIRA, M. Gloria; BASTOS, Francisco I.; XIMENES, Ricardo A. A.; BARATA, Rita B.; RODRIGUES, Laura C. Sucessos e fracassos no controle de doenças infecciosas no Brasil: o contexto social e ambiental, políticas, intervenções e necessidades de pesquisa. *The Lancet*, Brasília, p. 50-51, maio 2011. Disponível em: <<http://www.thelancet.com/series/health-in-brazil>>. Acesso em: 5 jul. 2011.

levaram a uma mudança nos casos predominantes de diarreia, da bactéria disseminada por transmissão fecal-oral (ex., *Salmonella spp* e *Shigella spp*) para os vírus disseminados por transmissão pessoa a pessoa (particularmente os rotavírus, mas também adenovírus e norovírus). (grifo nosso)

Ante o exposto, fica clara a relação objetiva entre saneamento básico e saúde, na medida em que um adequado sistema de saneamento básico tem impactos diretos na saúde da população, auxiliando no controle e prevenção de diversas doenças, ao evitar o contato da população com água não tratada, com animais nocivos à saúde, entre outras ações.

Os gastos com saneamento básico podem permitir a racionalização dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, proporcionando melhor qualidade no atendimento das demandas da população nessa área, cabendo aos órgãos de controle tornar efetivo o acesso às informações públicas, fomentando a criação de um espaço público de discussão e de influências nas políticas públicas a serem implementadas, uma vez que o acesso à informação, em tal contexto, auxilia no controle social que pode repercutir numa maior destinação de recursos para saúde e saneamento, o que se faz premente no Brasil.

6 CONCLUSÕES

O sistema político definido pelo Estado de Direito se especializa na produção de decisões que envolvem a coletividade, formando um sistema parcial entre outros sistemas parciais. Entretanto, observa-se que esse mesmo sistema não tem garantido acesso a informação de qualidade, inclusive no que toca à importante decisão de alocação de recursos públicos em áreas prioritárias, entre elas o saneamento.

As decisões que envolvem a coletividade têm que ser vistas como a concretização de direitos, pois as estruturas de reconhecimento passam do nível de interações simples para o das relações abstratas e anônimas entre estranhos.

Sendo assim, revisitando a teoria de Habermas³², o sistema político constituído pelo Estado de Direito está inserido assimetricamente em processos circulares altamente complexos, que têm que ser levados na devida conta pelos atores, caso pretendam, enquanto cidadãos, deputados, juízes, funcionários, *etc.*, engajar-se com sucesso num enfoque performativo, na realização do sistema de direitos, por meio inclusive do livre acesso às informações públicas, de modo a influenciar, entre outros, as políticas

³² HABERMAS, 1997, op. cit., p.121.

públicas de saúde e saneamento, por meio da efetiva transparência dos gastos governamentais.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. *Dialética do Esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- AGAMBEM, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AGAMBEM, Giorgio. *Homo Sacer*: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. *Guerra Fiscal*: ataque ao pacto federativo brasileiro. Disponível: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5090>>, [01 dez. 2009].
- BARRETO, Mauricio L.; TEIXEIRA, M. Gloria; BASTOS, Francisco I.; XIMENES, Ricardo A. A.; BARATA, Rita B.; RODRIGUES, Laura C. Sucessos e fracassos no controle de doenças infecciosas no Brasil: o contexto social e ambiental, políticas, intervenções e necessidades de pesquisa. *The Lancet*, Brasília, p. 50-51, maio 2011. Disponível: <<http://www.thelancet.com/series/health-in-brazil>>. Acesso em: 5 jul. 2011.
- BAUDELAIRE, C. *Sobre a modernidade*: O pintor da vida moderna. Org. Teixeira Coelho. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- BAUMAN, Z. *Globalização*: as consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- _____. *Modernidade líquida*. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: Para uma teoria geral da política. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.
- _____. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: Editora UnB, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. 3. ed. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento*: marco conceitual e estratégia metodológica. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Lei de Acesso à Informação*. [On-line]. Disponível: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacao.gov/acaoainformacao-brasil/quais-as-excecoes.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. *Manual de Saneamento*. 3. ed. rev. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2006.

_____. *Lei Complementar n. 131*, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

_____. *Lei Federal n. 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. São Paulo: Atlas, 2011.

CARTA CAPITAL. *Folha de S. Paulo vai ao STF para conhecer processo de Dilma na ditadura*. São Paulo, 25 de outubro de 2010. Brasil. Disponível: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/folha-de-s-paulo-vai-ao-stf-para-conhecer-processo-de-dilma-na-ditadura/>>. Acesso em: 21 maio 2012.

DUTRA, Delamar José Volpato. *Razão e consenso em Habermas: a teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005.

FOUCAULT, Michel. *Il faut défendre la société: cours au Collège de France*, 1976. Paris: Gallimard; Seuil, 1997.

_____. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Roberto Machado e Eduardo Jardim Morais. 3.ed. Rio de Janeiro: Nau, 2002.

FREUD, Sigmund. *Totem e Tabu*. Obras Psicológicas Completas. Edição Standard Brasileira. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

_____. *Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUKUYAMA, F. *Democracia resiste a novo autoritarismo*. Tradução de Augusto Calil. Disponível: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/200808311not_imp233674,0.php>. Acesso em: 31 de ago. 2008.

HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *A inclusão do outro*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Verdade e justificação: ensaios filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000/2008*. [On-line]. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 2 maio 2011.

JORNAL ESTADO DE MINAS. *Dilma quer salários na rede*. São Paulo, 25 de maio de 2012. Brasil. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Midias/DetailMidias.aspx?Id=2528&AspxAutoDetectCookieSupport=1>>. Acesso em: 18 maio 2012.

JORNAL METROBRASIL. *Só 55% das cidades têm coleta de esgoto*. Metropoint. Belo Horizonte, quinta-feira, 20 de outubro de 2011. Brasil. Disponível em <<http://www.metropoint.com>>.

KELSEN, Hans. *O que é Justiça: A Justiça, o Direito e a Política no espelho da ciência*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

MAIA, Antônio. Espaço público e direitos humanos: considerações acerca da perspectiva habermasiana. *Revista Jurídica da PUC do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev11antonio.html>>. Acesso em: 15 jul. 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. [On-line]. Disponível: <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/mp/plano_diretor/portugues/apresentacao/introducao.htm>. Acesso em: 25 out. 2000.

ONU. *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. Disponível em <<http://www.unodc.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=fQGjcb7p2Q>>. Acesso em 23 ago. 2012.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

PARSONS, Talcott. On the concept of Influence. In: *Id. Sociological Theory and Modern Society*. Nova Iorque, 1967, p. 355-382.

REALE, Miguel. *Curso de Filosofia do Direito*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. v.2.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. *Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

VIEIRA, Luís Eduardo Pires de Oliveira. *Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar n. 131/09 e sua regulamentação*. Disponível: <<http://www.webartigos.com/articles/65511/1/TRANSPARENCIA-E-CONTROLE->

DA-GESTAO-FISCAL-A-LEI-COMPLEMENTAR-N-13109-E-SUA-REGULAMENTACAO/pagina1.html>. Acesso em: 9 mai. 2011.

WILLKE, Helmut. *Ironie des Staates*. Frankfurt/M., 1992.

Abstract: The political system defined by the rule of law is specialized in producing decisions that involve the community, forming a partial system among other partial systems. However, it is observed that this same system does not have guaranteed access to quality information, including the ones involved with the important decision of allocation of public resources in priority areas, including sanitation. Revisiting Habermas's theory, the political system established by the rule of law is asymmetrically inserted in circular highly complex processes that have to be taken into due account by the actors if they wish to engage successfully in a performative approach, in the realization of system rights, including through the free access to public information.

Keywords: Access. Public Information. Ethics. Post-Modernity. Habermas.
