



Documento padrão para submissão de trabalhos ao XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação

Estado mínimo, segredo máximo: a reforma do aparelho do Estado e o acesso à informação pública no Brasil¹

Cristiano Aguiar Lopes²

Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa

Resumo

O artigo trata dos impactos advindos da implementação da reforma do aparelho do Estado nos mecanismos de “accountability” da democracia brasileira, primordialmente nas ferramentas de acesso à informação pública. Aborda a importância da transparência nas ações governamentais para a garantia de um ambiente efetivamente democrático. Traça um panorama da qualidade do acesso à informação pública no Brasil, dos pontos de vista jurídico e institucional. Conclui que a implementação de características do “New Public Management” no Brasil criou entraves ao desenvolvimento do acesso público à informação no País.

Palavras-chave

Informação pública; acesso; transparência; governo

Introdução

Na última década, o Brasil tem passado por diversas mudanças no aparelho do Estado. A propalada “reforma do Aparelho do Estado”, timidamente iniciada ainda no governo Collor, no início da década de 90, ganhou força durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Seu planejamento e execução tiveram como atores primordiais o cérebro do ex-ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, e sua obra de papel, o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, publicado em 1995. Em 1998, a Emenda Constitucional no. 19³ completa a obra, alterando profundamente a organização da administração pública brasileira.

¹ Trabalho apresentado no NP Políticas e Estratégias da Comunicação no XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados para as áreas de Ciência e Tecnologia, Telecomunicações, Comunicação Social e Informática. cristiano.lopes@camara.gov.br

³ Promulgada em 4 de junho de 1998.



O plano tinha, como objetivo auto-proclamado, “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995: 5). Na prática, buscava-se aumentar a eficiência do Estado por meio do seu encolhimento, delegando as atividades econômicas por ele tocadas à iniciativa privada, por meio de um amplo programa de privatizações, e focando o Estado em suas atividades primordiais do ponto de vista do ideário então vigente: as atividades típicas de Estado e a regulação de mercados. Posteriormente, mesmo diversas atividades até então consideradas típicas de Estado, como o fornecimento de serviços públicos de saúde e educação, deveriam ser transferidos para o setor privado ou para o terceiro setor, juridicamente estabelecidos como “Organizações Sociais” ou “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” – ou simplesmente OS e OSCIPs.

Buscava-se a implementação de um “Estado empreendedor”, caracterizado por uma administração gerencial, que deveria se livrar dos excessos da administração burocrática weberiana e de sua “obsessão com processos em detrimento dos resultados” (GORE 1993: 7-8). Assim, a administração pública passaria a se focar exclusivamente em suas atividades-fim, diminuindo ou mesmo eliminando suas atividades-meio que, do ponto de vista do ideário neoliberal, não contribuísem para a agregação de valor à atividade estatal. Buscava-se criar um novo paradigma, que deveria implementar no Brasil o “New Public Management” (NPM). Assim, buscava-se um Estado que deveria trabalhar melhor e gastar menos, em um ambiente no qual os gestores públicos não fossem controlados com o intuito de que simplesmente obedecessem corretamente às regras vigentes, e sim para que atingissem resultados. Buscava-se implementar, portanto, justamente a vertente instrumentalista mais ingênua no NPM, na qual a reestruturação do Estado seria uma simples adequação de ferramentas administrativas, e não uma efetiva realocação de poder político para promover uma melhor governança (ROBERTS, 2000).

Porém em todos os países onde foi implantado, o “New Public Management” sofreu diversas críticas, principalmente no que concerne ao controle público sobre a atividade estatal. A constatação dos críticos era – e com grande razão – que as reformas postas em prática minavam e enfraqueciam os controles exercidos pelo cidadão sobre a atividade estatal (ROBERTS, 2000). E nesse enfraquecimento, a questão primordial para a Comunicação, ainda que pouco debatida, é o desaparecimento de mecanismos legais e administrativos destinados ao acesso à informação pública. Na administração



gerencial, as ações de governo para a promoção da transparência – atividades-meio por natureza – sofrem normalmente grandes cortes, com vistas a uma suposta melhora nos resultados de políticas públicas. Mas e no Brasil, país no qual a democracia ainda está em construção e os mecanismos de transparência eram e ainda são incipientes? Quais teriam sido os efeitos no País da implementação de algumas características do NPM em um ambiente no qual o acesso à informação pública ainda está em processo de consolidação? São estas e algumas outras questões que discutiremos nas próximas páginas.

A importância do acesso à informação pública para a democracia

Em ambientes democráticos, há um quase consenso de que um governo, seja qual for a sua vertente política e ideológica, deve ter o interesse público como motivador primordial. Variam as estratégias para se alcançar esse objetivo, é verdade, mas não há como discordar da tese de que governar em uma democracia é governar para o interesse da coletividade – do contrário, teríamos de alterar o próprio nome “democracia”. Porém, não há como pensar nessa missão sem pensar em formas de se garantir a busca pelo bem coletivo, por meio de mecanismos de controle democrático. Sem esses mecanismos, a tendência à transgressão da regra do interesse público é grande, abrindo-se a possibilidade de domínio do interesse privado sobre o interesse público, de disseminação do casuísmo e, em última instância, do próprio desmoronamento da democracia.

Porém o que denominamos com apenas duas palavras simples – interesse público – necessitaria de mais algumas milhares de palavras para definirmos. Do mesmo modo, governar também é uma atividade complexa, muitas vezes até mesmo caótica. Governar é avaliar, analisar, debater e optar entre possibilidades quase infinitas de ações, trazendo benefícios para alguns, malefícios para outros. Portanto, governar e, mais do que isso, governar tendo em vista o interesse público, não é nada simples.

Em uma realidade tão conturbada, na qual os conflitos de interesse atingem extremos, como garantir que o interesse público seja preservado? Feliz seria quem tivesse a resposta definitiva para essa pergunta. Essa é provavelmente a questão fundamental para a consolidação da democracia. Mas quando trocamos a pergunta e questionamos quais são os meios para impedir a preservação do interesse público, as respostas são bem mais simples, e passam necessariamente pelo afastamento do *demos* da *kratia*.



E o método mais eficaz de se garantir essa separação é por meio da informação – ou melhor, da negação de informação. Conta-se que certa vez, um jornalista do *The New York Times* declarou que “quando algo importante acontece, o silêncio é uma mentira”. Podemos acrescentar que, quando esse algo importante é uma informação que deveria ser de acesso público, o silêncio é uma arma de poder daquele que omite. No trato da coisa pública, existe uma notável assimetria de informação entre o agente – entendido como aquele que planeja e executa uma determinada política pública – e o principal, ou seja, o cidadão em nome do qual o agente trabalha. A teoria da regulação define essa assimetria como “a diferença acerca do conhecimento das forças de mercado entre o ente regulado e o órgão regulador”. Feitas as necessárias adaptações, podemos dizer que, na administração pública, a assimetria de informação é “a diferença de conhecimento das ações governamentais entre os agentes do Estado e a população”, que precisa ser progressivamente superada para poder tornar visível o que está oculto nas ações governamentais (SANCHEZ, 2003).

Mas como pode esse principal saber que o agente está de fato agindo com o interesse daquele, e não deste, em mente? Apenas tendo acesso à informação pública que motivou aquele ato, sabendo quais foram as premissas adotadas para a elaboração e implementação da política pública que agora o atinge. Em resumo, combatendo essa natural assimetria de informação entre agentes do Estado e o restante da população. De fato, em sociedades nas quais essa assimetria de informação é mais intensa – ou seja, naquelas em que existe pouca transparência na administração pública – abusos, compadrios, clientelismos e todo tipo de corrupção são mais comuns, resultando na utilização de bens públicos em benefício de uma minoria. Já naquelas em que essa assimetria é menor, os casos de corrupção são bem mais raros. E isso ocorre porque a melhora do acesso à informação pública e a criação de regras que permitam a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo de abusos que podem ser cometidos (STIGLITZ, 2002).

Exatamente por isso, modernamente se entende que deve haver grande estímulo para que se promova maior transparência do setor público – ainda que a prática, muitas vezes, teime em contrariar essa premissa. Entendemos que é necessário não apenas prover acesso à informação pública ao cidadão, mas também estimular sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas, fazendo parte assim até mesmo da própria construção da informação pública.



De acordo com o manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas, os cidadãos devem ser considerados parceiros que “assumam um papel na formulação de políticas” (OCDE, 2002: 22). Portanto, no lugar de uma relação meramente unidirecional, na qual o governo provê o cidadão com as informações que julga pertinentes, com apresentação e edição que entende adequadas, a teoria política contemporânea entende que o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas deve ser uma relação bidirecional, baseada no princípio da parceria. Tal prática, aliada à melhora da transparência governamental, tende a reduzir de maneira considerável a assimetria de informação e, conseqüentemente, os abusos cometidos por autoridades governamentais.

Mostram a teoria e a prática que o acesso à informação pública é essencial para o empoderamento dos grupos sociais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Trata-se de um paradigma não tão novo assim. Ainda no início do século XIX, diversos cientistas políticos já afirmavam que somente um cidadão bem informado pode participar ativamente do cenário político de uma nação, exercendo um papel essencial de vigilância e correção da atividade estatal. É isso o que está nas palavras de James Madison em carta enviada em 4 de agosto de 1822 a W. T. Barry, na qual diz que “aquele que pretende governar a si próprio deve estar munido com o poder que o conhecimento dá. Um governo popular sem informação pública ou sem os meios para provê-la não é nada mais que o prólogo de uma farsa, de uma tragédia, ou talvez os dois⁴” (MADISON, 1999: 792). Como pano de fundo do pensamento de Madison, estava a idéia de Montesquieu de que o poder corrompe e se transforma em tirania se não for controlado. Portanto, uma questão central é como prevenir que abusos sejam cometidos pelo governo, tornando possível assim que os direitos dos cidadãos sejam garantidos. (PIOTROWSKI E ROSENBLUM, 2002).

Mas não se tratam apenas de argumentos políticos. No aspecto econômico, há evidências de que governos mais transparente funcionam melhor e são mais eficientes. Portanto, mesmo para aqueles que defendem a reforma do Estado e a adoção do “New Public Management”, permitir o acesso público à informação deve ser uma ferramenta para se garantir o objetivo de ter um Estado que funciona melhor com menor dispêndio de recursos. Informação publicamente debatida é informação de melhor qualidade. E essa informação, quando utilizada para a vigilância das ações estatais, resulta em

⁴ Tradução do autor do original em inglês

alocações mais honestas e inteligentes, resultando obviamente em uma maior eficácia das políticas públicas e do dispêndio governamental (STIGLITZ, 2002). De fato, a disponibilidade de informação, aliada à possibilidade de realizar ações corretivas, é essencial para se garantir mais eficiência e eficácia às políticas públicas, tornando assim os dispêndios públicos mais inteligentes. (SANCHEZ, 2003).

Acesso à Informação Pública no Brasil

No sistema jurídico brasileiro, pode-se dizer que o estabelecimento de mecanismos de acesso à informação pública é uma novidade bastante recente. Em todo o longo período de ditadura militar, o sigilo quase absoluto das ações governamentais era a regra, sob o argumento de pretensas razões de segurança nacional. Nos breves períodos democráticos anteriores ao golpe de 64, inexistia, mesmo internacionalmente, uma maior preocupação com a transparência dos atos estatais. Além disso, as características de administração patrimonialista, pré burocráticas, portanto, eram dominantes, o que praticamente impedia qualquer nascimento de movimentos pró-transparência.

É apenas na reabertura democrática e, principalmente, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 que o acesso à informação pública passa a ser discutido de forma mais intensa no País. Portanto, podemos notar um atraso de pelo menos uma década em relação à maioria dos países da OCDE e aos Estados Unidos, que implementaram mecanismos legais de transparência, em sua maioria, durante os anos 70 e início dos anos 80⁵, além de uma visível falta de amadurecimento dessa discussão. Isso ocorre porque, enquanto nas democracias mais consolidadas o acesso à informação pública é uma manifestação de vanguarda de um longo processo de democratização (BENNET, 1997), nos países com democratização tardia, entre os quais se inclui o Brasil, tais mecanismos surgem somente após o estabelecimento de apenas algumas condições democráticas mínimas. Como resultado, o debate sobre o acesso público nesses últimos países é um tanto quanto concorrente com diversas outras tentativas de conquistas democráticas.

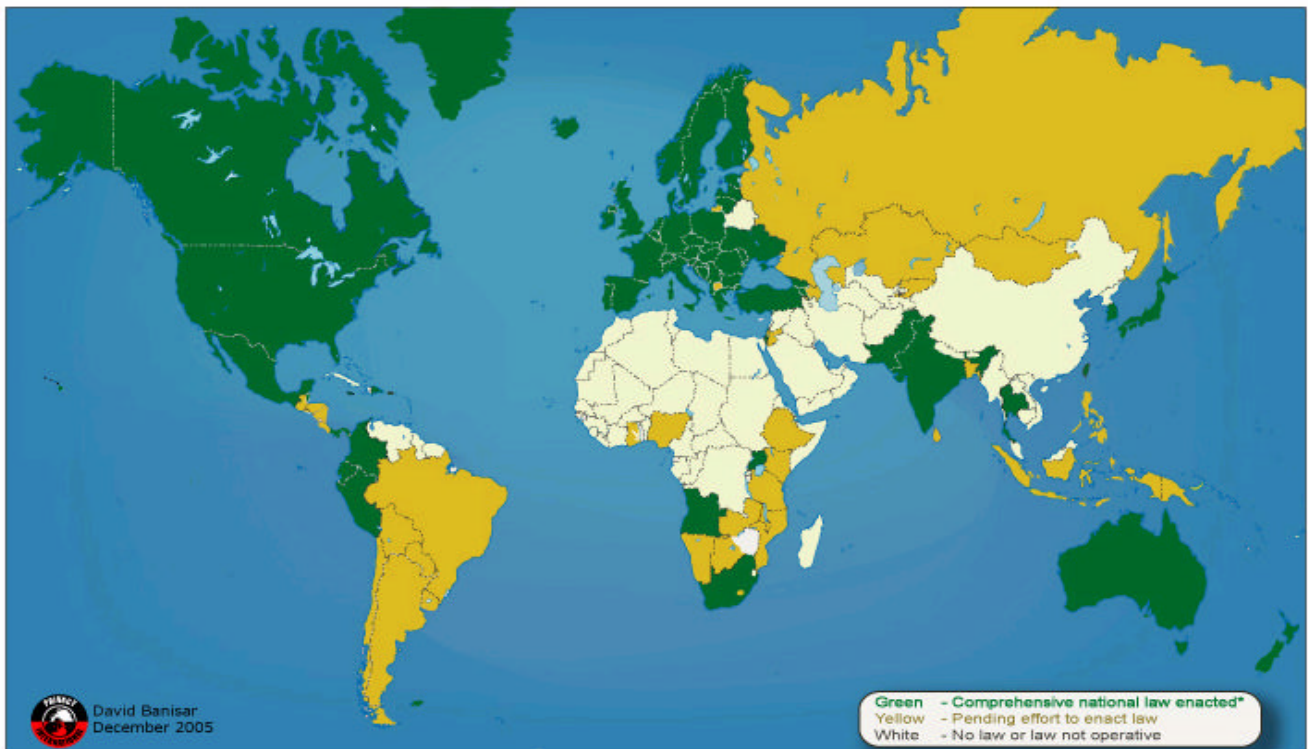
Na figura 1, podemos ter uma noção do quão disseminadas são as previsões legais sobre acesso à informação pública ao redor do globo. Os países destacados em

⁵ Como exemplo, já adotaram leis de acesso à informação pública: Suécia (1766), Finlândia (1951), Dinamarca (1970), Noruega (1970), Nova Zelândia (1970), França (1978), Austrália (1982), Áustria (1974), Holanda (1978), Estados Unidos (1967), Canadá (1982) e Luxemburgo (1979) (BENNET, 1997).

verde contam com leis amplas de acesso à informação – são pouco mais de 40 em todo o mundo. Os países em amarelo, entre os quais se inclui o Brasil, já têm iniciativas para a elaboração de uma lei de acesso à informação pública e previsões genéricas já estabelecidas, mas que ainda não são suficientes para a garantia da plena transparência (aproximadamente 30 países estão nessa categoria). Finalmente, os países em branco não têm qualquer previsão ou iniciativa legal para a promoção do acesso à informação pública.

Figura 1: Leis de liberdade de informação 2005. Fonte – <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-laws.jpg>

National Freedom of Information Laws 2005



*Not all national laws have been implemented or are effective. See www.privacyinternational.org/foi for analysis and updates of the laws and practices

Com a nova Carta Magna, foram estabelecidos alguns princípios fundamentais para se garantir uma maior transparência nas ações governamentais. O mais importante deles é a que consta de seu inciso XXXIII do Art. 5º que estabelece:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a



inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
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;

Portanto, desde a Constituição de 1988, a regra é que toda informação pública deve ser disponibilizada a qualquer cidadão. Portanto, se durante o período ditatorial a regra era que toda informação fosse imprescindível à segurança nacional, permitindo-se a divulgação tão somente das exceções que não colocassem a soberania nacional em risco, hoje o que existe, ao menos em termos principiológicos, é exatamente o contrário: a regra é que a informação seja pública, a não ser que ela seja considerada restrita por questões de segurança.

Contudo, nossa herança de restrição do acesso à informação pública é ainda tão presente que até hoje, passados quase 18 anos desde a promulgação da Constituição, não houve ainda regulamentação do inciso citado anteriormente. O tal “prazo da lei” até hoje não foi estabelecido, o que restringe sobremaneira a aplicabilidade do que foi disposto na primeira parte do inciso XXXIII do Art. 5º. Já o oposto – a regulamentação do que é considerado sigiloso contida na segunda parte do inciso anteriormente citado – já existe, por meio da Lei no. 11.111, de 5 de maio de 2005. Além disso, há uma natural tendência nas organizações governamentais a se manter o segredo, já que o monopólio da informação gera poder. Weber (1979) ressalta que toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções. Da mesma forma, pode-se afirmar que uma barreira a um controle efetivo da sociedade sobre a burocracia oculta uma luta constante para a preservação de pólos de poder (SANCHEZ, 2003).

Com isso, falta hoje no País sequer um conceito legalmente estatuído do que exatamente é informação pública. A garantia de acesso está expressa apenas de forma bastante genérica na Constituição e em normas esparsas de diversas leis e decretos⁶.

⁶ Dentre esses diplomas legais, podemos ressaltar: Lei no. 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências; Lei no. 9.983/00, que altera o Decreto-Lei no. 2.848 (Código Penal) e dá outras providências; Lei 11.111/05, que regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º. da Constituição Federal e dá outras providências; Decreto no. 2.182/97, que estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos e federais para o Arquivo Nacional; Decreto no. 2910/98, que estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências; e Decreto 3.505/00, que institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.



Falta-lhe, portanto, o *enforcement* necessário para a aplicabilidade de mecanismos que garantam o acesso à informação pública. Além disso, inexistente um diploma legal como o *Freedom of Information Act* americano, que estabeleça exatamente o que é essa informação pública⁷ - pelo contrário, seguem vivas, ainda que não recepcionadas pela Constituição, diversas restrições ao acesso a documentos públicos que, ainda que não mais aplicáveis, servem para tornar o panorama legal acerca desse assunto bastante nebuloso. Exatamente por isso o Brasil é classificado hoje como um país em estágio apenas intermediário na evolução do acesso à informação pública (ver figura 1). A Lei no. 11.111/05 estabelece os casos de exceção, é verdade. Mas se, em um ambiente normativo, a regra não está estabelecida, cabe exclusivamente ao poder discricionário da administração definir exatamente o que é essa exceção. Portanto, o cidadão termina ficando à mercê da determinação burocrática do que deve e do que não deve ser a ele disponibilizado, o que trás graves entraves à construção de uma administração pública transparente.

Reforma do aparelho do Estado e acesso à informação pública

A literatura mostra que os mecanismos de “accountability” de políticas públicas em ambientes democráticos, dentre os quais se destaca o acesso à informação pública, surgem principalmente devido ao crescimento do governo e ao amadurecimento das instituições estatais (BENNET, 1997). Portanto, o oposto – diminuição do Estado e enfraquecimento das instituições – levaria inevitavelmente à redução da “accountability” e ao desmantelamento dos mecanismos de acesso à informação.

De fato, evidências mostram que Estados nos quais houve uma reorganização do setor público com o intuito de cortes de ações “não essenciais”, de transferência de responsabilidades para o setor privado ou “quase privado” e de outras características típicas de reformas em busca do “Estado mínimo”, foi possível notar um sensível enfraquecimento dos mecanismos de controle público. Parece portanto patente que o “New Public Management” traz perigosos danos aos controles democráticos do governo, em especial àqueles ligados ao acesso à informação pública (ROBERTS, 2000).

⁷ Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei no. 219, de 2003, que “regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública”. A proposição encontrava-se, em 22 de maio de 2006, pronta para a pauta.

Além disso, a própria tradição política na qual se baseia o NPM é um tanto quanto avessa a mecanismos de controle, inclusive de acesso à informação pública. Enquanto a administração burocrática weberiana é essencialmente baseada na idéia hobbessiana de uma guerra de todos contra todos, na qual mecanismos de controle e vigilância são sempre necessários, o NPM se baseia principalmente na visão rousseauiana na qual um elemento essencial para o auto-governo é a confiança em todas as pessoas envolvidas, o que significa que o governo emprega normalmente os meios necessários a servir ao povo (PIOTROWSKI e ROSENBLOOM, 2002). O NPM também é avesso à visão de Madison – claramente influenciada por Hobbes – que está bem expressa em sua clássica frase “se homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos fossem governantes, nenhum controle externo ou interno ao governo seria necessário⁸” (MADISON, 1961: 332), é negada pelo NPM, para o qual o excesso de controle da administração burocrática é uma eterna moção de desconfiança e um sem fim desperdício de recursos públicos.

No Brasil, o enfraquecimento de mecanismos de “accountability” advindo da implementação do “New Public Management” não foi tão intenso quanto nos países nos quais já existia um ambiente democrático mais consolidado simplesmente porque tais mecanismos ainda estavam longe de serem efetivamente dominantes no País. No caso específico do acesso à informação pública, nem mesmo uma legislação sobre o assunto existia então, como não existe até hoje. Porém podemos afirmar que o NPM, ainda que não tenha gerado malefícios claros ao acesso público à informação, criou entraves que terminaram por atrasar o desenvolvimento de ferramentas necessárias a esse mecanismo de “accountability”.

Tais entraves foram estabelecidos, por exemplo, pelo corte de gastos que levou à interrupção de investimentos em mecanismos de acesso à informação pública. Como já citado anteriormente, investimentos nas ações fim do Estado são enaltecidos no NPM, em detrimento das ações meio. Não por coincidência, projetos que tinham a transparência como principal objetivo foram interrompidos, e instituições como a Imprensa Nacional e o Arquivo Nacional, fundamentais para a publicidade dos atos governamentais, foram bastante sucateadas.

Também contribuiu para o enfraquecimento do acesso público à informação a delegação de atividades antes estatais a entidades privadas ou quase privadas – leia-se

⁸ Tradução do autor do original em inglês



privatização, parcerias com Organizações Sociais e com OSCIPs e, mais recentemente, Parcerias Público Privado. Nesses casos, normalmente a entidade detentora de outorga ou participante de parceria passa a fornecer um serviço público por meio de sua própria administração, ainda que a fonte de recursos seja primordialmente pública, como acontece com as OS e OSCIPs. Regras de publicidade de atos oficiais, de realização de concursos para contratação de pessoal ou de realização de licitações para a aquisição de bens, para citar alguns casos, são flexibilizadas ou até mesmo extintas nessas modalidades de prestação de serviços públicos. Do mesmo modo, tornou-se consideravelmente mais difícil para o cidadão obter acesso às informações relativas às tomadas de decisões dessas entidades paraestatais, com grandes danos ao controle público sobre as ações terceirizadas do Estado..

Finalmente, é necessário citar o processo de “agencificação” trazido pelo NPM – talvez a característica dessa forma de administração pública aplicada com mais intensidade no País. Esse processo envolve a transferência de atividades antes a cargo de organizações governamentais convencionais a novos entes estatais, legalmente estabelecidos como “autarquias especiais”, que são órgãos públicos, mas pertencentes à administração indireta e dotadas de uma pretensa independência de intervenções políticas. Essas autarquias são todas aquelas a que sua lei instituidora “conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns”. (MEIRELLES, 2001: 333).

Pois bem, essa independência das agências de interferências políticas, ainda que plenamente justificável sob o ideário que guiou o programa de privatizações e a implementação de um “Estado regulador”, é patentemente maléfica aos mecanismos de “accountability” e, principalmente, ao provimento de informações ao público. O insulamento garantido por lei a essas entidades termina por afastar não apenas a influência da má-política, aquela que interfere em um ambiente regulado não com vistas ao bem estar da população, e sim a projetos políticos pessoais, mas também a boa política, representada pela vigilância pública sobre as atividades estatais. É verdade que a maior parte, senão todas as agências, têm mecanismos de transparência como uma biblioteca que divulga suas decisões, a presença de um ombudsman ou o instrumento de consultas públicas de seus atos normativos. Porém tais mecanismos se mostraram pouco eficazes para se disponibilizar ao cidadão as causas para a aplicação desta ou daquela política pública, já que muitas vezes os documentos e informações que embasaram a



tomada de decisão são considerados sensíveis e protegidos por um pretense segredo comercial das empresas reguladas.

Um exemplo recente bastante ilustrativo foi a conversão de pulsos para minutos nas contas telefônicas, cujo instrumento normativo esteve em consulta pública na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)⁹. Dentre os motivadores da tomada de decisão da Agência, estava um suposto estudo realizado pelas operadoras de telefonia, cujo resultado apontava que haveria barateamento das tarifas aplicadas a 80% das ligações realizadas no País. Contudo, apesar dos esforços de diversos cidadãos e de entidades de defesa do consumidor, a publicação desse estudo foi negada, pois iria, de acordo com a Anatel, revelar segredos comerciais estratégicos das operadoras. Desse modo, houve cerceamento de acesso a um documento oficial de suma importância para a aferição da conveniência e oportunidade da medida a ser adotada pela agência, resultando em visível enfraquecimento do poder do cidadão para interferir no planejamento e implementação de uma política pública.

Todas essas características do NPM, quando aplicadas a um País no qual as instituições democráticas são ainda consideravelmente frágeis, no qual os mecanismos de “accountability” se encontram ainda em fase embrionária e no qual sequer existe uma regulamentação do acesso à informação pública bloquearam consideravelmente as ações estatais em prol da construção de uma Administração Pública mais transparente. Acrescente-se a isso a herança de segredo da informação pública dominante em todo o longo período de ditadura anterior ao período democrático atual e a natural tendência de segredo existente nas culturas ocidentais - principalmente naquelas cujo conceito de autoridade pública é derivado do direito romano, com todas as suas proteções e privilégios aos agentes do Estado (TURLE e HORDEN, 2005) - e teremos um ambiente altamente reativo a intervenções que tenham como intuito aumentar a transparência governamental.

Conclusão

O “New Public Management” e a administração pública orientada a resultados têm uma tendência natural a transferir alguns valores centrais da democracia para uma categoria meramente secundária na lista de preocupações do Estado. Dentre tais valores,

⁹ Resolução 423, de 6 de dezembro de 2005, que aprova “norma para alteração da tarifação do plano básico do serviço telefônico fixo comutado na modalidade local prestado em regime público”.



há de se destacar o acesso à informação pública – essencial para a construção de ambientes verdadeiramente democráticos e para um efetivo controle da sociedade sobre o governo. Como podemos demonstrar, a administração pública gerencial tende a enfraquecer ferramentas primordiais para a promoção do acesso à informação pública, diminuindo assim a transparência da ação estatal. Tal característica do “New Public Management”, quando utilizada em um ambiente de democracia ainda não consolidada e de pouca tradição de acesso à informação pública, como é o caso do Brasil, gera bloqueios ou até mesmo retrocessos no processo de construção e fortalecimento das instituições essenciais para a construção de um ambiente democrático. Portanto, as iniciativas futuras de implementação de um Estado gerencial no Brasil requerem, sob pena de enfraquecimento das instituições democráticas brasileiras caso não sejam levadas em conta, maiores preocupações com ações que promovam mais transparência na administração pública. Para tanto, uma revisão profunda das premissas do “New Public Management” se faz necessária, de modo a incluir iniciativas de promoção da transparência entre as ações para a modernização do Estado e para o incentivo à melhoria das práticas de governança públicas – transparência essa que, por sinal, já é incentivada há muito nas relações entre investidores e corporações privadas, das quais provém a maior parte dos conceitos utilizados pelo “New Public Management” na implementação do Estado empreendedor.

Referências bibliográficas

BATISTA, C. M., **Considerações metodológicas para a formulação de políticas no setor público: uma avaliação dos instrumentos adotados**. Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da UnB, mimeo, 2003.

BENNET, C., “Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability”. In **Governance: an International Journal of Policy and Administration**, Vol. 10, no. 3, 1997.

BIRKINSHAW, P., **Freedom of Information**. London: Butterworths, 1996.

BUNKER, M., DAVIS, C. N., “Privatized government functions and Freedom of Information: public accountability in an age of private government”. In **Journalism and Mass Communications Quarterly**, 75, 1998.

GORE, A., **Creating a Government that Works Better and Cost Less: Report of the National Performance Review**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1993.

LARA, M. L. G., CAMARGO, J. C. C., ROCHA, S. G., “Informação estatística e cidadania”. In **São Paulo em Perspectiva**, 16(3), 2002.

LOPES, C. A., **Acesso à informação pública**. (Estudo). Câmara dos Deputados, maio de 2006.



MADISON, J. “To William T. Barry: August 4, 1822”. In **James Madison: Writings**. New York: Library of America, 1999.

MARTELETO, R. M., SILVA, A., “Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local”. In **Ci. Inf. Brasília**, v. 33, n. 3, 2004.

MEIRELLES, H. L., **Direito Administrativo Brasileiro – 26^a. Edição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

OCDE, **O cidadão como parceiro: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas**. Brasília: MPOG, 2002.

PIOTROWSKI, S. J., ROSENBLOOM, D. H., “Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information”. In **Public Administration Review**, Vol. 62, no. 6, 2002.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

RAMOS, M. C., “Agências reguladoras: a reconciliação com a política”. In **Eptic**, Vol. VII, no. 5, 2005.

ROBERTS, A. S., “Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law”. In **Public Administration Review**, Vol. 60, no. 4, 2000.

SLEEMAN, B., “Recent literature on government information”. In **Journal of Government Information**, 30, 2004.

SANCHEZ, O. A., “O poder burocrático e o controle da informação”. In **Lua Nova**, no. 58, 2003.

STIGLITZ, J., “Transparency in Government”. In **The Right to Tell – The Role of Mass Media In Economic Development**. Washington, DC: The World Bank, 2002.

TRANSPARÊNCIA BRASIL, **Relatório Global da Corrupção – América do Sul**. São Paulo, Edição Transparência Brasil, 2003.

TURLE, M., HORDERN, V., “Introduction to Freedom of Information Act”. In **Computer Law & Security Report**, 21, 2005.

WEBER, M., **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 2003.