



Os impactos da transparência governamental na efetividade dos gastos públicos e na consolidação da democracia¹

Cristiano Aguiar Lopes²
Consultoria Legislativa - Câmara dos Deputados

Resumo

O trabalho analisa os impactos da promoção da transparência governamental na administração pública, sob os pontos de vista político e econômico. Aborda questões como a relação entre informação e interesse público e a importância da transparência para a promoção da *accountability*. Apresenta evidências econômicas da importância do acesso à informação pública para a melhoria das alocações de verbas públicas, não apenas sob o ponto de vista da prevenção e do combate à corrupção, mas também da melhoria na qualidade dos mecanismos de avaliação das políticas públicas. Também avalia o panorama legal e institucional brasileiro referente ao acesso à informação pública. Conclui que a promoção da transparência governamental é condição necessária à modernização dos mecanismos de gestão governamental, à promoção de melhoria na qualidade dos gastos públicos e à consolidação da democracia.

Palavras-chave

Transparência governamental; acesso à informação pública; legislação; democracia; cidadania

1 - Introdução

A efetividade dos gastos públicos é um tema cuja importância vem crescendo ao longo do tempo, principalmente a partir do início dos anos 80. Ainda que as abordagens sejam diversas e as teorias sobre a maneira correta para se gerir o Estado sejam múltiplas, uma preocupação que perpassa praticamente todo o pensamento teórico acerca da administração pública é a melhoria da governança. Não há como discutir adequadamente os mecanismos para o aprimoramento da governança sem se analisar com profundidade as estratégias de alocação de verbas públicas e a qualidade dos gastos governamentais.

Em todo o mundo, a discussão sobre esses temas tem ressaltado alguns pontos primordiais, espécies de condições indispensáveis que todo governo deve ter para

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas de Comunicação e Cultura, IX Encontro dos Grupos/Núcleos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, . E-mail: cristiano.lopes@camara.gov.br



promover melhora da qualidade de seus gastos. Questões como aumento da efetividade das atividades públicas, melhoria dos mecanismos de avaliação de políticas públicas, gestão do conhecimento nas organizações, aumento da *accountability*, entre outras, são mais e mais debatidas. O intuito primordial é construir um Estado que gaste melhor, trazendo, assim, maior benefício social com o investimento dos recursos obtidos por meio dos impostos pagos pelo cidadão.

Um tema transversal a todas essas abordagens, tanto do ponto de vista econômico quanto político, é a transparência governamental. Apesar do acesso à informação pública ser exaltado em diversos países como algo de suma importância, como um direito inalienável do cidadão, entendemos que, ainda que esse acesso seja de fato primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, a importância da informação pública é, preponderantemente, instrumental. Os ganhos advindos de políticas de transparência governamental, portanto, não se encerram em si mesmos, mas estão, sim, nos resultados trazidos por esse tipo de política para todo o arranjo institucional da administração pública.

2 – Interesse público

Em ambientes democráticos, há quase um consenso de que um governo, seja qual for sua vertente política e ideológica, deve ter o interesse público como motivador primordial. Variam as estratégias para se alcançar esse objetivo, 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”. Assim, a exemplo de Dahl (1996), adotamos um conceito de democracia como efetivação da soberania popular e da igualdade política.

Porém não há como cumprir essa 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 público, de disseminação do casuísmo, do clientelismo e, em última instância, do próprio desmoronamento da democracia.

Portanto, o que denominamos com apenas duas palavras – interesse público – necessitaria de milhares delas para ser definido com exatidão. Além disso, governar é uma atividade complexa, muitas vezes caótica. Governar é avaliar, analisar, debater e optar entre possibilidades quase infinitas de ações. Quando existem diversas alternativas



de políticas públicas, com os mais vários impactos, além de vários grupos de pressão em atuação, isso significa necessariamente que diversos *trade-offs* são.

Em uma realidade tão conturbada, na qual os conflitos de interesse atingem extremos, como garantir que o interesse público seja preservado? Como comprovar que, diante de diversas possibilidades de atuação, o administrador público utilizou seu poder não para escolher uma alternativa que beneficie ele próprio ou um determinado grupo com o qual tem mais afinidade, e sim a coletividade, após um criterioso processo de avaliação dos *trade-offs* possíveis? 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 se impedir a preservação do interesse público, as respostas são bem mais simples e passam, necessariamente, pela divisão pelo afastamento do *dêmos* da *kratía* – ou seja, separando a própria etimologia de “democracia”, tornando o povo alheio ao seu próprio governo.

3 – Informação e interesse público

Um dos métodos mais eficazes para se garantir essa separação entre *dêmos* e *kratía*, é o uso da informação – ou melhor, da negação de informação. Conta-se que, certa vez, um jornalista do jornal norte-americano *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 o dado.

De fato, no trato da coisa pública, existe notável assimetria de informação entre o agente –aquele que planeja e executa determinada política pública – e o principal - 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).

Stiglitz (2002) também dá especial atenção à questão da assimetria de informação entre “aqueles que governam e aqueles a quem o governo deve servir”. O Prêmio Nobel de 2001, ganho por ele em conjunto com George Akerlof e Michael



Spencer, retratou precisamente o estudo do tema “assimetria de informação” e suas implicações econômicas na vertente corporativa – mais especificamente, a assimetria existente entre os controladores de companhias de capital aberto e seus acionistas. Com base nesses estudos e em outras pesquisas sobre o assunto, ele chegou à conclusão de que boa parte do que vale para o mundo corporativo vale também para as relações políticas (STIGLITZ, 2002)

Mas como pode esse principal saber que o agente está de fato agindo com o interesse daquele, e não deste, em mente? Como garantir que a alocação dos recursos públicos se deu realmente com vistas a alcançar interesses difusos, e não particulares? Entre outras maneiras, dotando a sociedade de acesso à informação pública que motivou aquele ato, de modo que ela possa saber quais foram as premissas adotadas para a elaboração e para a implementação da política pública que agora a atinge. Faz-se indispensável combater essa natural assimetria de informação entre os agentes do Estado e o restante da população. De fato, em sociedades nas quais essa assimetria de informação é mais intensa, abusos, compadrios, clientelismos e todo tipo de corrupção são mais comuns, resultando na utilização de bens públicos em benefício de uma minoria (KAUFMANN, 1999).

4 – Transparência e participação

Exatamente devido aos efeitos nefastos que a assimetria de informação entre agentes do Estado e população pode causar, modernamente se entende que deve haver grande estímulo para que se promova maior transparência do setor público. 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, incluindo a própria construção da informação pública.

De acordo com o manual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (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, p. 22). Portanto, no lugar de uma relação meramente unidirecional, na qual o governo provê o cidadão com as informações que julga pertinentes, utilizando 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.

Com o amadurecimento das instituições democráticas, há natural aumento dos canais de articulação e de agregação de interesses, aumento esse que deve ser incentivado em grande medida. Em uma democracia verdadeira e consolidada, deve existir livre fluxo de ideias, com grupos que debatam pontos de vista, para que, assim, possam agir em plenitude, de acordo com sua capacidade de convencimento e de construção de consensos. Portanto, o cidadão, mais do que um simples confirmador da democracia por meio do único instrumento do voto, deve ter todos os mecanismos necessários para agir como membro de grupos de interesses, para que possa exercer de fato a cidadania em um ambiente de efetiva poliarquia (CHRISTENSEN e LAEGREID, 2002).

Há que se ressaltar a similaridade entre tais discussões e aquelas propostas por Robert Dahl. Para ele, a poliarquia é exatamente um estágio para se alcançar a democracia em larga escala. Tal democracia se distinguiria por duas características primordiais: ampliar a cidadania a uma porção significativa da população adulta; e incluir, entre os direitos da cidadania, a possibilidade de realizar oposição ao governo e de influenciar o planejamento e a implementação de políticas públicas (DAHL, 1996). Para o autor, entre outras instituições e processos necessários à implementação dessa poliarquia, uma das mais importantes é justamente a variedade de fontes de informação – com destaque para a liberdade de expressão e para o acesso à informação pública. Essa última, segundo Dahl, só pode ser garantida sob proteção legal. De fato, mesmo as teorias elitistas sobre democracia, tais como as de Schumpeter (1976), admitem que nenhum regime que se baseie na legitimação pela maioria tem como escapar da obrigatoriedade de apresentação das decisões governamentais à opinião pública para garantir essa legitimação.

5 – Transparência e *accountability*

Há que se ressaltar também o papel de promoção da *accountability* gerado por políticas que incentivem a transparência governamental. Como esse é um termo polissêmico e não traduzível para o português, aqui usaremos o termo original *accountability*, na acepção segundo a qual indivíduos, organizações e comunidades são responsáveis por suas ações e podem ter que prestar contas de seus atos à sociedade. O termo envolve, portanto, responsabilidade política; necessidade de prestação de contas;



mecanismos de controle e responsabilização; e transparência administrativa. De fato, há três características essenciais para que a *accountability* esteja efetivamente presente em uma sociedade: competição do sistema político; existência de mecanismos de pesos e contrapesos em diferentes níveis de governo; e o foco principal deste trabalho: transparência em todo o sistema (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005).

Tal transparência existe em níveis adequados somente se houver intenso trabalho do governo para facilitar o acesso à informação pública. Ainda que tal acesso também dependa fortemente da existência de liberdade de imprensa e de liberdade de expressão, que dão visibilidade às informações acerca do funcionamento do Estado e possibilitam que elas sejam difundidas na sociedade, é fato que, sem uma política oficial de oferta de informações públicas, dificilmente a imprensa e a sociedade conseguirão cumprir seu papel de vigilância.

Mas não são apenas argumentos políticos. No aspecto econômico, há evidências de que governos mais transparentes funcionam melhor e são mais eficientes. Portanto, permitir o acesso público à informação é uma ferramenta para se garantir o objetivo de ter um Estado que funciona melhor e com menos dispêndio de recursos. Informação publicamente debatida é, em tese, informação de melhor qualidade. Essa informação, quando utilizada para a vigilância das ações estatais, pode resultar em alocações mais honestas e inteligentes, redundando em maior eficácia das políticas públicas e do dispêndio governamental (STIGLITZ, 2002).

Eis nossa pergunta central: governos mais transparentes de fato gastam melhor? A literatura hoje existente comprova que a qualidade dos gastos públicos está intimamente relacionada ao nível de maturidade das instituições. Portanto, uma premissa básica é a de que o arranjo institucional de determinado país afeta diretamente sua atividade estatal, suas alocações de recursos públicos e a qualidade de seu gasto governamental (CAMPOS e PRADHAN, 1996).

Resta-nos, então, melhorar nossa hipótese inicial para tornar nossos questionamentos mais amplos: há, de fato, evidências suficientes que comprovem que investimentos na promoção da transparência das ações governamentais resultam em ganhos efetivos de eficiência em alocações? Mais que isso: esses ganhos são suficientemente vultosos a ponto de justificar o dispêndio necessário para a construção de políticas públicas para a promoção da transparência plena?

6 – Acesso à informação pública e prevenção da corrupção



Quando falamos em transparência governamental, uma ideia antiga vem à mente: a importância da transparência para a prevenção e o combate à corrupção. De fato, a vertente mais antiga e conhecida da promoção do acesso à informação pública com vistas à melhor alocação dos recursos públicos é justamente aquela ligada ao combate à corrupção. Igualmente, todas as evidências mostram que a corrupção traz impactos negativos a importantes indicadores econômicos. Ela reduz o crescimento devido à diminuição dos investimentos privados (MAURO, 1995; BURKI e PERRY, 1998). Também reduz a renda *per capita*, aumenta a mortalidade infantil, além de impactar negativamente os indicadores de saúde, de educação, de produtividade etc. (BAI e WEI, 2000; KAUFMANN e ZOIDO-LOBATÓN, 1999).

Em verdade, todos esses indicadores são apenas resultados de uma chaga trazida pela corrupção: a “doença” que ela cria na economia por causar a diminuição da eficiência da alocação de verbas públicas. Como era de se esperar, mecanismos políticos que aumentam o nível de *accountability*, seja por incentivos à punição de corruptos, seja por meio do aumento da transparência governamental, tendem a reduzir a incidência da corrupção (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005).

Devido a essa percepção de que a corrupção é um poderoso desestímulo ao desenvolvimento – percepção essa inaugurada com Paolo Mauro (1995), em seu trabalho seminal sobre os impactos negativos da corrupção sobre o desenvolvimento – sua prevenção é um tema que jamais perde a atualidade. Ressalte-se que a corrupção, ao contrário do que indica o senso comum, não nasce primordialmente da falha de caráter de agentes individuais e sim de todo um arranjo político propício à sua sobrevivência – visão bastante recente na Ciência Política, com início detectável apenas em meados da década de 60 (SEFTON, 2004). Portanto, a demonstração de que a promoção da transparência governamental diminui a incidência de corrupção, trazendo, assim, maior efetividade na alocação das verbas públicas, faz com que esse seja um assunto que ganhe relevância nas discussões acerca das boas práticas de governo, na medida em que afeta um elemento do arranjo político que está no cerne da existência da corrupção: a falta de transparência.

A literatura sobre o assunto tem demonstrado que, além da força das instituições, os regimes de governo, a estabilidade política, a liberdade de imprensa e o acesso à informação pública são importantes fatores a serem analisados sempre que se quer investigar o grau de corrupção existente em determinada sociedade (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005). Esse último fator vem ganhando destaque nos últimos



anos devido à demonstração de que, ao contrário do que se pensava, a transparência é uma característica tão fundamental quanto o amadurecimento das instituições nas estratégias de prevenção e de combate à corrupção. Além disso, também em conflito com a tradição dominante durante boa parte do século XX, tem sido comprovado que os mecanismos de transparência não são meros resultados do amadurecimento das instituições. Pelo contrário, muitas vezes o que ocorre é justamente o oposto: o amadurecimento das instituições é ocasionado, entre diversos fatores, pelo sucesso de políticas de promoção de transparência. Prova disso é que boa parte da literatura recente tem demonstrado que a corrupção surge, principalmente, devido à existência de falhas nos mecanismos de controle e de monitoramento surgidas em razão de problemas no fluxo de informações e da existência de assimetrias de informação entre governantes e governados (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005).

8 – Acesso à informação pública e alocações de verbas

É possível notar também, principalmente nos últimos dez anos, uma evolução natural da percepção da importância do acesso à informação pública para a promoção de alocações mais efetivas de verbas públicas (TURLE e HORDERN, 2005). Inicialmente, o foco primordial da promoção da transparência governamental era, no melhor estilo weberiano, apenas a implementação de mecanismos que pudessem combater a corrupção, principalmente em países em desenvolvimento.

Contudo, a adoção gradual dos princípios do *New Public Management* (NPM) alterou profundamente a percepção dos objetivos para os quais se deve propor a promoção da transparência governamental. É verdade que, inicialmente, as evidências mostram que, nos Estados nos quais houve 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 sensível enfraquecimento dos mecanismos de controle público (LOPES, 2006). 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). Assim, a administração pública passaria a focar exclusivamente suas atividades-fim, diminuindo ou mesmo eliminando suas atividades-meio que, do ponto de vista do ideário do NPM, não contribuíssem para a agregação de valor à atividade estatal.



Mas também é verdade que a administração pública gerencial tem, como um de seus méritos, grande capacidade de adaptação, que lhe confere dinâmica e capacidade de revisão de conceitos e de alteração de rumos bastante significativa. A constatação dos críticos era – e com grande razão – de que as reformas postas em prática minavam e enfraqueciam os controles exercidos pelo cidadão sobre a atividade estatal (ROBERTS, 2000) e de que tais controles eram necessários não apenas para tornar tal atividade mais democrática, mas também para garantir a efetividade dos resultados obtidos na implementação de políticas governamentais. Os críticos também enalteciam o nítido paradoxo existente nessas reformas: a boa governança, segundo a doutrina do *New Public Management*, desde sua fundação, deve incluir necessariamente participação e *accountability*. Ora, tais objetivos são atingíveis somente com transparência e com investimentos em mecanismos de acesso à informação pública. Do contrário, vão se tornar mera demagogia, com pouca ou nenhuma aplicabilidade prática.

Assim, valendo-se de sua capacidade de correção de rumos, a vertente hoje mais em voga da mudança de cultura trazida pelo *New Public Management* é o *Public Expenditure Review* (PER), que pode ser traduzido como “Revisão dos Gastos Públicos”. De maneira resumida, o PER pode ser descrito como uma metodologia para a avaliação de alocações de verbas públicas que parte do pressuposto de que uma rigorosa análise econômica pode ser utilizada para identificar eventuais desequilíbrios nos gastos públicos, com o intuito de introduzir ajustes de modo a aumentar os resultados obtidos com o investimento do dinheiro público.

As ações do PER apoiam-se no tripé fortalecimento dos mecanismos de governança, responsabilidade fiscal e fortalecimento dos mecanismos de controle dos gastos públicos. Uma consequência lógica da adoção de mecanismos de PER – principalmente no quesito fortalecimento dos mecanismos de controle dos gastos públicos – foi, nos países em que tal adoção se deu com mais vigor, a internalização de procedimentos que deram maior transparência à atividade governamental, ao que tudo indica, um resultado natural da modernização dos mecanismos de *accountability* que costumam acompanhar processos de modernização de gestão governamental.

Resultado: após um corte inicialmente promovido pelo *New Public Management* nas políticas de promoção de transparência, com o suposto intuito de eliminar os mecanismos exagerados de controle burocrático weberianos, evoluiu-se para a percepção de que a promoção da transparência pública não é apenas um remédio caro para se tentar evitar a corrupção, mas muito mais que isso: trata-se de um mecanismo



vital para qualquer organização, seja pública, seja privada, promover redução da assimetria de informação entre controladores e acionistas (ou, no caso público, entre governantes e cidadãos), para, desse modo, permitir que as decisões sobre alocações sejam mais eficientes, na medida em que refletem não apenas vontades particulares e restritas mas decisões coletivas, tomadas a partir de critérios mais amplos de cálculos de custos e benefícios (MARQUETTE, 2001). De fato, pesquisas mostram que a existência de assimetria de informação entre a cúpula governamental e a população é um fator que dificulta a eficiência técnica dos gastos públicos (CAMPOS e PRADHAN, 1996; LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005).

Portanto, um dos pilares do *New Public Management* – a ideia de que as atividades governamentais que não agreguem valor ao provimento de serviços públicos devem ser extintas – manteve-se intacto. Alterou-se apenas a visão que se tinha dos mecanismos de acesso à informação pública: de meras atividades-meio, necessárias somente ao cumprimento de formalidades, passaram a ser considerados mecanismos fundamentais para a promoção de gastos públicos mais eficientes, que devem demandar investimentos na promoção de acesso à informação pública, no mínimo, na mesma proporção daqueles dirigidos no mundo privado para os mecanismos de relacionamento com o investidor.

9 – Panorama legal e institucional brasileiro

Foi na prolífica década de 80, mais especificamente em 1988, que o Brasil gerou sua nova Constituição Federal e, a exemplo de outros países, estabeleceu uma Carta Magna para ratificar a transição da ditadura para a democracia. Com a nova Constituição, foram estabelecidos alguns princípios fundamentais para se garantir maior transparência às ações governamentais. Portanto, desde a Constituição de 1988, é regra que toda informação pública deve ser disponibilizada a qualquer cidadão. Portanto, se, durante o período ditatorial, valia a máxima de que toda informação era 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 princípio, é exatamente o contrário: a regra é que a informação seja pública, a não ser que seja considerada restrita por questões de segurança.

Contudo, nossa herança de restrição a acesso à informação pública é ainda tão presente que, até hoje, passados quase 18 anos da promulgação da Constituição Federal, não houve ainda regulamentação do acesso à informação pública. O tal “prazo da lei”



até o momento não foi estabelecido, o que restringe sobremaneira a aplicabilidade do disposto na primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Nas palavras de Cepik (2000, p. 52), “a falta de regulamentação e de prazos legais, as restrições genéricas e ausência de canais institucionais regulares [...] tornam-se obstáculos quase intransponíveis para a utilização eficaz dessas prerrogativas”. Na verdade, houve uma tentativa de regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º, por meio da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências”. Porém, passados mais de 15 anos da promulgação dessa lei, pode-se notar que ela não se corporificou em um diploma legal que fosse suficiente para uma efetiva regulamentação do acesso à informação pública. Tanto na lei quanto em toda a regulamentação sobre o assunto, não há, por exemplo, previsões básicas, como prazos para prestação de informações ou penalidades para as autoridades que dificultem o acesso à informação pública (VALENTE, 2004).

Já o oposto – a regulamentação do que é considerado sigiloso na segunda parte do inciso XXXIII do art. 5º – existe, conforme estabelece a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Além desse vácuo legal gerado pela regulamentação apenas parcial do acesso à informação pública, há 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, que mantêm 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, não existe 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 leis e decretos.³ Falta,

³ Entre 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 nº 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 2.910/98, que estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências; e Decreto nº 3.505/00, que institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal; Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências; Lei Complementar nº 131/09, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



portanto ao Brasil o *enforcement* necessário para a aplicabilidade de mecanismos que garantam o acesso à informação pública.

10 – O Projeto de Lei nº 5.228, de 2009

Mas, com mais de 20 anos de atraso, o Poder Executivo finalmente apresentou ao Congresso Nacional, em maio, um Projeto de Lei que regula o acesso à informação pública no Brasil. Se aprovada, a proposição do Executivo, que tramita na Câmara com o número PL 5.228, de 2009, pode representar um grande avanço na transparência da gestão pública no país. Ressalte-se a palavra "pode": uma lei, por mais importante que seja, é apenas um passo para se romper uma longa tradição de segredismo burocrático vigente no país desde os tempos coloniais.

A própria exposição de motivos que acompanha a Mensagem 316, de 2009, na qual o Executivo apresentou o Projeto de Lei ao Congresso Nacional, admite o atraso na regulação brasileira. "Em 2008", diz o documento, "a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco divulgou relatório que demonstra que em 1990 apenas treze países haviam regulamentado o direito de acesso à informação." E conclui: "Atualmente, mais de 70 países já adotaram essa legislação, enquanto dezenas de outros encontram-se em adiantado processo para sua elaboração".

A proposta do Executivo para regulamentar o acesso a informações é muito mais ampla do que a simples determinação dos "prazos da Lei", como prevê a Constituição. O projeto, elaborado em conjunto por diversos ministérios e secretarias – a partir de um modelo básico elaborado pelo Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU) – reitera que a regra é a transparência e que o sigilo somente será aceito para informações pessoais ou que sejam imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado. A proposição do Executivo vinha sendo gestada pela CGU desde 2005 e segue uma proposta apresentada pela ONG Transparência Brasil.

O projeto estabelece como obrigação dos órgãos e entidades públicas assegurar uma gestão transparente da informação. O objetivo é propiciar ampla divulgação de dados sobre gestão, programas, projetos, metas, indicadores, licitações, contratos e prestações de contas. O projeto prevê ainda que todas essas informações devem estar disponíveis na internet.

Há ainda a previsão de que o pedido de acesso à informação possa ser feito por qualquer pessoa, por meio de qualquer meio legítimo, e que tal acesso deverá ser



concedido imediatamente ou, caso a informação não esteja disponível, em um prazo não superior a vinte dias, prorrogáveis por mais dez. Fica proibido exigir qualquer justificativa para os pedidos de informação. A negativa de acesso deverá ser sempre justificada e o requerente deve ser notificado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição.

O capítulo IV da proposição trata das restrições de acesso à informação e revoga por completo a Lei nº 11.111, de 2005. Logo no início do capítulo, é previsto que informações e documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos, praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, não poderão ser objeto de restrição de acesso. Na prática, significa, por exemplo, que os arquivos dos porões da ditadura seriam obrigatoriamente abertos. Também há uma alteração nos prazos máximos de restrição de acesso à informação, que poderiam ser classificadas em ultra-secretas (vinte e cinco anos); secretas (quinze anos) e reservadas (cinco anos). Além disso, todos os documentos classificados de acordo com as regras da Lei nº 11.111/05 como ultra-secretos e secretos deverão ser reavaliados no prazo máximo de dois anos contados do início da vigência da nova lei.

A recusa ou o retardamento intencional do fornecimento de informações que deveriam ser de acesso público é transformada em conduta ilícita pelo projeto. O infrator sofrerá, no mínimo, pena de suspensão. Pessoas físicas ou entidades privadas que se negarem a dar publicidade a informações que deveria ser públicas também podem ser punidos, inclusive com declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública.

O Projeto de Lei nº 5.228, de 2009, ainda terá um longo a percorrer na Câmara e no Senado até que seja (se for) promulgado. Na Câmara, ele foi apensado ao Projeto de Lei nº 219, de 2003, que trata do mesmo assunto e espera há mais de quatro anos por votação em plenário. Em 21 de maio, foi constituída uma comissão especial para analisar a proposição.

11 - Conclusão

Ainda que não seja uma ferramenta forte o suficiente para promover, individualmente, a melhora da qualidade do gasto público, a promoção do acesso à informação pública é uma política essencial para um Estado que pretenda gastar melhor e promover maiores ganhos sociais com seus investimentos. A promoção da transparência governamental, como se pode perceber, é condição necessária à



modernização dos mecanismos de gestão governamental e, conseqüentemente, à avaliação da efetividade dos gastos públicos.

Um país que deseja gastar melhor deve, obrigatoriamente, estar disposto a ter suas políticas públicas avaliadas da maneira o mais isenta possível, de modo que possa rever seus rumos e aprender com seus insucessos e imprecisões. Do mesmo modo, comportamentos que não tenham o interesse público como principal motivador – corrupção, clientelismo e toda forma de apoderamento da administração pública para fins privados – devem ser combatidos com rigor. Tanto na avaliação de políticas quanto no combate ao aparelhamento ilegal do Estado, a transparência governamental é essencial.

Desse modo, a promoção da transparência governamental leva à natural modernização da gestão pública. Em sentido inverso, a modernização da gestão pública conduz normalmente à promoção da transparência. Assim, concluímos que uma administração pública que deseja se modernizar, aumentar sua governança, prevenir a corrupção e atender melhor ao interesse público deve, como parte de seus esforços para a reforma do aparelho do Estado, investir em mecanismos de transparência governamental. Portanto, com base em toda a literatura e nas evidências empíricas aqui reunidas, pode-se notar que, de fato, o acesso à informação pública é um poderoso mecanismo para a melhoria da qualidade do gasto público. Investimentos em mecanismos de transparência, portanto, podem criar uma administração pública ao mesmo tempo mais democrática e efetiva.

7 – Referências bibliográficas

BAI, C. E.; WEI, S. J. Quality of bureaucracy and open-economy macro policies. NBER Working Paper no. 7766, Cambridge, 2000.

CAMPOS, E.; PRADHAN, S. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes – Binding Governments to Fiscal Performance. Washington, DC: The World Bank, 1996.

CEPIK, M. “Direito à Informação: Situação legal e desafios”. In: IP – Informática Pública, 2(2), 2000.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. “New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens”. In: The Journal of Political Philosophy, 10(3), 2002.

DAHL, R. Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

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



KAUFMANN, D.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Government matters. World Bank Policy Research Paper no. 2196, World Bank, Washington, 1999.

LEDERMAN, D.; LOAYZA N. V.; SOARES; R.R. “Accountability and Corruption: Political Institutions Matter”. In: Economics & Politics, 17(1), 2005.

LOPES, C. A. “Estado mínimo, segredo máximo: a reforma do aparelho do Estado e o acesso à informação pública no Brasil”. In: XXIX CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO, Brasília, 2006b.

MARQUETTE, H. “Corruption, Democracy and the World Bank”. In: Crime, Law & Social Change, 33, 2001.

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.

MAURO, P. “Corruption and growth”. In: Quarterly Journal of Economics, 110, 1995.

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

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.

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

SCHUMPETER, J. Capitalism, Socialism and Democracy. New York: Harper & Row, 1976.

SHORT, C. “Combating Corruption, Promoting Development”, Royal Institute for International Affairs Conference on “Corruption as a Threat to World Trend and Investment”, London, 1999.

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

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

STURGES, P. “Corruption, Transparency and a Role for ICT?”. In: International Journal of Information Ethics, 2, 2004.

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

VALENTE, A. P. M. A. Transparência e Opacidade – o Siafi no acesso à informação orçamentária. São Paulo, Annablume, 2004.

WEBER, M. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 2003.