

O ACESSO À INFORMAÇÃO

Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governos e, por outro lado, é condição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, para uma democracia mais efetiva.

No primeiro item deste artigo, ilustramos diversas dimensões da questão informacional que evidenciam a importância da temática para o combate à corrupção. No segundo item, são apresentadas as legislações vigentes em diversos países do mundo e no Brasil referentes ao acesso à informação. Na terceira parte, discutimos critérios de uma gestão pública transparente e de uma política informacional ativa, tendo como enfoque principal os municípios. E, finalmente, no quarto item, abordamos as oportunidades e riscos que a Internet traz para a gestão das informações públicas.

A questão informacional e o combate à corrupção

Se quisermos entender a envergadura do tema do acesso à informação para a transparência administrativa e governamental e, conseqüentemente, para uma prática político-administrativa menos suscetível à corrupção, não é suficiente termos em vista apenas o processo político-administrativo como tal e as condicionantes de seu controle. É preciso levar em consideração a crescente importância da questão informacional na sociedade contemporânea, o papel do Estado como gestor das informações públicas, as exigências de transparência, assim como a fundamental importância do acesso à informação para o processo de participação democrática.

Em primeiro lugar, temos de considerar as amplas transformações sociotécnicas, particularmente profundas nos países economicamente mais avançados, que, de acordo com muitos analistas, marcam o fim da sociedade industrial e o início de uma nova era da informação, isto é, o surgimento da sociedade informacional.¹ O sociólogo americano Daniel Bell (1974), com sua concepção da sociedade pós-industrial, foi um dos primeiros autores a reconhecer a crescente importância relativa da informação como fator de produção, em relação aos recursos naturais e ao capital financeiro, que ainda são os fatores predominantes nas sociedades agrárias e industriais. Se as análises desses autores são verdadeiras, é evidente que essas transformações da era informacional também repercutem nos países em desenvolvimento que buscam uma inserção favorável no mundo globalizado e os desafiam.

Sobretudo as novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) desafiam as relações sociais e políticas de forma substantiva. Tanto no que diz respeito às relações Norte-Sul, ou seja, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, como entre os setores mais ricos e os mais pobres de cada sociedade, observa-se uma tendência ao aumento do *digital divide* ou da “*apartheid digital*”, ou seja, torna-se cada vez maior a distância entre os integrados ao mundo digital e os que estão dele excluídos. Logo, tendem a aumentar as desigualdades materiais já existentes. Os

levantamentos empíricos confirmam o receio de que as tendências excludentes do modo de produção e do uso de tecnologias no capitalismo industrial dificilmente serão revertidas na era do capitalismo informacional.² Mesmo nos países mais avançados, as classes mais pobres terão dificuldades de competir nos mercados da informação, pelo menos enquanto não houver incentivos e esforços específicos para garantir os recursos de acesso e para transmitir o conhecimento e a compreensão necessários (Loader, 1998, p. 9).

Diante da impropriedade ou, pelo menos, insuficiência do mercado em garantir o acesso mais equitativo à informação e estimular o uso das tecnologias da informação para fins de emancipação social, torna-se imprescindível a intervenção por parte de agências públicas.

As reformas administrativas levadas a cabo na última década em muitos países do mundo, até mesmo no Brasil — tanto pela vertente gerencial da chamada nova administração pública como pela vertente democratizante das chamadas administrações democrático-populares —, evidenciam uma nova compreensão de gestão pública e o reconhecimento da importância central de uma gestão consciente dos fluxos de informação. Tornou-se cada vez mais evidente que os órgãos públicos não podem mais se restringir a reagir — de forma passiva — às demandas de informação, mas precisam assumir uma postura pró-ativa, considerando a gerência e a disponibilização de informações uma função essencial do serviço público.

Um aspecto importante refere-se à opacidade informacional da selva burocrática, que impossibilita ao cidadão chegar sem maiores problemas às informações requisitadas. Em geral, ninguém fora do governo compreende o funcionamento e a complexidade da gestão das informações nos órgãos públicos. Por isso, é indispensável que as administrações coloquem à disposição do público os índices internos e os catálogos que informam o cidadão sobre qual departamento é responsável por o quê, qual departamento deve dispor de que tipo de informação referente a certo assunto, para que o cidadão possa encaminhar seus pedidos de for-

ma mais eficiente. A disponibilização desses índices e catálogos na Internet pode ajudar a minimizar o problema, assim como a criação de serviços de atendimento ao cidadão (*one stop government*) que forneçam esclarecimentos referentes ao funcionamento dos processos administrativos.

É preciso frisar que, especialmente num país de desigualdades sociais graves, todas as informações que contribuem para tornar a administração mais transparente, ou que fornecem detalhes sobre direitos, benefícios ou títulos, devem ser gratuitas. Mais ainda, é dever do poder público esclarecer os cidadãos sobre seus direitos, particularmente os que não dispõem de uma educação suficiente. É essa falta de conhecimento básico, além da falta de recursos apropriados, que faz com que boa parte dos gastos sociais não chegue às camadas mais necessitadas.

A recente tendência à privatização de muitas funções públicas trouxe outras complicações. Enquanto antigamente as responsabilidades referentes à prestação de contas (*accountability*) eram claramente delineadas e determinadas, hoje em dia muitas funções da administração pública são exercidas por entidades, sobretudo empresas privadas, que não sentem necessidade de prestar contas ao público geral. Elas se julgam meros clientes do governo. Dessa maneira, muitas informações são retidas sob o pretexto de se tratar de informações comerciais e, portanto, confidenciais. A tendência à ocultação de informações se agrava ainda mais com as reformas administrativas de cunho neoliberal que prevêm que os departamentos da administração pública entrem em competição com empresas privadas a fim de ganhar os contratos para prestação de serviços públicos. Essa alegação do caráter confidencial de tais dados comerciais se torna cada vez mais um obstáculo para a *accountability* pública (Ecclestone, 1999, p. 64).

Do ponto de vista do “acesso à informação”, o controle da corrupção não pode e não deve se restringir à garantia legal do acesso às informações públicas relevantes, mas passa necessariamente por uma nova forma transparente e aberta de gestão que, por sua vez, pressupõe a participação ampla e permanente da sociedade nos processos de deliberação.

Só a criação de canais permanentes de comunicação entre poder público e população pode promover uma relação de confiança entre ambos, o que, por sua vez, é fundamental para se avançar no sentido de uma gestão transparente. “A publicização dos atos e falas do governo [...], destituídos da servidão meramente publicitária, aparece como obrigação de transparência, de visibilidade necessária à sua fiscalização e julgamento pelo cidadão. Portanto, torna-se um direito do cidadão e um dever do governo [...]” (Rubim, 1997, p. 76). O acesso fácil às informações governamentais é precondição para criar confiança nos governos, assim como no próprio processo político (Ecclestone, 1999, p. 45).

O acesso às informações públicas é também imprescindível para uma prática mais dialógica e interativa da definição e deliberação de políticas públicas. Em geral, os órgãos públicos temem discussões abertas com a população e a sociedade civil organizada. Os servidores públicos inibem a livre circulação de informações — por exemplo, a publicação de relatórios de projetos ou programas — porque temem críticas e obstrução a seus projetos.

Uma política informacional ativa por parte dos governos é essencial para uma prática transparente e responsável de planejamento, que, por sua vez, é precondição para a sociedade civil e os cidadãos poderem exercer sua função de controle social. A apresentação clara e transparente dos objetivos, dos recursos aplicados e de outras informações necessárias para a compreensão dos processos decisórios é fundamental para que a sociedade possa cobrar resultados e criticar omissões de seus governantes e representantes políticos. Além disso, as crescentes exigências e demandas de transparência e abertura são incompatíveis com organizações pouco comunicativas, orientadas pelo princípio de controle no que tange aos processos informacionais internos. Para poder viabilizar um controle externo eficiente, é preciso, também, uma cultura administrativa interna aberta e transparente.

Contudo, o que está em jogo é uma nova cultura de respeito aos direitos civis e de abertura administrativa. Só uma prática de abertura e

transparência pode trazer à luz os benefícios de tal estratégia, tanto para a sociedade como para o próprio gestor público. É preciso que os administradores reconheçam que as informações lhes são apenas confiadas pela sociedade e que eles não são os donos das informações públicas (Ecclestone, 1999, p. 65). Porém é preciso salientar que uma cultura aberta e transparente não surge em ambientes nos quais não existe uma legislação clara referente ao acesso à informação.

Regulação legal do acesso à informação

Hoje em dia, os direitos humanos parecem ter alcançado escala planetária no que diz respeito ao seu reconhecimento jurídico. Ainda que sejam frequentes as violações e a falta de efetividade de suas disposições, esse reconhecimento mundial os torna um fato, em princípio, incontroverso. O mesmo acontece em relação ao assim chamado direito à informação, entendido por Gomes Canotilho (1997, p. 234; ver também Bastos e Martins, 1989, p. 81) como compreensivo de três espécies: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. Não obstante, a forma como esses direitos são garantidos e normatizados diverge de maneira significativa, o que torna necessária uma comparação das legislações internacionais e nacionais.

Segundo levantamento realizado por David Banisar (2000), atualmente cerca de 40 países têm legislações específicas sobre o direito dos cidadãos às informações governamentais, além de cerca de 20 outros países cujos Parlamentos já estão debatendo a introdução de mecanismos semelhantes. Por direito à informação, entende-se aqui um leque relativamente amplo de princípios legais que visam assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados, bem como o acesso a quaisquer informações sobre o próprio

governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei.³

Os instrumentos legais de garantia do direito à informação vão desde artigos constitucionais e leis ordinárias em diferentes esferas de poder (nacional, regional e local) até decretos do poder executivo e decisões judiciais que fixam jurisprudência, em alguns casos tomadas pelas cortes mais altas do país. No caso da Índia, por exemplo, a Suprema Corte decidiu, em 1982, que o acesso às informações governamentais é parte essencial dos direitos fundamentais de liberdade de opinião e expressão. Embora o país não tenha ainda uma legislação nacional, no estado de Tamil Nadu o Act of Right to Information foi aprovado em 1997, enquanto os estados de Gujarât, Rajastão e Madhya Pradesh têm decretos administrativos baseados na jurisprudência da Suprema Corte.

Também varia muito entre os países a abrangência dos registros aos quais é garantido o direito legal de requisitar acesso, bem como as mídias e tipos de documentos incluídos nessa categoria genérica de registros. Nesse aspecto, a legislação canadense é a mais abrangente, especificando que "registros" significam quaisquer informações constantes em pastas de arquivos físicos, cartas, memorandos, relatórios, plantas arquitetônicas e outras, fotografias, filmes, microfilmes, planos, desenhos, diagramas, mapas, sons gravados, vídeos, arquivos de computador ou quaisquer outros dados digitais, com exceção de segredos governamentais, definidos muito parcimoniosamente. Outros aspectos relevantes para comparações posteriores entre as legislações nos diversos contextos nacionais são a gratuidade ou não do acesso, a exigência ou não de justificativas para a solicitação, as categorias de exceções e a extensão do uso de restrições de segurança.

No âmbito constitucional, o princípio do direito à informação é garantido em muitos países por meio do *habeas data*, principal instrumento jurídico para obrigar legalmente os responsáveis a cederem informações requisitadas segundo a regulamentação fixada pela legislação ordinária. Em muitos países latino-americanos (por exemplo, Argentina, Brasil

e Peru) e do Leste Europeu (como Bulgária, Hungria e República Tcheca), o direito de *habeas data* foi adotado principalmente pela necessidade de garantir aos indivíduos o acesso e a correção de informações pessoais armazenadas nos arquivos dos serviços de segurança dos antigos regimes autoritários.⁴ No âmbito da legislação ordinária, a tradição escandinava relaciona o direito à informação não apenas com o acesso às informações pessoais, mas com o acesso amplo a quaisquer informações governamentais. Na Suécia, já em 1776, o Riksdag (Parlamento) aprovou o Ato de Liberdade de Imprensa, no qual se requeria que quaisquer documentos oficiais solicitados fossem entregues ao solicitante imediatamente, sem custos e sem exigências de justificativa sobre os usos pretendidos da informação.

Em países onde existe o Freedom of Information Act (FOIA), legislação que garante o acesso livre à informação, toda informação, quando requisitada, é disponível para o público, a não ser quando sua liberação é inibida por recair nas categorias de exceção estipuladas na própria lei.

Embora não sejam tão abrangentes quanto a legislação canadense, nem tão radicais como a legislação nórdica, o Freedom of Information Act (1966) e o Privacy Act (1974), vigentes nos Estados Unidos, destacam-se pelo suporte do poder judiciário à garantia de pleno exercício do direito à informação, bem como pelos pesados investimentos realizados pelo governo federal, nos últimos dez anos, para adaptar os princípios do FOIA à nova realidade do uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação pelos órgãos da administração pública. Em especial, cabe notar os Eletronic Freedom of Information Amendments, aprovados em 1996. A massa atual de informações e serviços públicos disponíveis na Internet, em decorrência direta das políticas públicas associadas ao FOIA, não tem paralelo em outros países.⁵ Países tão diferentes como África do Sul, Lituânia e Israel aprovaram, nos últimos dois anos, leis baseadas diretamente na legislação norte-americana.

Em todos os países com FOIA, a decisão final sobre se a liberação das informações pode ser prejudicial não depende do próprio governo, mas é atribuída a uma terceira instância. No caso dos EUA e da Austrália, a

arbitragem cabe aos tribunais; na Nova Zelândia, a um *ombudsman*; e no Canadá, a um comissário da informação ou, se for demandado, ao tribunal. Em países onde não há FOIA, como na Inglaterra, a presunção legal é, em princípio, que as informações oficiais não estão disponíveis ao público geral enquanto não existirem normas específicas obrigando as autoridades a disponibilizá-las. Frequentemente, a decisão final sobre a disponibilização de informações é tomada pelo ministro ou secretário da área, às vezes até pelo próprio funcionário, apesar da existência de códigos de conduta ou outras normas. Essa prática revela não apenas uma falta de confiança, por parte dos órgãos públicos, na capacidade do cidadão de lidar com informações mais críticas, mas também a disposição da elite política de assegurar sua posição de poder (Ecclestone, 1999, pp. 58 e segs.).

Destacam-se como formatos institucionais positivos experiências tais como a do Office of Information Commissioner, da Irlanda, da Commission d'Accès aux Document Administratifs, da França, da Human Rights Commission, da África do Sul, além do aparentemente bem projetado National Council of Freedom of Information, da Índia.

Em muitos casos de requisição de informações pelo público, nota-se um interesse maior nas informações pessoais do que um uso amplo do direito à informação. Isso parece decorrer do contexto de origem dessas legislações, que procuravam demarcar limites para o segredo governamental pela garantia do direito à privacidade e do direito de "saber" das pessoas. No caso norte-americano, a defesa da liberdade de imprensa é uma reação contra os abusos da administração Nixon. No caso brasileiro, uma tentativa de controlar as agências de segurança do regime militar, preservadas nos acordos da transição conservadora.

Todavia, este caráter reativo e restrito tende a mudar, permanecendo o *habeas data* como uma garantia central para a cidadania. Para além de seu contexto legal e político de origem, o direito à informação apresenta, potencialmente, uma radicalização de significado e uma ampliação de escopo que têm a ver com o aumento da complexidade do papel da informação e das tecnologias de informática e telecomunicações em nossas

sociedades. Sobre essa radicalização de significados, veja-se o caso da prolongada campanha pela liberdade de informação na Grã-Bretanha, com forte envolvimento de organizações da sociedade civil e impacto real na diminuição das severas restrições (baseadas em argumentos de segurança nacional e proteção ao segredo governamental) da atual legislação britânica sobre o tema.⁶ Contudo, observa-se uma tendência de o direito à informação se transformar, de um mero instrumento de proteção do indivíduo contra um Estado considerado todo-poderoso em um direito civil, político e social a um só tempo, considerado fundamental para o pleno exercício da cidadania.

No Brasil, o direito à informação encontra-se consagrado na Constituição Federal, por meio dos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º, a saber:

XIV — é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

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.

De forma mais genérica, podemos ainda lembrar outros incisos do artigo 5º que se referem à liberdade de informar — que, em última análise, consubstancia-se na possibilidade de livre expressão do pensamento —, tais como os que garantem expressamente as liberdades públicas de manifestação de pensamento (IV), de consciência e crença (VI) e de crença religiosa ou convicção filosófica (VIII). Além disso, o Código de Defesa do Consumidor assegura a este o direito de ser informado.

Assim, para Silva (1997, p. 254), a Constituição Federal teria acolhido tanto a liberdade pública de informar quanto o direito ao acesso à informação. Aponta, ainda, o fato de que o direito de acesso à informa-

ção é colocado, nesse documento, expressamente como um direito coletivo, pois é assegurado a *todos*.

Há que se atentar também, conforme postula Di Pietro (1999, p. 67), que o princípio da publicidade dos atos administrativos tem expressa previsão constitucional, norteador, portanto, toda a organização da administração pública: “Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”.

Como não basta a mera previsão normativa de direitos fundamentais, mas também torná-los efetivos, como quer Bobbio (1992), a Constituição Federal criou o instrumental necessário para os cidadãos fazerem valer o seu direito de acesso à informação, mediante a previsão do direito de petição e do direito a obter certidões de repartições públicas, independentemente do pagamento de quaisquer taxas. Eis o que proclama o inciso XXXIV do artigo 5º:

São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Também podem ser considerados instrumentos para a garantia do direito ao acesso à informação — e do direito à informação em geral — a ação civil pública (cuja disciplina consta da Lei nº 7.347/85), a ação popular (Lei nº 4.717/65) e o mandado de segurança (Lei nº 1.533/51), que disciplinam as ações coletivas e individuais destinadas à superação de situações de ilegalidade provocadas por autoridades públicas.

Especialmente em relação à legislação infraconstitucional, há que se ressaltar a Lei nº 9.505/97, que regula o direito de acesso à informação

constante de registro ou banco de dados de caráter público⁷ e o procedimento do *habeas data*, consistente na ação judicial cabível:

I — para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

II — para retificação de dados, quando não se puder fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

III — para a anotação nos assentamentos do interessado, da contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

De outro lado, no que concerne a prazos para atendimento, a Lei nº 9.501/95 dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimentos de situações, nos seguintes termos:

Art. 1º. As certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da Administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor.

Há, ainda, a Lei nº 8.159/91, que estabelece as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados, assegurando a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos. São considerados públicos “*os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias*” (art. 7º, *caput*). A tais documentos assegura-se o direito de acesso pleno (art. 22), com exceção daqueles de caráter sigiloso, “*cujas divulgações ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado*” ou exponha indevidamente a intimidade, a

vida privada ou a imagem das pessoas (art. 23, *caput* e § 1º). A mesma lei atribui à legislação estadual e municipal a gestão do acesso aos respectivos documentos, mas com a obrigação de atenderem aos dispositivos constitucionais e às normas gerais de acesso nela previstas (art. 21).

Note-se, por fim, que também o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), ao impor a política nacional das relações de consumo pautada pelos princípios da transparência e da harmonia, determina aos fabricantes e fornecedores o dever de informar ao consumidor.

Em linhas gerais, é esse o sistema normativo que assegura e regula o direito à informação no Brasil. Contudo, sua aplicação encontra algumas resistências e dificuldades, devido ao desconhecimento acerca do próprio conteúdo dessa legislação, muito pouco divulgada e menos ainda compreendida, e aos próprios limites administrativos. Como salienta Jardim (1999), a inconsistência do direito à informação no Brasil resulta de um círculo vicioso em que a desorganização e a precariedade dos registros arquivísticos, computacionais e outros, sob a guarda dos diversos órgãos da administração pública, reforçam a opacidade governamental e impõem limites políticos e administrativos adicionais à incompletude da legislação.

Nos últimos dez anos, avançou-se mais na regulamentação do segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informações (principalmente graças aos decretos nº 2.134/97 e nº 2.910/98) do que na regulamentação do direito à informação e do acesso aos registros governamentais. Por isso, é preciso reconhecer que ainda temos um longo caminho pela frente se quisermos garantir o direito dos cidadãos à informação no Brasil. É preciso fixar prazos para o atendimento de demandas informacionais, definir prioridades para tornar os diferentes conjuntos informacionais “acessáveis”, alocar recursos tecnológicos, financeiros e humanos em quantidade e qualidade adequadas àquelas prioridades, responsabilizar algum órgão, agência, sistema ou pessoa pela supervisão da implementação dos instrumentos legais.

Enfim, no Brasil ainda é preciso enfrentar o enorme desafio político, legal e administrativo de democratizar o acesso às informações, condição cada vez mais essencial para a expansão e o aprofundamento da própria cidadania.

*Elementos para a incorporação da demanda por transparência em um modelo de gestão municipal*⁸

Neste item, apresenta-se um conjunto de elementos que podem contribuir positivamente para o aumento da transparência da gestão municipal. A construção de um modelo que privilegie uma relação com a sociedade baseada na circulação de informações, na co-responsabilização e no controle social das ações do governo exige uma série de mudanças nas práticas de gestão normalmente adotadas pela tradição política brasileira. É necessário criar possibilidades de maior participação popular em todo o processo de gestão, desde a formulação das políticas até sua avaliação. Um governo preocupado em ampliar sua permeabilidade à sociedade civil deve adotar princípios de descentralização das decisões, aproximando-se dos cidadãos diretamente interessados e envolvidos. Também é preciso alterar o funcionamento dos órgãos municipais, criando mecanismos de atendimento aos cidadãos que garantam a impessoalidade na prestação de serviços e na execução de investimentos. Por fim, é preciso redirecionar o funcionamento dos órgãos municipais para o fornecimento de informações à sociedade civil, abrindo as “caixas-pretas” da informação, como o orçamento público e os grandes projetos de intervenção, para o entendimento por parte da sociedade. A tecnologia da informação deve ser entendida como uma grande aliada nesse processo, oferecendo muitas possibilidades de facilitar o acesso à informação.

Democratizar a gestão das políticas públicas requer que a sociedade possa participar no processo de formulação e avaliação da política, da gestão de sua implantação e operação e da fiscalização de sua execução, por meio

de mecanismos institucionais. Essa presença da sociedade materializa-se pela incorporação de categorias e grupos sociais envolvidos direta ou indiretamente nas políticas públicas.

É fundamental a criação de mecanismos institucionais que privilegiem os organismos permanentes e que possam sobreviver às mudanças de direção no governo municipal. Os órgãos colegiados, como conselhos, são os principais instrumentos.

Os mecanismos de democratização da gestão das políticas públicas podem alcançar vários níveis de execução (nível central, regional ou mesmo em cada equipamento público, como os conselhos de escola ou conselhos gestores de unidades de saúde). Em qualquer instância, os mecanismos institucionais criados devem garantir a participação do mais amplo leque de interessados possível.

Entre as inovações mais importantes de democratização da gestão, destaca-se o orçamento participativo. Por meio dele, os cidadãos podem participar das decisões de investimento do governo. Em geral, aplica-se um sistema de representação por regiões da cidade, para eleição de representantes e de prioridades para a discussão da alocação de recursos. Em um processo democrático, são estabelecidas as prioridades para a realização de obras para cada região. A prefeitura assume as decisões dos representantes da população no seu orçamento de investimentos locais.

Os *conselhos municipais* de gestão de políticas públicas são órgãos coletivos, com participação do poder público e da sociedade civil, que tomam parte na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas municipais. São instrumentos de democratização da gestão e, como consequência, do Estado. O funcionamento efetivo dos conselhos significa maior transparência na gestão, porque permite um acompanhamento mais próximo, por parte da sociedade, das ações do governo. Com isso, dificultam-se as práticas clientelistas e o uso dos recursos públicos para fins particulares dos administradores públicos e de setores a eles associados.

Os conselhos baseados na indicação de “notáveis” pelo prefeito devem ser evitados. Há, nesses casos, possibilidade de reforço do

clientelismo e baixa representatividade, uma vez que essas personalidades não participam por delegação de nenhuma entidade e, portanto, não têm a quem prestar contas diretamente. É muito mais interessante investir na representação de entidades, até mesmo pelo preenchimento de vagas mediante a eleição de representantes de setores específicos.

A *descentralização* implica a transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais da administração municipal. Significa que os órgãos regionais têm autonomia, nos limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento das demandas. A descentralização pode abranger, além da execução de atividades, as decisões referentes à formulação de políticas, à definição de prioridades, ao planejamento operacional, à normatização e ao controle.

A implantação de núcleos regionais, responsáveis por projetos locais e pelo contato com as demandas populares, favorece um relacionamento direto com os cidadãos e valoriza a organização comunitária. Torna-se possível buscar em conjunto as soluções adequadas às necessidades, quebrando o monopólio do conhecimento pelos técnicos e burocratas. A descentralização é positiva para o desenvolvimento da participação da população na solução dos próprios problemas. Entretanto, um modelo de gestão descentralizada tende a enfrentar dificuldades com setores do Legislativo: vereadores de estilo mais próximo ao clientelismo verão nele uma ameaça a sua prática política.

Em relação à *avaliação pública da gestão*, alguns pontos são obrigatórios em um governo preocupado com a consolidação da cidadania: participação popular e dos funcionários, critérios objetivos de análise, integração entre uma avaliação global da gestão e as diversas avaliações setoriais, preocupação com o avanço dos direitos sociais e políticos e, por fim, divulgação pública dos resultados.

É preciso dispor de dados que expressem em números os resultados das ações do governo municipal. Esses dados são os *indicadores* da gestão e descrevem um determinado aspecto da realidade (número de leitos hospitalares implantados, por exemplo) ou apresentam relações (como a

relação entre matrículas no 2º grau e no 1º grau). Servem para avaliações setoriais e de cumprimento do programa de governo, com conclusões rápidas e objetivas (por exemplo, se o governo se compromete a ampliar o número de domicílios servidos por coleta de lixo e este se reduz, a avaliação da eficácia das ações neste setor é óbvia).

É possível construir um *indicador de qualidade de vida*, incorporando variáveis referentes a saúde, meio ambiente, renda, entre outras. Também é possível construir um *indicador de eficácia da gestão* (que meça quanto as ações da prefeitura influenciam a qualidade de vida) ou *indicadores de eficiência da gestão* (que avaliem se o governo está utilizando os recursos de forma adequada).

A *modernização dos processos administrativos*, especialmente sua simplificação e uma maior transparência, facilita a fiscalização e o controle por parte do governo municipal e da população e dificulta o desvio de materiais e recursos e o tráfico de influência e informações. Para intervir nos processos, é necessário que a prefeitura disponha de um plano de modernização administrativa, aliado ao uso da informática, que estabeleça prioridades e diretrizes para a transformação dos procedimentos da administração municipal. Alguns sistemas e procedimentos merecem atenção especial e devem receber prioridade. A utilização de alguns critérios básicos facilita a avaliação das possibilidades e necessidades de intervenção:

- riscos de apropriação indevida de dinheiro e materiais ou de uso indevido de serviços e equipamentos da prefeitura;
- recursos envolvidos, incluindo todos os custos gerados pela operação inadequada: materiais, mão-de-obra, energia etc.;
- inconvenientes causados pelas deficiências no sistema: quanto mais áreas da prefeitura forem prejudicadas, mais prioritário tende a ser intervir no sistema;
- prejuízos causados à prestação de serviços públicos.

Sistemas de atendimento aos cidadãos servem para que as reclamações e solicitações de serviços, como poda de árvores, limpeza, pavimentação, possam ser acolhidas, por telefone ou pessoalmente, por uma equipe treinada para isso. É recomendável que a prefeitura implante um sistema de acolhimento de solicitações dos cidadãos que permita um acompanhamento posterior das solicitações. Seja por meio da Internet, seja utilizando atendimento telefônico ou pessoal, o sistema de atendimento ao cidadão deve se basear na impessoalidade do atendimento, para assegurar que não haja discriminação no acesso aos serviços públicos. Valendo-se de recursos bastante simples da informática, é possível tornar público cada pedido (obviamente, resguardando a privacidade dos cidadãos, quando necessário). Ao ser solicitado o serviço, ele deve entrar em uma lista de pedidos a serem atendidos em ordem cronológica. Essa lista deve ficar disponível aos solicitantes e a todos os munícipes, que podem acompanhar a execução dos serviços e fiscalizar o cumprimento da ordem de solicitação. O sistema de atendimento ao cidadão pode incluir a criação de uma ouvidoria pública municipal. A ouvidoria pública é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com a prefeitura, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão.

É fundamental simplificar e tornar mais compreensíveis a elaboração e o acompanhamento da execução orçamentária, ampliando as condições de participação e intervenção da sociedade. Simplificar a forma de apresentação do orçamento municipal traz mais transparência para o processo orçamentário. Uma dezena de receitas e cerca de 15 despesas correspondem, normalmente, a 95% dos valores orçamentários. Para facilitar a compreensão, deve-se apresentar esses itens em destaque, agrupando os demais na rubrica “outros”. Pode-se aplicar o mesmo princípio de elaboração de orçamentos resumidos para algumas partes de maior interesse do orçamento.

Outras possibilidades de simplificar a informação oferecida aos cidadãos são a apresentação da participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas e a comparação dos

valores do orçamento com os valores correspondentes dos orçamentos anteriores. Assim, é possível divulgar informações do tipo “a prefeitura vai gastar 15% dos recursos com pavimentação, enquanto, no ano passado, gastou 3%”. Contudo, a facilitação do acesso à informação reduz o poder da “burocracia” municipal: enfraquece-se o grupo de funcionários que, monopolizando as informações sobre o governo municipal, utiliza-as como instrumento de troca ou de pressão.

Para que se possa garantir às entidades da sociedade civil o direito de pesquisar dados e receber informações de seu interesse nos órgãos públicos municipais, é indispensável a criação de normas legais e procedimentos administrativos para acesso às informações, os quais devem definir a responsabilidade pelo fornecimento, os prazos de resposta e o universo de temas sujeitos a pesquisa e acompanhamento. É preciso, ainda, aumentar as possibilidades de acesso dos cidadãos aos sistemas informatizados que lhes forneçam informações sobre o governo municipal. A instalação de terminais em postos de saúde, terminais de ônibus e outros espaços públicos deve ser levada em conta para facilitar o acesso aos sistemas informatizados.

Ao contrário do que se poderia pensar a partir de uma análise mais ligeira, a falta de transparência das gestões não pode ser atribuída somente ao arcabouço institucional nacional, especialmente às disposições legais sobre a contabilidade pública e as licitações. Também não se pode deixar que toda a culpa caia sobre os ombros da “cultura política” ou da má-fé dos governantes. Os exemplos apresentados anteriormente mostram que há possibilidades concretas de ação do governo municipal para promover a transparência de suas ações, assumindo-a como parte constitutiva do modelo de gestão e materializando-a em decisões e práticas de governo. O êxito de tais iniciativas dependerá da capacidade governamental de mobilizar as bases para uma participação efetiva da população na gestão da coisa pública.

A Internet — Chances e riscos para a transparência administrativa

Apesar de a Internet conquistar só gradualmente a atenção dos políticos e administradores brasileiros, parecem evidentes as mudanças radicais que sua progressiva disseminação evoca também na administração pública. Por um lado, ela pode ser instrumentalizada a favor da contenção da corrupção e da transparência administrativa. Por outro, e na medida em que a informação se torna o recurso mais valioso da administração pública, podem surgir novas formas de corrupção. Novos grupos administrativos — os gestores da informação ou do conhecimento — podem alcançar posições de poder e tornarem-se suscetíveis a tentativas de corrupção e de suborno. Visto que a administração pública está ainda no início dessa revolução tecnológico-informacional, e que, por isso mesmo, não existe muito conhecimento empírico e científico em relação a essas novas formas de corrupção, concentramo-nos, nesta parte, no potencial inerente à Internet para melhorar a transparência governamental. Para isso, abordamos a atual situação das políticas públicas com relação à Internet e ao *e-governance* e a questão da proteção de dados. Seguem a apresentação de algumas experiências municipais e uma discussão do potencial democrático dessa nova tecnologia.

Quando comparado aos países desenvolvidos, o padrão de desenvolvimento econômico, tecnológico e político da Internet no Brasil caracteriza-se por algumas peculiaridades. Do ponto de vista econômico, enquanto a infra-estrutura de transmissão digital de dados que está sendo implantada no país resulta de parcerias entre o setor público e o setor privado similares àquelas em curso nos EUA e na Europa, o acesso à Internet por parte do usuário final passou recentemente por uma rápida transformação, que aponta um distanciamento do sistema de prestação de serviços de acesso à rede que define os mercados do Primeiro Mundo. No Brasil, com a entrada de consórcios de investimento nesse setor da economia, desenvolveu-se rapidamente um sistema de acesso gratuito que pode vir a deslocar, nos próximos anos, o eixo dos investimentos em

Internet no país. Enquanto os maiores provedores de acesso, como AOL, Terra e UOL, continuam a cobrar pelo acesso, os novos provedores gratuitos, como IG e BrFree, rapidamente conquistaram importantes fatias desse mercado e estão gradualmente forçando os investimentos dos demais provedores a enfatizar estratégias voltadas a tornar o conteúdo dos portais mais competitivo, ao invés de competir pelo acesso a eles. O surgimento de aplicativos multidiscadores, que permitem ao usuário final localizar o melhor portal de acesso disponível em determinada hora do dia, constitui evidência adicional desse novo eixo do mercado de Internet no Brasil: os retornos virão da exploração de conteúdos e não da prestação de serviços de acesso à rede.

Do ponto de vista tecnológico, o Brasil é, ao mesmo tempo, vítima e beneficiário de sua condição de país periférico no desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs). É vítima porque essa condição faz com que fiquemos atrelados às inovações realizadas nos países centrais e, na medida em que o acesso à rede mundial de computadores depende de uma permanente adequação aos novos requerimentos de *software* e *hardware*, estaremos sempre correndo atrás das inovações e pagando mais caro por elas. Por outro lado, é beneficiário porque sua condição periférica lhe permite pular etapas da inovação tecnológica, assim como adotar estratégias diferenciadas daquelas implementadas nos países centrais. Esses benefícios, ainda que sejam compensações muito irrisórias do atraso, são evidentes, por exemplo, no mercado de telefonia, em que a rápida difusão da tecnologia celular permitiu uma expansão da rede, no Brasil, que jamais poderia ter ocorrido com o uso de tecnologias de telefonia fixa. Por fim, do ponto de vista político, é importante salientar a relativa perda de capacidade de gestão do mercado de Internet por parte do governo federal, na medida em que optou pelo modelo de agência de regulação que caracterizou a recente privatização do mercado de telefonia. O Comitê Gestor de Internet tem-se mostrado um órgão ineficaz, ainda que burocraticamente equipado, na produção de políticas públicas para a Internet no Brasil, já que não dispõe dos re-

cursos e/ou estratégias de pesquisa e implementação necessários para esse fim. Vale ressaltar, como exceção, o importante e competente trabalho de informatização da arrecadação tributária da Receita Federal.

Reconhecendo os limites do mercado, pelo menos em relação à igualdade de acesso, o Ministério da Ciência e Tecnologia, no documento “Bases de um Programa Brasileiro para a Sociedade da Informação”, considera papel fundamental do governo “universalizar as oportunidades individuais, institucionais e regionais [...], incentivar o desenvolvimento tecnológico, no sentido de assegurar um empreendimento privado competitivo de caráter local, regional e global [e, finalmente], estabelecer as bases para a massificação da comunicação digital” (Ministério da Ciência e Tecnologia, 1999, p. 8). Observa-se que a estratégia do governo federal está centrada na preparação da sociedade para inserir-se na chamada “nova economia”.

Contudo, a crescente importância da informação não se restringe às esferas da economia e da sociedade, pois ela também influencia o sistema político-administrativo e a maneira como a gestão da coisa pública é — e pode ser — conduzida. O tema do governo eletrônico ganha cada vez mais destaque na imprensa internacional, e as mudanças provocadas pela Internet são consideradas o início de uma profunda revolução da governança e da administração pública.⁹

No Brasil, as dificuldades de implementar *estratégias de e-governance* são certamente muito grandes considerando-se que apenas 4% da população têm acesso à Internet. Todavia, é discutível a estratégia brasileira de apostar, antes de mais nada, no apoio à nova economia e ao comércio eletrônico, dando, por outro lado, pouca atenção à adaptação do poder público e do próprio cidadão à era da Internet. O Programa Brasileiro para a Sociedade da Informação evidencia o atraso do Estado brasileiro no que tange à adaptação deste — como prestador de serviços e esfera de exercício da cidadania — às novas condições da era digital. Apenas no Anexo 9 o tema da *e-governance* e de suas possíveis contribuições para o aprofundamento da cidadania foi abordado. Ao contrário do governo dos EUA

ou da Inglaterra,¹⁰ não podemos reconhecer uma estratégia nacional explícita para o aprofundamento da *e-governance* na União, nos estados e nos municípios, visando a estratégias que possam contribuir para a transparência governamental e para o aprofundamento da cidadania.

É preciso aguardar para saber até que ponto a iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso de um pacote anticorrupção — influenciado pelos casos de corrupção na cúpula do próprio governo — pode contribuir para melhorar o acesso às informações do governo federal. O portal Rede Governo (www.redegoverno.gov.br) proporcionará acesso a todos os serviços e informações do governo na Internet, incluindo o Sistema de Informações Gerenciais do Avança Brasil (SIG). Além disso, serão criados serviços como o CallCenter e o Fórum Eletrônico, que permitirão debates públicos de temas específicos entre especialistas, autoridades, legisladores locais e a sociedade. Os sistemas ComprasNet e ObrasNet permitirão ao cidadão acompanhar as compras e a contratação de serviços pelo governo e acompanhar e fiscalizar obras públicas, respectivamente. O JurisNet fornecerá informações sobre ações em tramitação que possam acarretar despesas para a União. Finalmente, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF) permitirá o acesso a informações sobre execução orçamentária por meio da Internet. Em princípio, são iniciativas louváveis, porém o fato de essas medidas terem sido tomadas somente agora, em decorrência dos recentes escândalos, deixa dúvidas com relação à sua seriedade e confiabilidade.

Cabe, neste contexto, lembrar como o tema da *e-governance* se tornou uma das prioridades nas reformas administrativas no mundo todo. Já em 1995, os sete países mais ricos do mundo (G7) criaram o G7 Government On-Line Project, que visa tornar informações governamentais amplamente disponíveis, melhorar serviços para o público, facilitar a troca de informações entre os governos e reduzir o uso de papel nas transações governamentais.¹¹

É, mais uma vez, no plano municipal que verificamos as experiências mais interessantes para implementar políticas públicas para a Internet.

Isso ocorre, em parte, porque muitas cidades de grande porte no Brasil possuem empresas públicas de informática equipadas financeira e tecnologicamente para esses fins. A atuação de gestores municipais nessa área pode ser dividida em dois grandes campos: prestação de serviços e disponibilização de informações.

No campo da prestação de serviços, a Internet constitui um meio eficaz de gerenciar e agilizar serviços que dependem de solicitação por parte do cidadão. Na medida em que dispensa a presença física do solicitante e aprimora o processamento da informação necessária em relação ao telefone, a Internet permite a agilização e a desburocratização dos serviços municipais. Mas, por outro lado, não podemos esquecer que, no contexto de exclusão social que caracteriza o Brasil, tal recurso representa, a princípio, um aprofundamento das desigualdades de exercício da cidadania, já que agiliza e desburocratiza serviços apenas para aquela parcela da população que tem os recursos físicos e humanos que permitem o acesso à Internet. Tal fenômeno tem sido tratado na literatura recente, como já mencionamos antes, como uma linha divisória digital (*digital divide*) que representa um dos maiores desafios para aqueles que se interessam pela combinação das agendas da democratização de serviços públicos e de sua modernização tecnológica e administrativa. O empenho do poder público, particularmente dos municípios, em disponibilizar o acesso livre e gratuito à Internet e em estimular a alfabetização da população na linguagem digital será de fundamental importância para que os possíveis benefícios da governança eletrônica possam chegar ao maior número possível de cidadãos.

Enquanto a disponibilização de serviços públicos incorre no risco de produção e reprodução da “desigualdade” digital, do ponto de vista da produção de mecanismos que contribuam para um melhor controle e *accountability* das atividades governamentais, o uso da Internet para disponibilizar informações públicas pode ser um instrumento importante por dois motivos. Em primeiro lugar, na medida em que a Internet é um meio de comunicação disponível fundamentalmente às classes formado-

ras de opinião, a divulgação de informações por esse meio permite que aqueles públicos que efetivamente exercem controle sobre atividades governamentais tenham acesso a esses mecanismos de informação e controle. Em segundo lugar, por sua própria estrutura técnica de disseminação de informações, a Internet permite que uma vasta gama de informações esteja à disposição do cidadão, com custo relativamente baixo para o agente disseminador. Esse novo meio cria as condições necessárias a uma proliferação qualitativamente superior da informação pública, se comparado com outras mídias, como a imprensa ou a radiodifusão. Enquanto esses meios são marcados pela necessidade de filtros e mecanismos de seleção que determinem qual informação será divulgada, a Internet permite uma disseminação em larga escala de informações governamentais.

Outro elemento importante refere-se à *proteção da privacidade e de dados pessoais*. Esse problema torna-se particularmente grave com a disseminação das novas tecnologias da informação e comunicação. Enquanto não se conseguir resolver o problema da proteção dos dados pessoais, será difícil obter a necessária aceitação pública do uso da Internet para transações entre administração e cidadão. Nesse caso, não se trata apenas dos riscos ligados ao mau uso de cartões de crédito, que hoje inibe o comércio eletrônico; também o possível mau uso de informações governamentais sobre indivíduos, como dados sobre saúde, previdência e impostos, gera desconfiança na população. Informações sobre o tipo de dados acessados pelos cidadãos podem ter grande valor comercial e, portanto, oferecem oportunidades de manipulação e corrupção. Sem a transparência necessária e a garantia do livre acesso à informação e da proteção de dados nos sistemas de prestação de serviços governamentais *on-line*, por que as pessoas deveriam confiar em que os governos não abusariam de seus poderes de juntar dados de fontes diversas? Essa falta de confiança pública é um dos maiores problemas na direção da *e-governance* e só pode ser superada por regras claras no que diz respeito ao livre acesso às informações, por leis rígidas de proteção de dados e pela aplicação severa e rígida de normas e punições adequadas.

Vale citar brevemente algumas *experiências municipais* no Brasil que vêm ganhando destaque na disponibilização de serviços e informações públicas. Em Belo Horizonte, por meio de iniciativa da PRODABEL (a empresa municipal de informática e informações da prefeitura), apoiada por pesquisas realizadas na Universidade Federal de Minas Gerais, um conjunto de serviços originalmente solicitados em centrais de atendimento e via telefone está agora disponível na Internet (www.belo Horizonte.mg.gov.br). A quantidade de informação governamental na rede também se destaca na capital mineira, particularmente as informações da Secretaria de Planejamento referentes ao orçamento participativo e ao índice de qualidade de vida urbana (IQVU).

Em Curitiba, a prefeitura disponibilizou, para a população, o acesso livre e gratuito à Internet em 25 dos 54 Faróis do Saber, as bibliotecas de bairro, e na Rua 24 Horas. As bibliotecas são equipadas com nove computadores, duas impressoras e um *scanner*, todos conectados em rede, além de um roteador. Em todos os lugares, há estagiários que orientam o usuário no manuseio da nova tecnologia. Além disso, instalaram-se pontos de acesso nas chamadas Ruas da Cidadania — pontos de atendimento ao cidadão, próximos às comunidades que oferecem serviços públicos, atividades culturais etc. Trata-se de uma tentativa de contribuir para a redução da “*apartheid digital*”. Além disso, vale salientar a criação do portal Digitando o Futuro (www.digitandoofuturo.org.br ou www.curitiba.org.br), que, além de fornecer serviços básicos da prefeitura (que continua com seu *site* oficial, www.curitiba.pr.gov.br), prevê aplicativos específicos de educação e cidadania. De acordo com levantamentos da prefeitura, no primeiro mês de funcionamento do projeto, mais de 20 mil pessoas usaram os computadores desta “primeira rede pública de acesso à internet no Brasil”, e mais de 4 mil endereços de correio eletrônico foram criados, além dos cerca de 8 mil exclusivos dos professores.¹²

Em Santo André, mais de 10 mil pessoas acessam mensalmente o *site* da prefeitura (www.santoandre.sp.gov.br). Essa presença *on-line* foi concebida para oferecer serviços e informações ao cidadão, divulgar os proje-

tos da prefeitura e hospedar *sites* de interesse público (Câmara Regional do ABC, Consórcio Intermunicipal do ABC, Agência de Desenvolvimento etc.). No *site*, há informações sobre a cidade, os serviços públicos e os projetos e programas da prefeitura.

Por meio dele o internauta pode:

- consultar a tramitação de processos;
- consultar o PROCON;
- fazer a sua DAME (Declaração Anual de Movimentação Econômica);
- examinar os mapas do município, com a localização de logradouros e equipamentos públicos;
- consultar e imprimir cópia de quadra fiscal;
- comparar os preços da cesta básica nos supermercados da região;
- solicitar serviços de água, esgoto, drenagem e lixo e fazer reclamações;
- solicitar serviços de manutenção (poda de árvores, tapa de buracos etc.);
- consultar a agenda mensal de eventos culturais e esportivos;
- pedir certidões (negativa de tributos, valor venal etc.);
- consultar, na íntegra, toda a legislação municipal;
- participar das licitações da prefeitura e acompanhá-las.

O *site* integra a Rede Fácil, sistema que congrega, além da Internet, outras duas formas de atendimento que se complementam:

- o pessoal, em que, num único local, a população conta com 180 serviços, tanto na Praça de Atendimento, no Paço Municipal, quanto nos postos do SIM (Serviço Integrado Municipal), localizados em regiões de grande concentração de pessoas distantes do centro;

- o telefônico, pelo Fone Fácil, que permite o atendimento receptivo, com informações e solicitações de serviços, bem como reclamações, sugestões e denúncias, e o atendimento ativo, no qual se avalia o grau de satisfação e conhecimento dos cidadãos em relação aos serviços disponíveis.

Tudo isso faz parte do premiado Programa de Modernização Administrativa em curso na prefeitura de Santo André, que está implantando um novo modelo de gestão para promover a mudança do foco voltado para dentro e burocrático, hoje predominante na administração pública, para outro centrado no cidadão.

Em todos os três casos, o objetivo é propiciar um atendimento rápido, de qualidade e baixo custo, para tornar disponíveis informações precisas e permitir o acesso dos cidadãos às informações e serviços, dando-lhes a possibilidade de não se deslocar até a prefeitura. Os programas permitem ao órgão público prestar mais e melhores serviços de qualidade e introduzir novos instrumentos que permitam maior controle social da ação municipal, recuperando não apenas a capacidade gerencial e o atendimento igualitário a qualquer munícipe, como também a implantação de mecanismos que tornem as informações transparentes e acessíveis a todos.

Para isso, o poder público como um todo deve mudar o foco de sua atenção e empenhar-se na constante melhoria da qualidade, da produtividade e da transparência, visando à ampliação dos serviços prestados e ao permanente combate às práticas lesivas ao interesse público. No bojo de tais transformações, está embutida a forma mais completa e eficiente de combate à corrupção administrativa, amplamente instalada na administração pública brasileira.

A Internet oferece a oportunidade de colocar à disposição do público uma grande quantidade de informações por um preço cada vez mais baixo. A disponibilização eletrônica de todas as informações públicas retira do funcionário público a prerrogativa de decidir — muitas vezes de forma arbitrária — sobre a liberação das informações e reduz, assim, a possibilidade de corrupção.

É evidente que a própria tecnologia, em particular a Internet, força os órgãos públicos, até certo ponto, a veicular cada vez mais informações públicas eletronicamente. Trata-se de um avanço significativo, mas não significa necessariamente *maior envolvimento da comunidade nos processos políticos*. Para que isso possa acontecer, é preciso um comprometimento explícito dos governos, ou seja, é preciso vontade política (Ecclestone, 1999, p. 57). Em outras palavras, a crescente utilização da Internet não garante maior transparência e *accountability*, porém representa ferramenta valiosa para um governo bem-intencionado.

A Internet em si não trará mais participação política; ela não foi desenvolvida para ser um instrumento facilitador da cidadania, apesar de poder, de fato, modificar a participação política e dispor de um potencial democratizador. Não foi desenvolvida no vazio e continua sujeita a pressões políticas e econômicas externas que moldam seu desenvolvimento, sua utilização e, portanto, suas características (Bryan e Tatam, 1999, p. 168). Por isso, se as redes informacionais globais e locais poderão, um dia, assumir uma virtude mais universal, isso dependerá da capacidade de agências supranacionais, nacionais e locais, tanto governamentais como não-governamentais, de encontrar formas de estimular o acesso a informações não orientadas pelo lucro, a informações de caráter mobilizador e educativo, que estimulem o engajamento cívico.¹³

A existência de iniciativas governamentais para aumentar a quantidade de informação pública disponível, no entanto, não substitui a necessidade de se criar uma legislação que regulamente a liberdade do acesso à informação governamental (Freedom of Information Act). Somente essa iniciativa pode garantir que o acesso do cidadão à informação pública seja um direito e não dependa exclusivamente da boa vontade política das administrações públicas. Em caso contrário, transparência governamental e mecanismos anticorrupção não adquirirão o devido contorno institucional, havendo o risco real de que a existência de novas tecnologias de informação e comunicação como a Internet acabe servindo apenas para que governantes façam populismo e demagogia.

Conclusão

Foram abordados, neste artigo sobre o acesso à informação, vários tópicos — as transformações socioeconômicas em curso, a legislação vigente, as políticas de informação propostas, as exigências para uma gestão municipal transparente, os novos desafios colocados pela Internet — fundamentais à compreensão da dimensão informacional para a contenção da corrupção na vida pública. Trata-se de um tema que perpassa por todos os outros temas explorados neste livro e, por isso, pode ser considerado representativo para os desafios que a administração pública enfrenta na era da informação. Primeiramente, deve-se atentar para o fato de que apenas uma boa legislação não poderá solucionar o problema da corrupção: sua contenção dependerá de uma mudança paulatina de certos traços culturais propícios à ingerência de interesses privados na gestão da coisa pública. Leis claras e rígidas são importantes, mas insuficientes, particularmente numa sociedade na qual os atores sociais dominantes se especializaram em criar procedimentos e práticas informais e opacos, à margem das normas e instituições formais existentes, comprometendo a funcionalidade destas. O êxito de tal mudança cultural depende, antes de mais nada, do empenho e da insistência da própria sociedade. A luta pelo acesso livre, aberto e irrestrito às informações de caráter público e o controle de seu uso pela coletividade são condições essenciais para uma gestão responsável e para o fortalecimento do princípio de *accountability* na administração pública brasileira.

Klaus Frey (coordenador)

Marco Cepik

José Carlos Vaz

José Eisenberg

Marcos Bittencourt Fowler

Rodrigo Ortiz Assumpção

NOTAS

- ¹ Ver, como exemplares, a trilogia de Manuel Castells (1999) sobre a era da informação e suas implicações para a economia, a sociedade e a cultura, ou os livros de Webster (1995) e Domenico de Masi (1999), que apresentam várias abordagens referentes à sociedade pós-industrial.
- ² Um recente relatório da ONU fala de um abismo tecnológico e de informação que separa a América do Norte, a Europa Ocidental e o Japão do resto do mundo. Só 5% da população mundial usa a Internet. Quase metade dos internautas está nos EUA, e — outro dado significativo — o número de internautas em Nova York é superior ao de toda a África. No Brasil, o número de pessoas que utilizam a Internet ultrapassou 7 milhões, porém 4,8 milhões vivem nas nove principais regiões metropolitanas do país (ver *Folha de S. Paulo*, 23 jun., 2000).
- ³ Sobre segredo governamental, ver US Government (1997, pp. 110, 114 e anexos), Shils (1956/1996) e Scheppelle (1988).
- ⁴ O caso da Alemanha merece um comentário. Embora ainda não exista legislação específica em âmbito nacional, uma lei de 1990 permite o acesso de indivíduos e pesquisadores aos arquivos do antigo Ministério da Segurança do Estado, da ex-Alemanha Oriental. Até março de 2000, houve 1,6 milhão de pedidos de acesso a arquivos e mais de 2,7 milhões de pedidos de certidão sobre existência de dados pessoais nos arquivos da antiga Stasi. Leis mais abrangentes de direito à informação foram adotadas, nos últimos dois anos, pelos parlamentos de Brandemburgo, Berlim e Schleswig-Holstein. Ver www.datenschutz-berlin.de/recht/bln/ifg.
- ⁵ Para uma avaliação extragovernamental dos sucessos e limitações do direito à informação no caso norte-americano, ver o projeto sobre segredo governamental da Federation of American Scientists (www.fas.org/sgp).

- ⁶ Ver www.homeoffice.gov.uk/foi/dfoibill.htm.
- ⁷ Art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.507/97: “considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo dos órgãos ou entidade produtora ou depositária das informações”.
- ⁸ Para esta parte, contribuíram Hamilton Faria e Valmir de Souza (sobre conselhos municipais), Hélder Leal da Costa (sobre descentralização) e Amir Khair (sobre simplificação do orçamento).
- ⁹ Ver, por exemplo, a edição especial de *The Economist*, de 24 de junho de 2000, intitulada “The next revolution” (www.economist.com/editorial/freeforall/20000624/su2496.html).
- ¹⁰ Ver o artigo “No gain without pain”, *The Economist*, 24 jun., 2000 (www.economist.com/editorial/freeforall/20000624/su0576.html).
- ¹¹ Ver www.govonline.gov.au/projects/international.
- ¹² Ver, a respeito, “RNP: Curitiba tem projeto pioneiro de acesso público à Internet”, em www.rnp.br/noticias/2000/not-000904c.html.
- ¹³ Ver Haywood (1998, pp. 25-26), que tem poucas esperanças de que isso ocorra tão cedo. Seriam poucas as pessoas que, na prática, beneficiar-se-iam do potencial para a emancipação e a libertação inerentes à Internet.

MÍDIA E INVESTIGAÇÃO

A recente história social e política do Brasil está cheia de exemplos de reportagens investigativas que contribuíram para que a sociedade tomasse conhecimento de fatos até então desconhecidos. A participação da imprensa foi decisiva, por exemplo, no episódio que culminou com a renúncia/deposição do presidente Fernando Collor de Mello, testando, de forma consciente e profunda, os limites de sobrevivência da democracia brasileira. E as estruturas democráticas fincadas a partir da Constituição de 1988 permaneceram de pé. Não houve abalos maiores. Os fundamentos da liberdade de expressão e de imprensa, o princípio do contrato social e o individualismo estão garantidos pelos princípios do liberalismo expressos na mesma Constituição. No Brasil, ainda não está muito claro quais são as diferenças entre liberdade de imprensa e de expressão, nem como as notícias de interesse social podem ser difundidas por meio de veículos públicos. Ainda se confunde imprensa pública com estatal; sobre esta, como está demonstrado em outros países, a sociedade não tem controle de sua programação e conteúdo. Também se discute a função primordial da imprensa na sociedade, que é a de controlar os poderes do Estado, contrabalançá-los e promover o debate dos assuntos relevantes para o público.

Mais recentemente, é possível identificar que a imprensa está mais atenta e independente para sinalizar ao cidadão a ocorrência de eventuais