

A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento^{*}

Public administration in information societies

Diana Carolina Valencia Tello^{**}

Edilson Vitorelli Diniz Lima^{***}

RESUMO

Na atualidade, a internet e as redes sociais estão mudando radicalmente as formas de interação entre os indivíduos nas sociedades da informação e do conhecimento, razão pela qual os estados e a administração pública em todos os níveis devem se preparar para enfrentar essa nova realidade, procurando responder às demandas da cidadania, que busca maior participação, transparência e efetividade do Estado. Nesse contexto, um dos elementos mais importantes para viabilizar a participação do cidadão nas decisões públicas que afetam a comunidade é o acesso à informação

* Artigo recebido em 8 de março de 2012 e aprovado em 3 de agosto de 2012.

** Bacharel em direito pela Universidad del Rosario (Bogotá, Colômbia). Especialista em direito administrativo (2004) e ambiental (2006) pela Universidad del Rosario. Mestre em direito do Estado na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutoranda da UFPR.

*** Bacharel em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em direito pela UFMG. Doutorando em direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Procurador da República.

pública. Mas em burocracias de tipo weberiano, dominadas por interesses políticos e econômicos, a informação é protegida, entre outras razões, para evitar a crítica da sociedade. Para desenvolver melhor esse problema, analisaremos inicialmente a administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento; no segundo item apresentaremos a burocracia em Weber e no terceiro item estudaremos as características da burocracia na América Latina. No quarto momento será tratado especificamente o caso brasileiro, com ênfase para o problema atual da divulgação dos gastos da Copa do Mundo de 2014. Finalmente, no quinto segmento se exporá o programa de governo eletrônico na Colômbia.

PALAVRAS-CHAVE

Sociedades da informação — administração pública — informação pública — governo eletrônico

ABSTRACT

Today, the Internet and social networks are radically changing the nature of interaction between individuals in information societies, which is why states and governments at all levels must prepare itself to face this new reality, facing the increasing demands of society, which seeks greater participation, transparency and effectiveness of the State. In this context, one of the most important elements to make possible citizen's participation in public decisions that affects community is the access to public information. But in Weberian type of bureaucracy, dominated by political and economic interests, the information is protected, among other reasons, to avoid the criticism of society. In order to explain better this problem, we'll analyze first public administration in information societies; then, we'll presents the bureaucracy in Weber, and then we'll study bureaucracy's characteristics in Latin America. On the fourth item, we will address the Brazilian case, with emphasis on the current issue of disclosure of the expenses of the 2014 World Cup. Finally, we'll expose the e-Government program in Colombia.

KEY-WORDS

Information societies — public administration — public information — e-government

Introdução

No último dia 15 de outubro de 2011, cidadãos de 960 cidades em 82 países de todo o mundo expressaram sua indignação em face de governos e corporações, protestando contra a crise econômica, o sistema bancário, as desigualdades, a corrupção, a falta de emprego e a falta de representatividade da classe política, que cada vez perde mais a confiança da população.

As redes sociais foram fundamentais para a convocação de milhares de pessoas à manifestação pacífica, o que é uma prova das mudanças radicais que a internet pode lograr num mundo globalizado. Em verdade, pela primeira vez na história da humanidade é possível a organização de movimentos de massa sem a necessidade de vinculação prévia entre os manifestantes, seja mediante associações, sindicatos ou partidos políticos.

O movimento de indignados, que nasce na Espanha em 15 de maio de 2011, e adota a sigla “15M”, iniciou suas atividades a partir de um site, www.democraciarealya.es, e, entre as propostas que apresenta, está a solicitação de participação direta dos cidadãos nas votações do Congresso espanhol, de casa, pela internet.

No interessante vídeo promocional dessa proposta, os cidadãos afirmam que, se é possível pagar impostos, contas bancárias e realizar transações seguras pela internet, também seria possível permitir que cada cidadão vote as leis pela internet de maneira segura, o que significaria a existência de uma democracia real, em que cada cidadão é representante de si mesmo. E essa realidade está mais próxima do que se imagina: em novembro de 2011 foi noticiado amplamente que o estado do Oregon, nos Estados Unidos, realizou eleições para a câmara de representantes com o uso de *tablets* “ipad”, levados por servidores públicos a parques, asilos e centros comunitários. Os aparelhos foram especialmente destinados a pessoas com dificuldades de preenchimento da cédula tradicional, mas o evento descortina as possibilidades da nova tecnologia.

Sem entrar no mérito do alcance e das limitações dessa proposta, alguns questionamentos podem, *a priori*, ser interessantes: o Estado está respondendo efetivamente às novas demandas da sociedade da informação e do conhecimento? Será que o Estado está em condições de incluir em suas decisões cidadãos informados e com vontade de participar do debate público? Como a tecnologia da informação pode ajudar a aproximar o Estado e a sociedade?

Na atualidade, a internet e as redes sociais estão mudando radicalmente as formas de interação entre os indivíduos nas sociedades da informação e do

conhecimento, razão pela qual os estados e a administração pública em todos os níveis devem se preparar para enfrentar essa nova realidade, procurando responder às demandas da cidadania, que busca maior participação, transparência e efetividade do Estado.

Nesse contexto, um dos elementos mais importantes para viabilizar a participação do cidadão nas decisões públicas que afetam a comunidade é o acesso à informação pública. Mas em burocracias de tipo weberiano, dominadas por interesses políticos e econômicos, a informação é protegida, entre outras razões, para evitar a crítica da sociedade.

Para desenvolver melhor esse problema, o presente artigo está conformado por uma primeira parte teórica e uma segunda parte de análise dos casos do Brasil e da Colômbia em matéria de governo eletrônico, especialmente na publicidade da informação pública.

Na primeira parte, de natureza teórica, analisaremos inicialmente o que “deveria ser” a administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento e os principais problemas que se apresentam, na prática, para alcançar este “dever ser”. No segundo item apresentaremos a burocracia em Weber, com a finalidade de dimensionar o desafio que têm as administrações públicas na implementação do governo eletrônico, já que as administrações burocráticas tradicionais baseiam seu poder no conhecimento técnico e no segredo de suas intenções, evitando a publicidade e a crítica da sociedade. No terceiro item estudaremos as características da burocracia na América Latina, tendo em conta as particularidades próprias da região, especialmente seu passado patrimonialista e autoritário, pouco aberto à transparência e à participação cidadã.

A segunda parte, de natureza empírica, tratará especificamente do caso brasileiro, com ênfase para o problema atual da divulgação dos gastos da Copa do Mundo de 2014. Em seguida, no quinto segmento, se exporá o programa de governo eletrônico na Colômbia, país escolhido por ter sido apontado, no último informe da ONU, do ano 2010, o que obteve maior avanço em matéria de governo eletrônico em todos os países do mundo, tornando-se o país mais bem colocado na América Latina e Caribe, ocupando a posição 31 do *ranking* mundial.

Como veremos, devido ao passado patrimonialista e autoritário fortemente marcado na cultura política latino-americana, os países da região devem realizar maiores esforços para consolidar governos eletrônicos e administrações públicas transparentes e participativas, que ajudem na consolidação de verdadeiras democracias centradas no cidadão.

1. A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento

Na atualidade, os avanços em matéria de tecnologia da informação e do conhecimento (TIC) geram transformações rápidas e profundas nas sociedades contemporâneas, já que os indivíduos podem aceder mais facilmente à informação. Ao mesmo tempo, existe maior interconexão entre pessoas com interesses compartilhados.

A qualidade e acessibilidade à informação e ao conhecimento na internet são elementos fundamentais para a produtividade e o desenvolvimento dos indivíduos que integram as sociedades atuais, devido, em princípio, a dois fatores: o primeiro, à facilidade de comunicação e de negociação entre cidadãos, e o segundo, à possibilidade de inclusão de pessoas ou grupos que poderiam ser discriminados, seja por fatores inerentes a sua própria condição — física, geográfica ou educacional —, seja por condutas impostas pelos grupos dominantes. Por esse caminho, as TIC ajudam também a fortalecer a coesão social entre indivíduos e grupos pertencentes a uma mesma sociedade.

Nesta conjuntura, a administração pública, em todos os níveis, está sendo obrigada a reinventar ou reestruturar seus processos de comunicação com a cidadania, já que o Estado deve se transformar com a sociedade, e deve ter a capacidade de se relacionar com um novo cidadão, mais exigente, melhor informado, mais individualista e autossuficiente. Com relação a esse novo cidadão, o vice-presidente da Colômbia (2002-2010) assinala o seguinte:

El Estado debe prepararse para responder al nuevo ciudadano que está emergiendo: más individualista, más autosuficiente y exigente -*The Net Generation, al decir de Dan Tapscot*- como consecuencia de un acceso a información global en tiempo real que no ha tenido precedentes en la historia de la humanidad. Como consecuencia, se ha producido una agudización generalizada de la desconfianza hacia lo político y lo público.

Es una situación explicable: si dicho acceso a información permite satisfacer las necesidades de los individuos de manera autónoma y expedita, la existencia de los mecanismos tradicionales en que tradicionalmente se apalancaban los individuos para obtener dicha satisfacción (las instituciones públicas) entran en cuestionamiento y

por consiguiente, o estas se reinventan o se vuelven redundantes y desaparecen por *default*.¹

Hodiernamente, é preciso reconhecer que existe uma necessidade de transformação da administração pública diante das novas exigências da sociedade contemporânea. As entidades públicas exercem um papel fundamental no desenvolvimento da sociedade, produzindo e entregando informação aos cidadãos. Além disso, o acesso à informação acerca da conduta da própria administração (o conhecido princípio da publicidade, plasmado no artigo 37 da Constituição brasileira) é talvez a mais importante ferramenta de controle posta à disposição do cidadão. Nesse sentido anota Celso Antonio Bandeira de Mello²:

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

Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais se contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado.

De igual forma a Celso Antonio Bandeira de Mello, a Corte Constitucional colombiana afirma o seguinte:

[La Corte Constitucional] (...) ha puesto de relieve los vínculos existentes entre el derecho de acceso a la información y los principios de transparencia y publicidad que deben caracterizar la actuación de los poderes públicos en un Estado de Derecho ya que contribuye al control ciudadano sobre las agencias estatales al obligarlas a explicar

¹ SANTOS CALDERON, Francisco. El ciudadano: razón de ser del gobierno electrónico. *Carta Administrativa*, Bogotá, n. 8, p. 7, mayo 2006.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 114.

públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos, se convierte por lo tanto en un instrumento para combatir la corrupción y para hacer efectivo el principio de legalidad, entendido como el sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho.³

Assim, tendo em conta a importância do acesso à informação nos estados democráticos de direito, o Conselho de Ministros do Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo (Clad)⁴ expediu a Carta Ibero-americana do Governo Eletrônico⁵ reconhecendo o direito do cidadão de aceder com mais facilidade à informação, direito que ajuda a melhorar não só a transparência da administração pública e o controle da corrupção como também auxilia na promoção da inclusão e da igualdade de oportunidades, mediante a participação e o acompanhamento das decisões públicas.

O governo eletrônico é uma ferramenta fundamental para gerar confiança e legitimidade na cidadania, eliminando as barreiras do espaço e do tempo entre os cidadãos e a administração pública e potencializando o direito do cidadão a uma “boa administração”, tal como propugnado pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia:

Artigo 41.

Direito a uma boa administração.

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

— o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente,

³ SIERRA PORTO. Humberto Antonio. Corte Constitucional. Sentencia T-511/10. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-511-10.htm>>. Acesso em: 28 out. 2011.

⁴ O Clad é um organismo público internacional de caráter intergovernamental, respaldado pela ONU, que tem o propósito de promover a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimento sobre a reforma do Estado, assim como a modernização da administração pública. O Conselho Diretivo congrega os ministros da Administração Pública e reforma do Estado de todos os países latino-americanos, da Espanha e de Portugal. Disponível em: <www.clad.org/portal>. Acesso em: 10 jun. 2011.

⁵ CLAD. Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 31 de mayo y 1 de junio de 2007. Disponível em: <www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>. Acesso em: 5 out. 2011.

- o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,
- a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. (destaque nosso)

O reconhecimento do direito ao acesso mais fácil às administrações públicas implica a abertura de um mecanismo de participação democrática na gestão pública das entidades, participação que é fundamental tanto para a legitimação do Estado, como para o desenvolvimento social e econômico de sociedades multiculturais em equidade. Em síntese, essa é a base da administração pública dialógica ou consensual, sobre a qual escreve Odete Medauar:⁶

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões.

A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Todavia, para que isso seja possível, existem duas condições fundamentais. A primeira é a universalização e continuidade dos serviços eletrônicos para todos os cidadãos; e a segunda, não menos importante, é a existência de uma administração pública mais bem organizada, mais eficiente e interessada em prestar serviços de qualidade, escutando os diversos interesses dos cidadãos.⁷

⁶ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 211

⁷ CLAD. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, op. cit., p. 3-5.

A existência de uma democracia eletrônica mediante um governo eletrônico⁸ obrigatoriamente fortalecerá a democracia representativa, já que, ao melhorar a participação cidadã e os mecanismos de controle sobre a representação, aumentarão as oportunidades da discussão política e o poder da cidadania sobre o Estado.

Contudo, é importante ter em conta que a tecnologia não soluciona as más práticas da administração pública. A falta de eficiência administrativa, representada em demoras injustificadas, informação desatualizada e falta de comunicação entre funcionários, órgãos e entidades, torna-se mais evidente na atualidade. Enfim, se, por um lado, a tecnologia pode auxiliar a administração, por outro, desnuda sua precariedade.

Em decorrência, a implementação efetiva de um governo eletrônico implica reavaliar as velhas estruturas administrativas, procurando criar novos mecanismos que tenham como eixo central a satisfação das necessidades do cidadão. Para que isso aconteça, é fundamental contar com informação de qualidade, organizada de modo claro e em tempo real, para que possa ser utilizada por funcionários e cidadãos, para discutir e decidir sobre temas de interesse público. *“La clave es, entonces, como garantizar flujos de información en línea para satisfacer las necesidades de los ciudadanos e involucrarlos en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas.”*⁹

A tarefa de criar estruturas administrativas voltadas ao cidadão não é simples. Tampouco é simples criar todas as condições necessárias para organizar informação de qualidade, já que toda entidade pública conta com tradições legalistas arraigadas no sistema administrativo, com normatividade dispendiosa e requerimentos exorbitantes, típicos do modelo de burocracia do século XIX, no qual é fácil encontrar falta de comunicação entre os funcionários públicos que sequer têm clareza sobre os requisitos mínimos que devem se cumprir em cada atividade do processo administrativo por eles mesmos conduzido. Isso acarreta demoras, erros e falta de qualidade nos produtos e serviços que a entidade entrega ao cidadão. Uma história, ainda que fictícia, bem exemplifica a questão:

⁸ “Governo eletrônico” e “administração eletrônica” são expressões que se referem ao uso das TIC nos órgãos da administração pública para melhorar a informação e os serviços oferecidos aos cidadãos, orientada a eficácia e eficiência da gestão pública incrementando a transparência e a participação dos cidadãos (Ibid., p. 7).

⁹ Santos Calderon, El ciudadano: razón de ser del gobierno electrónico, op. cit., p. 8.

(...) permítanme volar con la imaginación y contarles una pequeña historia de opuestos, con algo de exageración.

Los primeros gobiernos del mundo operaron sobre papel, la información se movía de escritorio en escritorio, de despacho en despacho y de entidad en entidad sin mayor control o se quedaba guardada en el cajón de un funcionario durante considerables periodos de tiempo sin contar siquiera con la más mínima posibilidad de ser usada. Existía la duplicidad, la triplicidad y “n-picidad” de información. En este tipo de gobiernos resultaba prácticamente imposible consolidar los datos para obtener la información pedazo a pedazo y luego construir los reportes consolidados, cuando finalmente lo lograba ya había perdido su oportunidad. En términos de lo que hoy nos imaginamos que un gobierno puede ser, podemos decir que esto era el caos. Para efectos de esta pequeña historia llamaremos a este estado sencillamente “la oscuridad”. Y viviendo en esta oscuridad un genio de la tecnología dijo un día: “hágase la luz”, y como resultado nació el e-Government o Gobierno Electrónico. Ahora los despachos públicos del mundo entero se están digitalizando, los diferentes niveles administrativos cuentan con información consolidada en tiempo real y como si fuera poco, ¡la información es una sola! Y en términos prácticos, y no solamente teóricos, es “información pública”.¹⁰

Exageros à parte, a história apresenta situações que não raramente são vivenciadas, em alguma medida, pelos administradores públicos, e permite dimensionar um pouco as dificuldades internas da própria administração pública para implementar o governo eletrônico.¹¹

Dessa forma, o desafio para a administração pública é modificar comportamentos, cultura e hábitos laborais, visando à melhoria do serviço público. Isso requer a participação ativa de todos os funcionários públicos, em todos os níveis, para avaliar se existem novas e melhores formas de realizar as atividades administrativas, mediante trabalho coordenado e em equipe. Para melhor compreender a dimensão desse desafio, é importante analisar os primeiros estudos da burocracia feitos por Weber.

¹⁰ LAMUS, Andrés. Y finalmente, ¿tenemos claro para qué queremos un Gobierno Electrónico? *Carta Administrativa*, Bogotá, n. 8, p. 19, mayo 2006.

¹¹ Uma administração, muitas vezes, sucateada pela política de governo. Apenas a título de exemplo, a Fundação Nacional do Índio (Funai), entidade responsável pela gestão das políticas de atendimento aos índios, teve um concurso público realizado na primeira metade da década de 1980 e, posteriormente, outro apenas em 2010. Foram, pasme-se, mais de 20 anos sem admitir um único servidor público. Essa situação se repete em outras importantes autarquias, como o Incra, o INSS, ainda que em proporções diferentes.

2. Os primeiros estudos sobre a burocracia: Max Weber

A burocracia é amplamente estudada por Max Weber, que atua como um profeta ao prever a ditadura do burocrata, do funcionário, em estados de massa. Para ele, as formas modernas de associação em toda classe de terrenos (Estado, Igreja, partido, exploração econômica, associação de interessados, uniões, fundações e quaisquer outras que pudessem ser citadas) coincidem totalmente com o desenvolvimento e incremento crescente da administração burocrática, já que sua aparição é o gérmen do Estado moderno ocidental.¹²

(...) no debe uno dejarse engañar y perder de vista que todo trabajo continuado se realiza por funcionarios en sus oficinas. Toda nuestra vida cotidiana está tejida dentro de este marco. Pues si la administración burocrática es en general — ceteris paribus — la más racional desde el punto de vista técnico — formal, hoy es, además, sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales).¹³

Para Weber, “o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território.”¹⁴ Assim, a relação entre o Estado e a violência é especialmente íntima, já que o Estado, ao ser considerado a única fonte do direito, está legitimado para o uso da violência.¹⁵ Daí a importância de saber quem controla a burocracia, dado que a máquina que move o aparelho estatal e que pode fazer uso da violência é precisamente essa burocracia.

La cuestión es siempre ésta: ¿quien domina el aparato burocrático existente? Y siempre esta dominación tiene ciertas limitaciones para el no profesional: el consejero profesional impone las más de las veces a la larga su voluntad al ministro no profesional. La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable, tal como la creó (...) el capitalismo (...) determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas.¹⁶

¹² WEBER, M. *Economía y sociedad: teoría de la organización social*. México: Fondo de Cultura Económica. 1963. v. 1, p. 232.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1974. p. 56.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., v. 1., p. 233.

Dessa forma, Weber assinala que a nova administração pública encontra no sistema da legalidade um apoio inesperado para se organizar como burocracia, o tipo mais puro de dominação legal, capaz de uma dominação formalmente igual para todos.¹⁷

Existem muitas explicações possíveis para a burocratização do Estado. Entre os fatores políticos, influi a crescente necessidade de uma sociedade acostumada a uma pacificação absoluta por meio da aplicação da ordem e a proteção policial em todos os setores, tornando o agente de polícia um “representante de Deus na terra”. Por outro lado, o Estado moderno tende a assumir diversos compromissos político-sociais, devido, por um lado, ao abandono desses compromissos por parte dos cidadãos, incapazes de resolver alguns problemas por si mesmos e, por outro, por motivos imperialistas ou ideológicos, conforme as crenças de cada cultura em determinado momento histórico.¹⁸

O saber profissional especializado da burocracia é um elemento imprescindível da produção de bens em economias modernas, nas quais a técnica e a especialização do trabalho são base do sistema, sendo completamente indiferente que a produção seja capitalista ou socialista. Assim, nas associações de massas, todos estão submetidos ao império burocrático, da mesma maneira que a produção se centra no domínio de máquinas de precisão.¹⁹

Para Weber, a burocracia é um tipo de poder, que faz parte de um sistema racional de divisão do trabalho, caracterizado pela existência de uma estrutura hierárquica, com divisão horizontal e vertical do trabalho, existência de normas escritas, formalismo e impessoalidade no recrutamento de quadros. Weber via na expansão da burocracia o maior perigo ao homem.²⁰

Uma burocracia muito desenvolvida constitui uma das organizações sociais de mais difícil destruição, já que a burocratização é o procedimento específico de transformar uma ação comunitária numa ação societária racionalmente ordenada.²¹

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos: la formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Alianza, 1995. p. 132.

¹⁸ Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., v. 1., p. 102. A expressão “motivos imperialistas” é do próprio Weber, querendo significar que cada cultura política tem uma série de crenças, mitos e ideologias que terminam condicionando as instituições públicas. A excessiva judicialização dos conflitos no Brasil, atualmente, é testemunha do fenômeno descrito no texto. Problemas que poderiam ser resolvidos, muitas vezes, com uma conversa franca, passam a ser resolvidos no Judiciário, o que, por sua vez, sobrecarrega suas estruturas, que passam a dar uma resposta inadequada, não apenas a essas questões, mas também àquelas que, de fato, necessitariam ali ser resolvidas.

¹⁹ *Ibid.*, p.234.

²⁰ TRAGTENBERG, Mauricio. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Ed. da Unesp, 2006. p. 171.

²¹ Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., v. 4. p. 116.

Isso não significa que Weber negue o importante papel da burocracia numa sociedade de massas. Embora considere sua existência necessária, o autor “combate o domínio absoluto da burocracia sobre a sociedade”.²²

La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad, la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia de acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o “depositado en el expediente”. El concepto de “secreto profesional”, no exclusivo pero sí específicamente burocrático — comparable por ejemplo, al conocimiento de los secretos comerciales de una empresa frente al saber técnico — procede de este impulso de poderío.²³

O funcionário realiza seu trabalho conforme normas gerais complexas e fixas, suscetíveis de aprendizagem e de adestramento mediante prática constante. Assim, o conhecimento das normas representa uma tecnologia especial, que outorga uma superioridade técnica difícil de controlar para pessoas que não possuam esses conhecimentos. Essa superioridade técnica é necessária na cultura moderna, que exige objetividade, previsibilidade e resultados calculáveis.²⁴

Toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones. El gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica.²⁵

Em decorrência, Weber deixa muito claro que o desenvolvimento da burocracia não implica uma democratização ativa, já que a burocracia pode se colocar a serviço de diversos interesses de dominação (políticos, econômicos ou de qualquer outra índole).

²² Tragtenberg, *Burocracia e ideologia*, op. cit., p. 175.

²³ Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., v. 4, p. 234.

²⁴ Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., v. 4, p. 103-105.

²⁵ Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., v. 4, p. 120.

Naturalmente hay que tener en cuenta que la palabra “democratización” puede inducir a error. El “demos”, en el sentido de una masa inarticulada, no “gobierna” nunca en las sociedades numerosas por sí mismo, sino que es gobernado, cambiando solo la forma de selección de los jefes del gobierno y la proporción de la influencia que puede ejercer o, mejor dicho, que pueden ejercer otros círculos procedentes de su seno, por medio del complemento de una llamada “opinión pública”, sobre el contenido y la dirección de la actividad del gobierno. En el sentido aquí apuntado, la “democratización” no debe significar necesariamente el aumento de la participación activa de los dominados en el dominio dentro de la organización considerada.²⁶

Por isso propõe que, em cada caso histórico particular, se indague sobre que sentido especial foi dado à burocratização.

(...) la “democracia” en cuanto tal, a pesar de fomentar inevitablemente y sin quererlo la burocratización, es enemiga del “dominio” de la burocracia, y a este efecto opone muy sensibles obstáculos e inconvenientes a la organización burocrática. Así, habrá que proceder en cada caso histórico particular al examen de en qué sentido especial ha transcurrido la burocratización.²⁷

A história do século XX nos mostra como os temores de Weber a respeito do domínio da burocracia estatal sobre a democracia se tornaram realidade. Na atualidade é ainda mais fácil observar como as administrações públicas continuam protegendo informação e evitando a crítica e a participação dos cidadãos na tomada de decisões, baseadas em normas e procedimentos legais obsoletos sem nenhuma finalidade definida.

3. A burocracia na América Latina

No caso da América Latina, o domínio patrimonialista do Estado por parte de interesses econômicos e políticos agrava ainda mais o domínio da burocracia sobre a sociedade, criando desigualdades e injustiças sociais que se perpetuam:

²⁶ Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., v. 4, p. 113-114.

²⁷ Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., v. 4, p. 119.

Uno de los legados más importantes para entender América Latina es la fragilidad de la esfera pública. Por siglos las tendencias patrimonialistas y privatistas tuvieron gran impacto en nuestros países. Esto se manifestó, por un lado, en el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de oligarquías políticas y, por otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del Poder Público por parte de las empresas privadas. En estas dos situaciones, las decisiones generalmente eran tomadas sin que hubiese un escrutinio público sobre dichas decisiones. La opacidad, y no la transparencia, era una marca del Estado.²⁸

O domínio dos cargos públicos por parte de oligarquias políticas, além de afetar a impessoalidade no recrutamento de quadros burocráticos — uma das características estabelecidas por Weber para a conformação de uma burocracia profissional e técnica —, também afeta os mecanismos de controle dentro da democracia, já que os funcionários públicos serão leais ao político do momento, sem prestar muita atenção à lei ou aos motivos técnicos das escolhas públicas.

(...) el patrimonialismo también afectó negativamente la profesionalización de la administración pública latino americana a lo largo del siglo veinte. La adopción de criterios universales de selección y de línea de carrera sobre la base de un patrón meritocrático, no fue lo que ocurrió en la mayoría de los países de la región. Es verdad que el modelo weberiano de burocracia se implementó en algunos lugares; sin embargo muchas veces dicho proceso sólo fue implementado en parcelas de la burocracia, dejando la provisión de los restantes cargos públicos en la esfera del clientelismo. En los últimos años, dada la creciente democratización de la región, hubo avances, pero aún resultan insuficientes para considerar que la profesionalización ya sea un proceso acabado en América Latina.²⁹

²⁸ CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Aprobada por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. p. 4. Disponível em: <www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>. Acesso em: 10 jun. 2011.

²⁹ *Ibid.*, p. 4-5.

Dessa forma, o formalismo burocrático e a proteção da informação são uma condição de vital importância para manter a aparência de cumprimento da lei em entidades controladas por oligarquias políticas.

El patrimonialismo no fue el único factor que perjudicó el proceso de formación de la administración pública latino americana. Ella convivió, en la región, con un alto grado de formalismo burocrático. De ese modo, al mismo tiempo que existía el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de privatización de la esfera pública, la gestión era movida por un conjunto interminable de normas y procedimientos, dando la falsa impresión de que existía un “poder impersonal”. Este burocratismo extremo generó tres consecuencias.

La primera fue la pérdida de eficiencia y efectividad en la gestión pública, toda vez que las regulaciones se independizaban de los objetivos gubernamentales, volviéndose los medios más importantes que los resultados. Además, el formalismo burocrático dificultaba el acceso de los ciudadanos al Estado, como resultado del laberinto de procedimientos que las personas debían cumplir para obtener un servicio o tener acceso a un derecho garantizado. Este proceso afectaba, principalmente la vida de los sectores más pobres y menos escolarizados de la población.

Finalmente, este aparente “poder impersonal” que prevaleció en una administración dominada por las normas, en verdad escondía una burocracia que no era controlada públicamente, generando una administración pública auto-referida.³⁰

Em decorrência disso, o “poder impessoal” que prevalece em uma administração dominada pelas normas procedimentais, sem ter em conta as diferentes necessidades da cidadania, gera a existência de controles legais que não se preocupam com a transparência, eficiência e efetividade da gestão pública. É dizer, nesse tipo de administração, o funcionário público é o único que sabe o que deve ser feito, e o faz pelo hábito do fazer, não pela consciência da busca de um fim maior. Nesses termos, não existem canais de comunicação com a cidadania e muito menos prestação de contas que expliquem claramente os motivos legais, técnicos e financeiros que fundamentaram as escolhas feitas. E uma administração pública que não presta contas ao cidadão não pode ser considerada baseada no mérito.

³⁰ Ibid., p. 5.

Porém, os estados latino-americanos são cada vez mais conscientes da importância de melhorar os canais de comunicação com os cidadãos, em razão da presença de um interesse cada vez maior na construção de administrações públicas mais transparentes e eficientes. A esse respeito, no Preâmbulo da Carta Ibero-americana de Governo Eletrônico, o Conselho de Ministros manifesta:

Estamos firmemente comprometidos a reducir la brecha digital y convertir la Sociedad de la información y el conocimiento en una oportunidad para todos, especialmente mediante la inclusión de aquellos que corren el peligro de quedar rezagados.

El mundo contemporáneo se caracteriza por profundas transformaciones originadas en el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación –TIC- en la sociedad, y en el caso de América Latina, por el mantenimiento de profundas desigualdades sociales.

En estas condiciones la información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano, por ello es necesaria la concentración de esfuerzos para evitar la profundización de las desigualdades, facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social.³¹

Na sequência, estudaremos os casos do Brasil e da Colômbia sobre os principais programas para melhorar e facilitar o acesso à informação das entidades públicas.

4. O caso do Brasil

É inegável o avanço da administração pública brasileira em matéria de democratização e profissionalização da gestão e da informação, embora esse avanço ainda signifique muito pouco em relação ao que há por fazer. A Constituição de 1988, com a exigência quase absoluta do concurso público, contribuiu enormemente para a profissionalização da gestão pública no Brasil. Servidores de carreira deixaram de representar o velho modelo do funcionário público, que não tinha qualquer preocupação com a eficiência, até mesmo porque não era ela que, predominantemente, o havia colocado e mantido no cargo.

³¹ Ibid., p. 3.

Mesmo o imenso e injustificável número de cargos de provimento em comissão passou a exibir cada vez mais provimentos por técnicos, mudança, em grande medida, decorrente do fato de que a responsabilidade civil, penal e administrativa do gestor afasta os “aventureiros”, que se interessam apenas pelos bônus do cargo. Ser gestor público no Brasil é, atualmente, antes de um grande privilégio, uma considerável responsabilidade.

Para essa mudança também contribuiu consideravelmente a atuação do Ministério Público. Seu perfil único no mundo, que outorga a seus membros uma independência funcional em alguns aspectos superior à dos próprios juízes,³² permitiu que o Ministério Público, principalmente pelo manejo da Ação de Improbidade Administrativa, regulada pela Lei nº 8.429/1992, processasse gestores públicos desonestos e desidiosos.³³

O problema é que o Brasil ainda é, em grande medida, um país em que o administrador é punido pela desobediência a normas, não por sua omissão em agir melhor. Assim, por exemplo, há inúmeros processos contra servidores do INSS pela concessão indevida de benefícios, mas nenhum pelo indeferimento indevido, ainda que este também gere custos à administração, em razão, por exemplo, do pagamento posterior de juros. Se o sistema engendrado após 1988 conseguiu moralizar, em razoável proporção, a administração pública, o estímulo ainda é à obediência cega de procedimentos, e não à inovação, transparência e criatividade.³⁴

Ademais, a ausência de uma norma legal, aplicável a todos os entes federados, que regulamente, de modo detalhado, as exigências de publicidade,

³² Os membros do Ministério Público não podem, em hipótese alguma, ser compelidos a conduzir procedimentos com os quais não estejam de acordo. O limite do controle da atividade ministerial é a designação, pelo chefe da instituição, de outro membro para atuação no caso. O juiz, por outro lado, caso tenha sua decisão anulada pelo tribunal, será obrigado a proferir outra, obedecendo a linha traçada pelo órgão superior, como é o caso de um eventual indeferimento de provas, caso em que o juiz, mesmo discordando da necessidade de realização da prova, será obrigado a conduzi-la, se assim for determinado pelo Tribunal.

³³ É irônico que a principal lei de combate à corrupção brasileira tenha sido sancionada pelo presidente Fernando Collor, o único já cassado, na história do país, em razão de corrupção.

³⁴ Por exemplo, no julgamento da AC 2002.72.08.004047-3/SC, rel. des. Victor Laus, j. 2.8.2008, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região analisou um pedido de dano moral ajuizado por um segurado em razão do cancelamento indevido de benefício previdenciário. Na espécie, o segurado era portador de uma patologia cardíaca e teve o benefício cessado pelo médico supervisor da perícia do INSS, sem especialização cardiológica, ao argumento de que a função exercida pelo paciente não exigia esforço físico. A indicação do médico especialista era pela concessão do benefício. Apesar do INSS ter sido condenado a indenizar o segurado, por danos morais, em valor superior a R\$ 77.000,00, e de, pelo que consta do acórdão, se tratar de conduta grosseiramente equivocada, não se discutiu no julgado, nem há notícia de que tenha sido debatida posteriormente, a responsabilização pessoal do servidor pela conduta.

faz com que — diferentemente da Colômbia, como se esclarecerá adiante — as iniciativas de publicidade sejam fragmentárias, variáveis em cada um dos estados e municípios brasileiros, e decorrentes de uma concessão do administrador, não de dever legal.

Outra grande virada recente da administração pública brasileira foi a implementação de órgãos centrais de controle interno, as chamadas Controladorias Gerais. Esses órgãos, de perfil eminentemente técnico, têm prestado considerável serviço na fiscalização de processos licitatórios e outras contratações, mas também na sugestão de novas práticas de gestão. Mais uma vez, contudo, a criação de tais órgãos depende de iniciativas autônomas de cada ente federado, de modo que eles são mais ou menos fortes de acordo com o perfil político do governo de cada um. Trata-se, novamente, de faculdade, não de dever.

No aspecto da transparência e da governança eletrônica também são verificados avanços, ainda que desconexos, dada a mencionada ausência de norma legal. A implantação quase universal do Pregão Eletrônico para as aquisições melhorou a competitividade e o controle sobre as aquisições públicas. Apesar disso, as obras, segmento mais problemático, continuam excluídas desse preceito. Foram criados inúmeros endereços na internet para a divulgação de informações acerca de contas públicas, como é o caso do Portal da Transparência,³⁵ que reúne informações acerca da execução orçamentária do governo federal, do Datasus,³⁶ que congrega dados relativos ao orçamento da saúde de todos os entes federados, entre outras iniciativas. O Ministério Público Federal, no ano de 2011, elaborou uma lista com 41 bancos de dados virtuais federais, baseados em sites abertos ou não, que congregam informações sobre os mais variados campos da administração pública.³⁷

Mas há graves problemas nessa questão: 1) boa parte dos bancos é fechada, sendo seus dados disponibilizados apenas para a própria administração, mediante uso de senha; 2) a maioria dos sites é confusa e de difícil navegação para o cidadão comum. O Portal da Transparência, por exemplo, ainda que seja extremamente detalhado e completo, é absolutamente incompreensível para o não iniciado, o que fez com que se destine mais à própria administração e, quando muito, a jornalistas especializados, que ao cidadão comum. Não

³⁵ Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>.

³⁶ Disponível em: <www.datasus.gov.br>.

³⁷ A pesquisa foi realizada pela Escola Superior do Ministério Público da União, mas foi divulgada apenas internamente, sem publicação externa.

há como deixar de se indagar se a “transparência” não é, em verdade, uma opacidade: transparece-se apenas na aparência, ou apenas aquilo que se quer transparecer, deixando o restante oculto. O discurso técnico, ou tecnicista, também é uma forma de evitar a verdadeira acessibilidade da informação. Não existe, por exemplo, um resumo didático da informação.

Além disso, os mecanismos de pesquisa para a busca de informações específicas nesses sites também são, por um lado, complexos, de difícil operação e, por outro, insuficientes, já que não permitem ao cidadão encontrar aquilo que procura, ainda que a informação exista.

Mas o principal óbice à governança eletrônica no Brasil é o espírito autoritário que ainda habita a mentalidade dos administradores, que faz com que estes se considerem isentos de responsabilidade perante o cidadão. José Antonio Gomes de Pinho,³⁸ analisando diversos portais de transparência de entes federados brasileiros, chega a conclusões análogas, entendendo que, mesmo com a incorporação da tecnologia, não há diálogo aberto com o público, em razão de uma cultura política não aberta à *accountability*.

Uma situação recente, relativa à divulgação dos gastos de um dos eventos mais caros já custeados pelo país, a Copa do Mundo de 2014, bem exemplifica a questão. Em maio de 2010, o presidente da República editou a Medida Provisória nº 489, que criou um novo regime de licitações para a contratação de obras aeroportuárias relacionadas à Copa do Mundo, e a obras e serviços, de modo geral, destinadas às Olimpíadas de 2016, conduzidas pelo Consórcio Público denominado “Autoridade Pública Olímpica – APO”.³⁹

O regime diferenciado de licitações nada mais era que um afrouxamento de inúmeros controles no processo de aquisição de bens e contratação de obras, principalmente no que se refere à publicidade do edital. O prazo de divulgação do edital, quando o critério de julgamento seja o menor preço, seria de apenas três dias úteis (art. 18, I), independentemente do valor da aquisição. Além disso, a publicidade do certame no Diário Oficial da União seria meramente facultativa (art. 18, parágrafo único).⁴⁰ Há outras inconstitucionalidades

³⁸ PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

³⁹ Dispõe a referida medida provisória: “Art. 11. A aquisição de bens e a contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela APO, ou relacionados à infraestrutura aeroportuária necessária à realização da COPA do MUNDO FIFA 2014, observarão o disposto nos arts. 12 a 24 desta Medida Provisória”.

⁴⁰ Art. 18. Ressalvados os casos em que, dada a natureza do objeto, se exija a restrição da divulgação,

na medida, tais como a possibilidade de aumentos ilimitados no valor dos contratos celebrados e o exíguo prazo recursal, mas elas não são pertinentes à análise aqui efetuada.

A Medida Provisória, por uma questão exclusivamente política — não relacionada a suas inúmeras inconstitucionalidades —, foi rejeitada por decurso de prazo. Todavia, em 2011 o Poder Executivo tomou medidas para inserir na Medida Provisória nº 527/2011, que já estava em tramitação para conversão em lei no Congresso Nacional, e cujo objeto era totalmente alheio a tal questão,⁴¹ o regime já rejeitado, ainda que de modo tácito, pelo Poder Legislativo.

Essa nova medida provisória foi, ao final, convertida na Lei nº 12.462/2011, verdadeiro monstro de Frankenstein, que institui o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), com uma aplicabilidade ainda maior que o propugnado pela rejeitada Medida Provisória nº 489/2010. É ilustrativa a transcrição de parte de seu artigo 1º:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

I — dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e

será dada ampla publicidade aos procedimentos licitatórios mediante aviso divulgado em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas, contados a partir da data de publicação:

I — três dias úteis para licitações de bens pelo tipo de julgamento por menor preço;

II — dez dias úteis para licitações de bens pelos demais tipos de julgamento;

III — quinze dias úteis para licitações de serviços e obras comuns pelo tipo de julgamento por menor preço; e

IV — trinta dias úteis para licitações de obras e serviços, para os quais não existam protocolos, métodos e técnicas previamente estabelecidos, pelo tipo de julgamento melhor técnica, técnica e preço ou menor preço.

Parágrafo único. Com a finalidade de aumentar a competitividade e a efetividade do processo licitatório, a licitação poderá ser divulgada no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município, em jornal diário de grande circulação ou diretamente para fornecedores, cadastrados ou não.

⁴¹ A MP, segundo sua própria ementa, tratava da “organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil — ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária — INFRAERO, cria cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão, dispõe sobre a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários, cria cargos de Controlador de Tráfego Aéreo”.

II — da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação — Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo — Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 — CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III — de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.

A restrição da publicidade também é maior que a originalmente entabulada na Medida rejeitada:

Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

O argumento publicamente utilizado na defesa da previsão legal era evitar o conluio entre os licitantes. Essa afirmação exige que se suponha, em primeiro lugar, que não haja vazamento do orçamento “secreto” pela própria administração e, em segundo lugar, que os licitantes estejam impossibilitados de combinar suas propostas sem saber o valor orçado pelo Estado. Nenhuma dessas duas suposições é verdadeira, e o único resultado da disposição será impedir que o público em geral conheça o custo da obra antes que se conclua a licitação, ou seja, a publicidade virá apenas após a consumação do fato.

O prazo de dilação do edital (prazo para apresentação de propostas, após a publicação do edital) foi firmado em cinco dias úteis, qualquer que seja o valor da contratação, desde que o critério de julgamento seja o preço (art. 15, I, a). A divulgação ficou centrada no meio eletrônico, dispensados os jornais de grande circulação e, em caso de valores inferiores a R\$ 150.000,00 para obras e R\$ 80.000,00 para aquisições, foi dispensada também a publicação no Diário Oficial.

O procurador-geral da República, após representação do Grupo de Trabalho *ad hoc* “Copa do Mundo de 2014”,⁴² ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da própria existência de um regime diferenciado de contratações especificamente para atendimento a esses grandes eventos, assim como em razão do teor de quase todos os seus dispositivos. A ADI tramita sob o nº 4.655, sob a relatoria do ministro Luís Fux, e ainda pende de julgamento.

Tal situação reafirma o já delineado na seção anterior: o problema da governança eletrônica e da democratização da administração pública brasileira não se resolverá com tecnologia apenas, mas com mudança de mentalidade, que deve começar nos níveis mais elevados do governo. Enquanto a publicidade for vista como algo facultativo, passível de ser afastado com quaisquer considerações maquiavélicas de “finalidades superiores”, não se construirá uma administração verdadeiramente dialógica e democrática no Brasil.

5. O caso da Colômbia

Desde a edição da Constituição de 1991, o Estado colombiano tem realizado um grande esforço para consolidar uma cultura da legalidade, que possibilite o cumprimento dos parâmetros estabelecidos no texto constitucional. O Estado Comunitário é definido como um Estado formado, organizado e administrado em função do cidadão, que procura a participação ativa da comunidade.

Os primeiros anos da nova Constituição evidenciaram a necessidade de realizar reformas estruturais na administração pública, razão pela qual foi criado o Programa de Renovação à Administração Pública (Prap),⁴³ que compreende basicamente quatro componentes: reestruturação da administração pública, reforma na gestão do emprego público, fortalecimento dos sistemas transversais de gestão e integração da informação para a gestão pública.

Dessa forma, nos últimos anos, a administração pública colombiana tem passado por várias reformas, duas das quais interessam mais proximamente ao objeto do presente estudo, sendo essenciais para iniciar o processo de

⁴² Um dos autores do presente trabalho é membro do referido grupo de trabalho e um dos signatários da representação pelo ajuizamento da ADI.

⁴³ COLOMBIA. Ministerio de Comunicaciones. Programa Gobierno en Línea. Documento CONPES 3248 de 2003. Disponível em: <<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5686d2a87532a21a70ead773ed71353b/Conpes3248de2003.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2011.

implementação do governo eletrônico: o fortalecimento do controle interno e o programa Gobierno en Línea.

Com relação ao fortalecimento do controle interno, o governo colombiano expediu o Decreto nº 1.599, de 2005, por meio do qual se adota o “*Modelo Estándar de Controle Interno MECI 1000:2005*”,⁴⁴ determinando a obrigação, para todas as entidades (no nível nacional, departamental e municipal), de implementar o sistema de controle interno em um prazo não superior a 24 meses, contados a partir da data de sua expedição. A responsabilidade pelo cumprimento da norma é da autoridade máxima da entidade, dos chefes de cada órgão e dos demais funcionários públicos competentes.

O Meci obrigou as entidades públicas em todos os níveis a organizar a administração pública por processos, procedimentos e indicadores de gestão, entre outros componentes, o que ajudou a melhorar a comunicação interna e a organizar a informação necessária para facilitar o diálogo entre funcionários públicos e cidadãos. O cumprimento da implementação do Meci nas diferentes entidades públicas é avaliado pela Controladoria Geral da República, que apresenta informes à sociedade e ao Congresso da República anualmente, conforme dispõe a Constituição.⁴⁵

Assim, a implementação do Meci nas entidades públicas foi o primeiro passo para melhorar a gestão pública nas entidades, o que posteriormente possibilitou o início do programa de governo eletrônico denominado *Gobierno en Línea*.

O programa Gobierno en Línea,⁴⁶ do Ministério de Comunicações, foi formulado com base em seis princípios: 1) governo centrado no cidadão; 2) visão unificada do Estado; 3) acesso equitativo e multicanal; 4) Gobierno en Línea é mais que tecnologia; 5) proteção da informação do indivíduo e 6) credibilidade e confiança no Gobierno en Línea.

Para o desenvolvimento desses princípios se estabeleceram três eixos de ação que devem ser executados nos três poderes nacionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), e nos três níveis territoriais (nacional, departamental e municipal). Os três eixos são: a) melhorar a provisão de serviços aos cidadãos

⁴⁴ COLOMBIA. Decreto 1599 de 2005. *Diario Oficial*, 26 de mayo de 2005. Disponível em: <www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16547>. Acesso em: 11 jun. 2011.

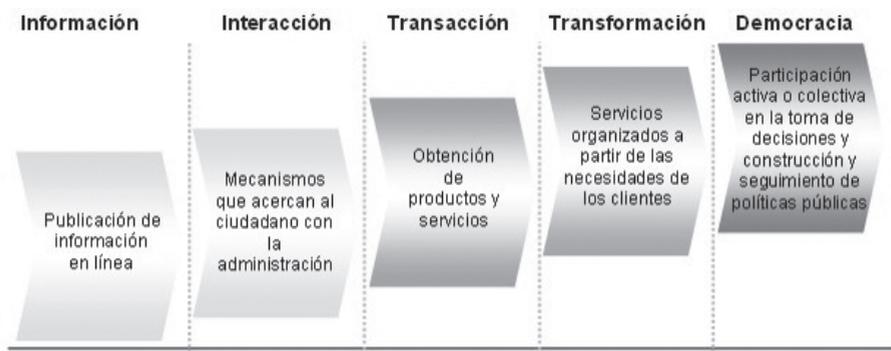
⁴⁵ COLOMBIA. Contraloría General de la República. Contralor General de la República: Julio Cesar Turbay Quintero. Informe y concepto sobre el Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado del Orden Nacional. Vigencia Fiscal 2009. Bogotá, 5 de agosto de 2010. Disponível em: <www.contraloriagen.gov.co/web/guest/informesconstitucionales>. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁴⁶ Gobierno en Línea é o nome dado ao programa de governo eletrônico na Colômbia.

e às empresas; b) fortalecer a transparência do Estado e a participação cidadã e, c) melhorar a eficiência do Estado.⁴⁷

Esses três eixos de ação são o norte das entidades públicas para a construção coletiva do Gobierno en Línea, mediante um processo gradual e evolutivo de implementação, que conta com cinco fases de desenvolvimento: informação, interação, transação, transformação e democracia eletrônica.

Quadro 1
Fases do Gobierno en Línea



Fonte: Colômbia. Ministério de Comunicações. Agenda de conectividade.

A fase inicial, de *informação*, tem por objetivo que os websites das entidades públicas tenham informação atualizada e clara sobre temas básicos de interesse público, tais como: a missão, horários de atendimento, dados de contato, estruturas organizacionais, políticas, regulamentos, orçamentos, planos, programas, informação sobre os serviços que presta, informes, publicações, notícias, links com outros sítios do governo e informação de interesse sobre assuntos públicos. Incorpora esquemas de pesquisa básica e perguntas frequentes. A informação é estática e unidirecional, não havendo interação com o usuário.

A informação publicada na internet deve cumprir algumas condições, tais como estar bem classificada no website, para que o cidadão saiba que

⁴⁷ Visando o cumprimento dos três eixos do Gobierno en Línea o governo nacional tem editado várias leis e decretos de cumprimento obrigatório para as entidades públicas, que são objeto de verificação por parte de organismos de controle, em prazos determinados também na lei.

está disponível; deve ser armazenada num formato digital padrão, que seja acessível a partir de qualquer dispositivo eletrônico; a informação deve ser completa, veraz e, ao mesmo tempo, deve ser clara no seu conteúdo e apresentação, o que significa que se deve evitar o uso de linguagem técnica, que restrinja sua compreensão. Por fim, na medida do possível, a informação deve ser pontual e resumida, evitando ao máximo os textos desnecessariamente longos e prolixos.

A segunda fase, de *interação*, permite uma comunicação simples de duas vias entre as entidades e o cidadão. São oferecidos mecanismos que aproximam o cidadão da administração, possibilitam contato direto e permitem que ele faça uso da informação que as entidades disponibilizam no site. As pessoas podem dirigir perguntas aos correios eletrônicos dos funcionários, enviar comentários e opiniões mediante caixas de correio, acessar informação em áudio e vídeo, utilizar motores de pesquisa, descarregar documentos, realizar consultas básicas a bases de dados, registrar-se para receber informação em seus correios eletrônicos, participar de foros de discussão, listas de correio, perguntas frequentes, grupos de notícias e salas de conversação.

A fase de *transação* é uma fase de interação eletrônica bidirecional entre o cidadão e as entidades, que permite aos cidadãos realizar atividades pela página eletrônica, inclusive efetuando trâmites administrativos eletronicamente. Com ajuda de assinaturas digitais, legalmente válidas, e em sites seguros, as pessoas podem enviar informações pessoais e adiantar transações como a solicitação de expedição e renovação de documentos, certidões, licenças, permissões e autorizações, inscrições de registros, afiliações e financiamentos; entrega, compra e venda de produtos e serviços, pagamento de obrigações, taxas, multas e sanções, que estão disponíveis para acesso e acompanhamento pela internet.

Adicionalmente, se publica informação sobre contratações a realizar, e os provedores de serviços podem fazer ofertas pela internet, por conexões seguras. Os websites contam com políticas de segurança visíveis e protegem o acesso à informação privada dos usuários. Contam também com ferramentas para a medição do grau em que os serviços satisfazem aos cidadãos. Cumpre-se também com os padrões internacionais de acesso de pessoas com necessidades especiais e se oferece a possibilidade de navegar em outro idioma diferente do nativo. Esta fase implica o redesenho de processos e procedimentos administrativos, com as adequações que sejam necessárias para promover melhores serviços e proporcionar uma oportunidade para desenvolver serviços comuns e compartilhados entre entidades.

A quarta fase, de *transformação*, tem por finalidade realizar mudanças significativas na forma de operar do governo. A partir desse momento deixa de ser necessário entender como funciona internamente a estrutura do Estado para acessar um serviço, já que estes se organizam ao redor dos cidadãos e das empresas. Baseado no fato de que as necessidades das pessoas podem cruzar limites entre entidades (incluídas as organizações do setor não governamental e privado), se agrupam serviços em *cluster* segundo delineamentos comuns, para serem oferecidos mediante uma interface multicanal.

Para isso, as instituições devem estar interconectadas e seus sistemas de informação devem estar integrados, pelo que se desenvolvem intranets governamentais que permitam o fluxo de informação, com as características de segurança, qualidade, disponibilidade e confiabilidade necessárias. Nesta fase os cidadãos começam a ver serviços antes díspares como um pacote unificado, mediante um guichê único. A percepção de entidades públicas distintas e sem comunicação começa a se modificar, já que agora existem grupos de transações, em vez de grupos de entidades, que é o que interessa para o cidadão.

Adicionalmente, se habilitam ferramentas de personalização para que os usuários adaptem os websites a suas necessidades e preferências. Introduce-se uma melhor regulação e políticas que reduzam a demanda de interações com o governo, com a finalidade de reduzir a carga administrativa tanto para o próprio governo, quanto para os cidadãos e as empresas. Com isso o Gobierno en Línea deixa de ser uma iniciativa isolada para se converter em parte de uma transformação mais ampla do serviço em prol da cidadania.

Finalmente, na fase de democracia, o cidadão participa ativa e coletivamente na tomada de decisões do Estado, totalmente integrado, que tem o Gobierno en Línea interiorizado em suas práticas. Utilizam-se ferramentas para o trabalho colaborativo, a difusão e mecanismos de consulta pela internet. O governo incentiva e inclui os cidadãos na construção de políticas, planos e programas, e em temas legislativos, assim como na tomada de decisões (e-voto, e-participação, e-consulta, e-decisão, e-inclusão) e, em geral, está disposto a envolver a sociedade num diálogo aberto de dupla via. Nesta fase as entidades oferecem especificamente informação, serviços e tramitação de expedientes em linha, com o especial objetivo de incluir populações mais vulneráveis. Passa-se a apresentar a administração pública para crianças.

Para o cumprimento de todos esses passos, o Decreto nº 1.151, de 2008,⁴⁸ que regula o programa Gobierno en Línea, estabeleceu metas precisas para as entidades públicas:

Fase	Prazo entidades nacionais	Prazo entidades territoriais
Informação	1º de junho de 2008	1º de novembro de 2008
Interação	1º de dezembro de 2008	1º de dezembro de 2009
Transação	1º de dezembro de 2009	1º de dezembro de 2010
Transformação	1º de junho de 2010	1º de dezembro de 2011
Democracia	1º de dezembro de 2010	1º de dezembro de 2012

Não se trata, portanto, de mera diretriz programática, mas de uma política com datas precisas de implementação. As metas não levam em consideração as dificuldades da administração pública para a efetivação do governo eletrônico, sobretudo nas últimas fases do programa, as quais precisam de sistemas de informação bem organizados, o que só pode ser construído com tempo, dinheiro e trabalho em equipe de diferentes entidades. Em razão disso, a maioria das entidades ainda não conseguiu cumprir com as metas estabelecidas, o que, todavia, não desmerece sua ousadia ímpar.

Mesmo sem o cumprimento integral das metas, na página WEB do Gobierno en Línea⁴⁹ já existe informação de 700 processos das diferentes entidades públicas. O site conta com vários canais de comunicação com o usuário e com programas de capacitação para funcionários públicos e para cidadãos, destinados à formação de “competências digitais”, o que é certificado por organismos internacionais.⁵⁰

Apenas para que se tenha dimensão da amplitude da informação e dos serviços disponibilizados ao cidadão, em um mesmo endereço eletrônico, e com navegação sumamente simples, encontram-se questões tão variadas como criação de empresas, benefícios sociais, direitos dos servidores públicos, certidões de antecedentes judiciais, expedição de licenças de importação, cer-

⁴⁸ COLÔMBIA. Decreto 1151 de 2008. *Diario Oficial*, 14 de abril de 2008. Disponível em: <<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/Decreto1151Abril14de2008.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁴⁹ Disponível em: <www.gobiernoenlinea.gov.co>.

⁵⁰ Disponível em: <www.ciudadanodigital.org.co>.

tificados de origem, registros de contratos de tecnologia, além de telefones e chat para atendimento direto ao cidadão.⁵¹

É importante ressaltar que a cada dois anos a ONU elabora um informe do avanço em matéria de governo eletrônico em todos os países do mundo. No último informe, do ano 2010, a Colômbia foi o país mais avançado na América Latina e Caribe, ocupando a posição 31 no do *ranking* mundial, seguida por Chile (34), Uruguai (36), Barbados (40), Argentina (48), México (56) e Brasil (68).⁵²

Além disso, a cidade de Medellín, na Colômbia, foi reconhecida como a cidade com mais avanços em conectividade na ibero-américa, na categoria de cidades grandes, ganhando o XIII Prêmio de Cidades Digitais, organizado pela Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (Ahciet)⁵³ em Bilbao, na Espanha, seguida por Bogotá, capital colombiana, em segundo lugar, e Veracruz, no México, em terceiro lugar.⁵⁴

6. Conclusão

A simples leitura da exposição desnuda a conclusão de modo tão claro, que se corre o risco de torná-la repetitiva: o Brasil tem muito que aprender com a experiência colombiana. O país que tem a pretensão, mais ou menos confessada, de exercer uma preeminência entre os países latino-americanos, não tem um plano nacional de governança eletrônica, não estabeleceu metas

⁵¹ É inevitável a comparação com o caso brasileiro: acessado em 16 de novembro de 2011, o website da Presidência da República não tinha, afora links para a consulta de legislação, qualquer serviço de interesse do cidadão disponível em primeiro plano, fazendo-se necessário ingressar no endereço eletrônico de cada um dos ministérios relacionados a cada assunto. Apesar disso, estavam disponíveis milhares de fotos da presidente da República, divididas em 326 álbuns. Enquanto na página inicial do Estado colombiano não se consegue saber sequer o nome do presidente da República, no site da Presidência brasileira há uma galeria em que se sucedem fotos em tamanho grande da presidente, links para a galeria de fotos e galeria de vídeos, além de várias notícias de atividades do governo.

⁵² UNITED NATION. E-Government Survey. New York. 2010. Disponível em: <http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm>. Acesso em: 7 out. 2011.

⁵³ "El premio entregado por Ahciet, lo otorgan más de 50 empresas operadoras de telecomunicaciones de 20 países de América Latina y España y cuenta con el apoyo del Grupo Mienciclo y la OEA. XIII premio de Ciudades Digitales es organizado por la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (Ahciet), conformada por más de 50 empresas operadoras de telecomunicaciones en 20 países de América Latina y España." MEDELLÍN y Bogotá reconocidas como ciudades digitales de Iberoamerica. *El Tiempo*, 28 set. 2011. (Disponível em: <www.eltiempo.com/tecnologia/actualidad/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10454204.html>. Acesso: 7/10/2011)

⁵⁴ Medellín..., *El Tiempo*, op. cit.

para que isso venha a ocorrer, não tem uma tradição de práticas administrativas que desburocratizem e facilitem o acesso do cidadão à administração pública e nem está muito preocupado em fazer com que isso venha a ocorrer. Pelo contrário, aliás, aprova leis que restringem a publicidade de aquisições e dos gastos públicos.

Em síntese, para citar o grande poeta, não colombiano, mas chileno, por aqui *“se hace camino al caminar”*. A administração pública não sabe onde está, uma vez que não são realizados diagnósticos acerca dos mecanismos de governança eletrônica já implementados; não sabe onde quer chegar, já que não existem metas, muito menos em caráter nacional, que direcionem as ações nesse sentido; e não sabe por que caminho seguir, já que também não existem planos futuros de avanço nesse sentido.

Além disso, a falta de uma norma nacional que determine a implementação de mecanismos de participação e de governança eletrônica na administração pública brasileira faz com que cada ente avance (ou não) na direção que considera mais conveniente, segundo as convicções pessoais de seu gestor. Isso faz com que os sites produzam informações que, quando não são contraditórias, também não são intercambiáveis, de modo que boa parte da informação produzida é produzida inutilmente, já que não tem condições de ser analisada, nem pela própria administração, e muito menos pelo cidadão.

Um exemplo ilustrativo é a prestação de contas das verbas repassadas para a aplicação em saúde. Apesar das leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990 exigirem de estados e municípios a elaboração de planos de saúde e relatórios de gestão, que devem ser encaminhados ao Ministério da Saúde, toda essa informação a) não é disponibilizada para a consulta do cidadão, muito menos eletronicamente e b) não é analisada nem mesmo pelo Ministério da Saúde, destinatário direto do material produzido, o qual não tem estrutura e nem mesmo um setor especializado para a leitura desses documentos. Muitas vezes, aliás, esses instrumentos são modelos genéricos, produzidos por consultorias contratadas pelos municípios.⁵⁵ Em síntese, se faz na saúde aquilo em que o Brasil vem se tornando especialista: dar uma aura de legalidade burocrática a suas ações, por meio de um procedimentalismo vazio que na verdade nada faz além de encobrir a conduta de gestores mal-intencionados e atrapalhar a atuação daqueles que estão de boa-fé.

⁵⁵ Todas essas informações foram apuradas pelo Grupo de Trabalho “Aplicação de Verbas Federais em Saúde”, instituído pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, do qual fez parte um dos autores deste trabalho.

A ONU parece não discordar muito dessa avaliação, ao posicionar o Brasil na 10ª posição entre os países americanos no *ranking* de governança eletrônica, atrás de, pela ordem, Estados Unidos, Canadá, Colômbia, Chile, Uruguai, Barbados, Argentina, Antígua e México. No *ranking* mundial o Brasil figurava, em 2010, na 61ª posição, tendo piorado consideravelmente da avaliação anterior, em 2008, quando estava no 45º lugar. No mesmo período, Antígua saltou da 96ª para a 55ª posição mundial, passando à frente do Brasil. Não há, no relatório, uma única ação brasileira que tenha sido destacada, ao contrário de elogios tecidos às políticas da Colômbia, primeira colocada na América do Sul, Peru, Uruguai, Argentina e Bolívia.⁵⁶

Ainda que a administração pública brasileira tenha avançado nos últimos anos, o caminho a ser percorrido é muito maior do que aquele que ficou para trás. É melhor apertar o passo.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 114.

COLOMBIA. Ministerio de Comunicaciones. Programa Gobierno en Línea. Documento CONPES 3248 de 2003. Disponível em: <<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5686d2a87532a21a70ead773ed71353b/Conpes3248de2003.pdf>>. Acesso: 7 out. 2011.

_____. Contraloría General de la República. Contralor General de la República: Julio Cesar Turbay Quintero. Informe y concepto sobre el Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado del Orden Nacional. Vigencia Fiscal 2009. Bogotá, 5 de agosto de 2010. Disponível em: <www.contraloriagen.gov.co/web/guest/informesconstitucionales>. Acesso em: 11 jun. 2011.

_____. Decreto 1599 de 2005. *Diario Oficial*, 26 de mayo de 2005. Disponível em: <www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16547>. Acesso em: 11 jun. 2011.

_____. Decreto 1151 de 2008. *Diario Oficial*, 14 de abril de 2008. Disponível em: <<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/Decreto1151Abril14de2008.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁵⁶ O relatório está disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038848.pdf>>.

CLAD. Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. *Carta iberoamericana de gobierno electrónico*. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 31 de mayo y 1 de junio de 2007. Disponível em: <<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2011.

_____. *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*. Aprobada por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010, p. 4. Disponível em: <www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoAmericana-para-el-siglo-xxi/view>. Acesso em: 10 jun. 2011.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos: la formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. Madri: Alianza, 1995. p. 132.

LAMUS, Andrés. Y finalmente, ¿tenemos claro para qué queremos un gobierno electrónico? *Carta Administrativa*, Bogotá, n. 8, p. 19, mayo 2006.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDELLÍN y Bogotá reconocidas como ciudades digitales de Iberoamerica. *El Tiempo*, 28 set. 2011. Disponível em: <www.eltiempo.com/tecnologia/actualidad/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10454204.html>. Acesso: 7 out. 2011.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

SANTOS CALDERON, Francisco. El ciudadano: razón de ser del gobierno electrónico. *Carta Administrativa*, Bogotá, n. 8, p. 7, mayo 2006.

SIERRAPORTO, Humberto Antonio. Corte Constitucional. Sentencia T-511/10. Disponível em: <www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-511-10.htm>. Acesso em: 28 out. 2011.

TRAGTENBERG, Mauricio. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Ed. da Unesp, 2006.

UNITED NATION. E-Government Survey. New York. 2010. Disponível em: <www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm>. Acesso em: 7 out. 2011.

WEBER, M. *Economía y sociedad: teoría de la organización social*. México: Fondo de Cultura Económica. 1963. v. 1 e 4.

_____. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1974.